

Relazione speciale

Regolarità della spesa nella politica di coesione dell'UE: la Commissione comunica annualmente un livello di errore stimato minimo che non è definitivo



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

Indice

	Paragrafo
Sintesi	I - XI
Introduzione	01 - 16
La coesione, un importante settore di spesa dell'UE con due cicli di controllo	01 - 05
Il ciclo di controllo nazionale	06 - 09
Il ciclo di controllo della Commissione	10 - 16
Accettazione dei conti	11
Valutazione della legittimità e regolarità	12 - 14
Precedenti lavori della Corte mostrano che non è sempre possibile fare affidamento sui tassi di errore indicati dalle autorità di audit	15 - 16
Estensione e approccio dell'audit	17 - 20
Osservazioni	21 - 74
Le nuove disposizioni normative affrontano alcuni limiti nella procedura di accettazione dei conti, ma permangono alcuni rischi al momento di svincolare la trattenuta sui pagamenti	21 - 22
I limiti intrinseci delle analisi documentali svolte dalla Commissione ne riducono l'efficacia ai fini della conferma del TETR	23 - 30
Le analisi documentali della Commissione non sono concepite per individuare ulteriori spese non ammissibili	23 - 27
Sia gli audit di conformità della Commissione che gli audit della Corte hanno riscontrato errori rilevanti che non potevano essere individuati dalle analisi documentali	28 - 30
La Commissione non ha sempre seguito il proprio approccio basato sul rischio per selezionare le autorità di audit a maggior rischio da sottoporre a audit di conformità	31 - 36
Benché la Commissione rilevi spese irregolari nei propri audit di conformità, rivede spesso le risultanze finali di tali audit in una fase di follow-up realizzata con gli Stati membri	37 - 49

Dagli audit di conformità sono emerse spese irregolari, ma nel campione analizzato della Corte due errori non erano stati rilevati	37 - 43
La Commissione spesso rivede le proprie risultanze finali di audit nella fase di follow-up realizzata con gli Stati membri	44 - 46
La Commissione non ha ancora attuato rettifiche finanziarie nette	47 - 49
Nelle RAA, la Commissione comunica un tasso minimo di errore, che non è definitivo, quale principale indicatore della regolarità	50 - 67
I limiti nella metodologia della Commissione generalmente consentono di stabilire solo un tasso di errore minimo a livello di PO	52 - 57
La metodologia della Commissione consente di stimare solo un tasso minimo di errore a livello di DG	58 - 61
I tassi annuali di errore a livello di Fondo o di DG non sono definitivi	62
Le riserve sono pregiudicate dall'assenza di informazioni complete	63 - 67
Le informazioni sulla regolarità nel settore della coesione presentate nell'AMPR ereditano le carenze delle RAA	68 - 74
Con il sostegno dei servizi centrali, il collegio dei commissari adotta l'AMPR ed è responsabile del suo contenuto	68 - 70
L'AMPR eredita i limiti delle informazioni sulla regolarità incluse nelle RAA delle DG REGIO e DG EMPL	71 - 74
Conclusioni e raccomandazioni	75 - 88
Acronimi e abbreviazioni	
Glossario	
Risposte della Commissione	
Cronologia	
Équipe di audit	

Sintesi

I La sottorubrica “Coesione” rappresenta una delle maggiori componenti del bilancio dell’UE. È anche un settore di intervento nel quale la Corte ritiene vi sia un elevato il rischio di spese irregolari. Una stima pertinente ed attendibile del livello di errore per la sottorubrica “Coesione” è fondamentale affinché la Commissione possa indicarlo nelle proprie relazioni e monitorare se la spesa in tale settore d’intervento è conforme alle disposizioni normative. È inoltre la base per adottare le azioni correttive necessarie.

II Le informazioni sulla regolarità nel settore della coesione si basano sul lavoro svolto dalle autorità di audit degli Stati membri e sulla successiva verifica e valutazione, da parte della Commissione, del lavoro da queste svolto e dei relativi risultati. Le risultanze di tale lavoro di audit vengono presentate nelle relazioni annuali di attività delle direzioni generali competenti, nonché nella relazione annuale sulla gestione e il rendimento della Commissione, mediante un indicatore chiave di performance che stima il livello di errore nella spesa relativa ai programmi.

III In precedenti relazioni annuali la Corte ha segnalato che le debolezze riscontrate nel lavoro delle autorità di audit ne limitano il grado di attendibilità. L’obiettivo principale del presente audit era quindi valutare se i processi di audit della Commissione compensino tali limiti e consentano di fornire nelle relazioni annuali di attività e nella relazione annuale sulla gestione e il rendimento una stima pertinente e attendibile del livello di errore nella spesa per la coesione.

IV A tal fine, la Corte ha controllato i processi e le procedure impiegati dalla Commissione per l’accettazione dei conti e per la valutazione della regolarità della spesa alla base dei conti annuali, che costituisce la base per la convalida e la conferma dei tassi di errore residuo annuali comunicati dalle autorità di audit. La Corte ha inoltre esaminato il modo in cui la Commissione prepara e presenta le informazioni sulla regolarità nelle relazioni annuali di attività e nella relazione annuale sulla gestione e il rendimento.

V Benché le direzioni generali presentino gli indicatori chiave di performance quale migliore stima del livello di errore, la Corte ha concluso che nel complesso questi non sono definitivi e forniscono un livello di errore minimo a livello di direzione generale, che viene poi riportato nella relazione annuale sulla gestione e il rendimento.

VI In linea con il quadro normativo, la Commissione accetta i conti annuali degli Stati membri senza tenere conto della regolarità delle spese a cui i conti si riferiscono. Pertanto, la trattenuta del 10 % sui pagamenti, introdotta con l'intenzione di tutelare il bilancio dell'UE, viene svincolata anche nei casi in cui le autorità di audit degli Stati membri hanno confermato un tasso di errore residuo superiore alla soglia di rilevanza del 2 % e la Commissione non ha ancora ultimato le verifiche di regolarità.

VII Mediante le proprie analisi documentali, la Commissione verifica la coerenza delle informazioni sulla regolarità contenute nei pacchetti di affidabilità. Tuttavia, tali analisi non sono concepite per individuare ulteriori spese non ammissibili, il che ne limita il valore aggiunto.

VIII Le analisi documentali contribuiscono all'approccio basato sul rischio seguito dalla Commissione per selezionare le autorità di audit che svolgono gli audit di conformità. Tuttavia, la Commissione non ha sempre selezionato le autorità di audit con i punteggi di rischio più elevati, né ha documentato a sufficienza i motivi alla base della selezione.

IX Gli audit di conformità, con i quali la Commissione analizza l'ammissibilità delle operazioni, sono l'elemento più importante per la valutazione del lavoro delle autorità di audit e dei relativi risultati. Anche se negli audit di conformità analizzati dalla Corte la Commissione aveva riscontrato una serie di errori non rilevati in precedenza, le risultanze finali di tali audit erano poi state modificate durante una fase di follow-up realizzata con gli Stati membri. La Corte ha inoltre osservato, nei casi esaminati, un'alta frequenza di errori non individuati dalla Commissione Oltre ad esser riconducibile alla frequente limitatezza del campione di operazioni esaminato, ciò indica che presumibilmente sono presenti altri tipi di errori nel resto del campione delle autorità di audit non analizzato dalla Commissione. Ciò significa che il tasso di errore totale residuo corrisponde a un livello minimo a livello di programma.

X La Commissione comunica i risultati del proprio lavoro nelle relazioni annuali di attività sotto forma di indicatore chiave di performance. Sebbene tale indicatore rappresenti la migliore stima del livello di errore da parte della Commissione, la Corte ritiene che gli indicatori chiave di performance pubblicati dalle direzioni generali rappresentino un valore minimo. Ciò è ascrivibile alla limitata copertura di programmi operativi e di operazioni negli audit di conformità, ai limiti intrinseci delle analisi documentali svolte dalla Commissione e ad altre problematiche relative al suo lavoro di audit. La Corte ritiene inoltre che gli indicatori chiave di performance pubblicati non siano definitivi, bensì provvisori.

XI Per migliorare la comunicazione delle informazioni sulla regolarità per la sottorubrica “Coesione” per il nuovo periodo di programmazione, la Corte raccomanda alla Commissione europea di:

- proporre una revisione della normativa per far sì che il quadro normativo tuteli adeguatamente l’importo trattenuto sui pagamenti prima che sia svincolato;
- migliorare il proprio lavoro di audit, la documentazione di audit e il processo di verifica;
- rafforzare i principali elementi delle informazioni sulla regolarità fornite nelle relazioni annuali di attività.

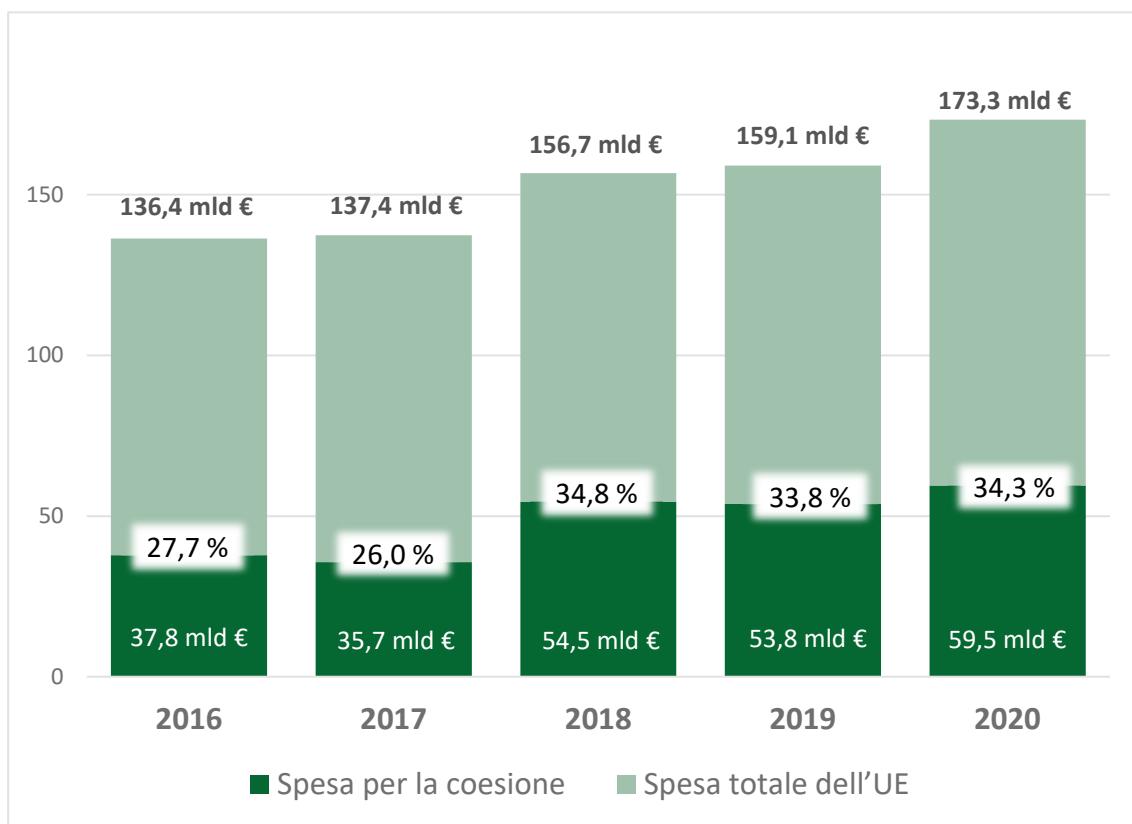
La Corte raccomanda inoltre che i servizi centrali ricevano istruzioni per la produzione della relazione annuale sulla gestione e il rendimento da chi ne è responsabile, ossia il collegio dei commissari.

Introduzione

La coesione, un importante settore di spesa dell’UE con due cicli di controllo

01 La politica di coesione, che mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo degli Stati membri e delle varie regioni dell’UE, rappresenta una parte significativa del bilancio dell’UE. Viene attuata tramite programmi operativi (PO) pluriennali presentati dagli Stati membri generalmente all’inizio di ogni periodo di programmazione. Nella *figura 1* vengono mostrati i consistenti importi spesi per la coesione negli ultimi cinque anni del periodo di programmazione 2014-2020.

Figura 1 – Quota della spesa per la coesione nel bilancio dell’UE



Fonte: Corte dei conti europea.

02 Nel periodo di programmazione 2021-2027, la rubrica 2 del quadro finanziario pluriennale (QFP), comprendente due diverse sottorubriche (“Sottorubrica 2a del QFP – Coesione economica, sociale e territoriale” e “Sottorubrica 2b del QFP – Resilienza e valori”) rappresenta il 35 % del bilancio dell’UE ed è diventata il maggiore settore d’intervento. La dotazione per la sottorubrica 2a del QFP per il 2021-2027,

corrispondente alla “Coesione” nell’ambito del QFP 2014-2020, ammonta a 372,6 miliardi di euro.

03 Nella relazione annuale di audit, la Corte considera la spesa per la coesione una spesa ad alto rischio, dal momento che le norme che la governano sono complesse e buona parte della spesa si basa sul rimborso di costi dichiarati dai beneficiari stessi¹. Nel lavoro di audit espletato ai fini della dichiarazione annuale di affidabilità, gli auditor della Corte rilevano ripetutamente un livello di errore rilevante per la sottorubrica “Coesione”, il che, insieme al significativo importo della spesa, rende necessario un sistema di controllo e di garanzia solido che possa assicurare la regolarità della spesa per la coesione. Questo sistema dovrebbe inoltre fornire una stima pertinente e attendibile del reale livello di errore in tale settore.

04 Il regime di controllo e affidabilità usato per trasmettere tali informazioni sulla regolarità per la sottorubrica “Coesione” è stato rivisto per il periodo di programmazione 2014-2020. È stata introdotta l’accettazione annuale, da parte della Commissione, della spesa per la coesione trasmessa dagli Stati membri, che integra le modalità di chiusura al termine del periodo di programmazione. È stato inoltre stabilito un indicatore annuale di rischio residuo, noto come il “tasso di errore totale residuo” (TETR). Il TETR presenta una stima delle spese irregolari restanti nei conti annuali dei PO, una volta tenuto conto dell’effetto di tutte le procedure di controllo, i recuperi e le rettifiche da parte delle autorità degli Stati membri.

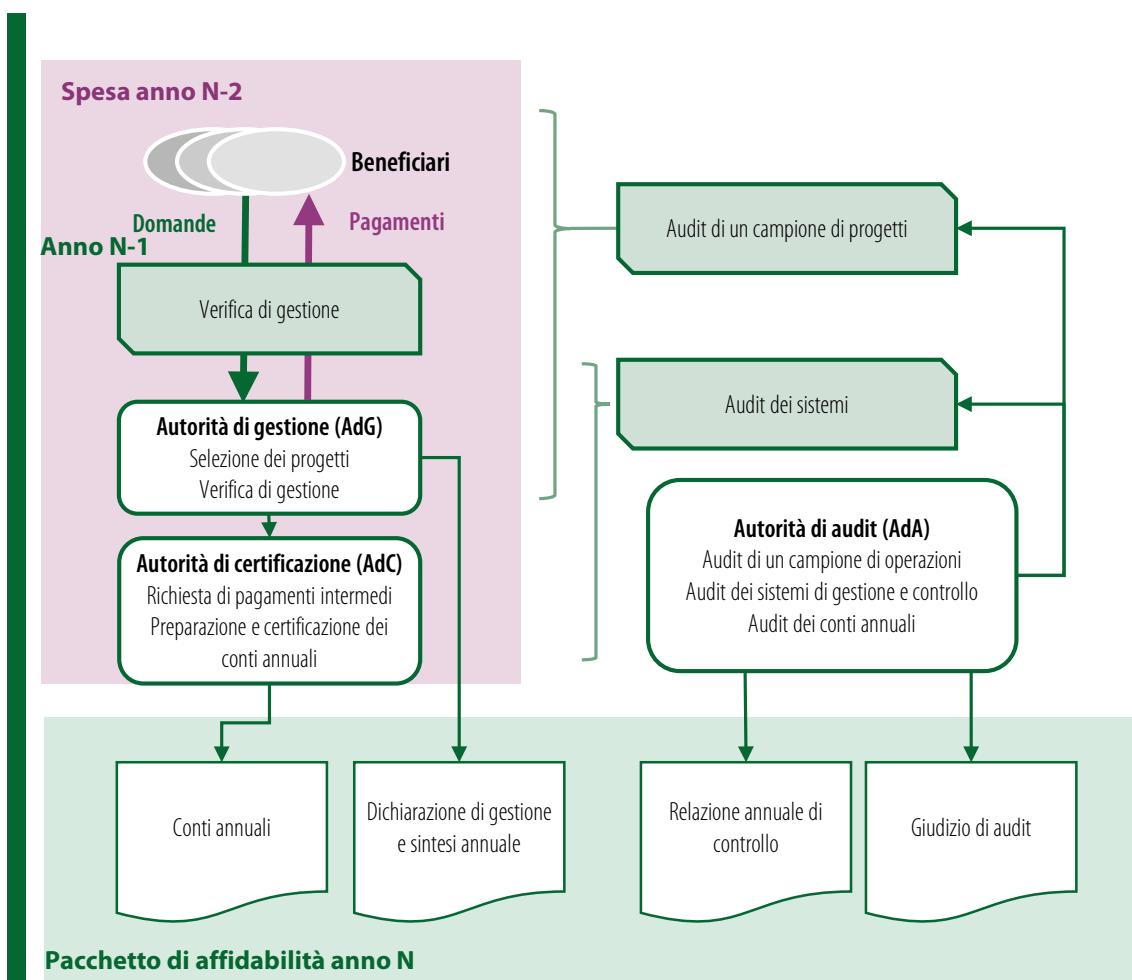
05 Il regime di controllo e affidabilità ruota intorno a due cicli di controllo: un ciclo nazionale a livello di Stato membro e un ciclo successivo a livello di Commissione. Ciò rispecchia il fatto che la Commissione e le autorità dello Stato membro gestiscono congiuntamente l’attuazione della politica di coesione e i relativi finanziamenti, un concetto noto come “gestione concorrente”.

Il ciclo di controllo nazionale

06 Il primo elemento del regime di controllo e affidabilità è il ciclo di controllo nazionale, illustrato nella *figura 2*.

¹ Relazione annuale sull’esercizio finanziario 2020, paragrafo 1.21.

Figura 2 – Il ciclo di controllo annuale degli Stati membri



Fonte: Corte dei conti europea.

07 La prima linea di difesa nel ciclo di controllo nazionale per salvaguardare il bilancio dell'UE è costituita dalle autorità di certificazione e dalle autorità di gestione degli Stati membri. L'autorità di certificazione si occupano delle domande di pagamento degli Stati membri e della preparazione dei conti di questi ultimi; le autorità di gestione sono invece responsabili della selezione delle operazioni finanziarie nell'ambito dei programmi e della gestione delle verifiche volte ad assicurare che solo le spese regolari siano rimborsate ai beneficiari. Il numero degli errori rilevati dal lavoro di audit della Commissione e della Corte dimostra che i controlli in essere non mitigano ancora a sufficienza l'elevato rischio di errore intrinseco in questo settore. Nella propria relazione annuale, la Corte ha indicato che ciò riguarda in particolare le autorità di gestione i cui controlli sono inefficaci ai fini della prevenzione o rilevazione delle irregolarità nelle spese dichiarate dai beneficiari².

² Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2020, paragrafo 5.17.

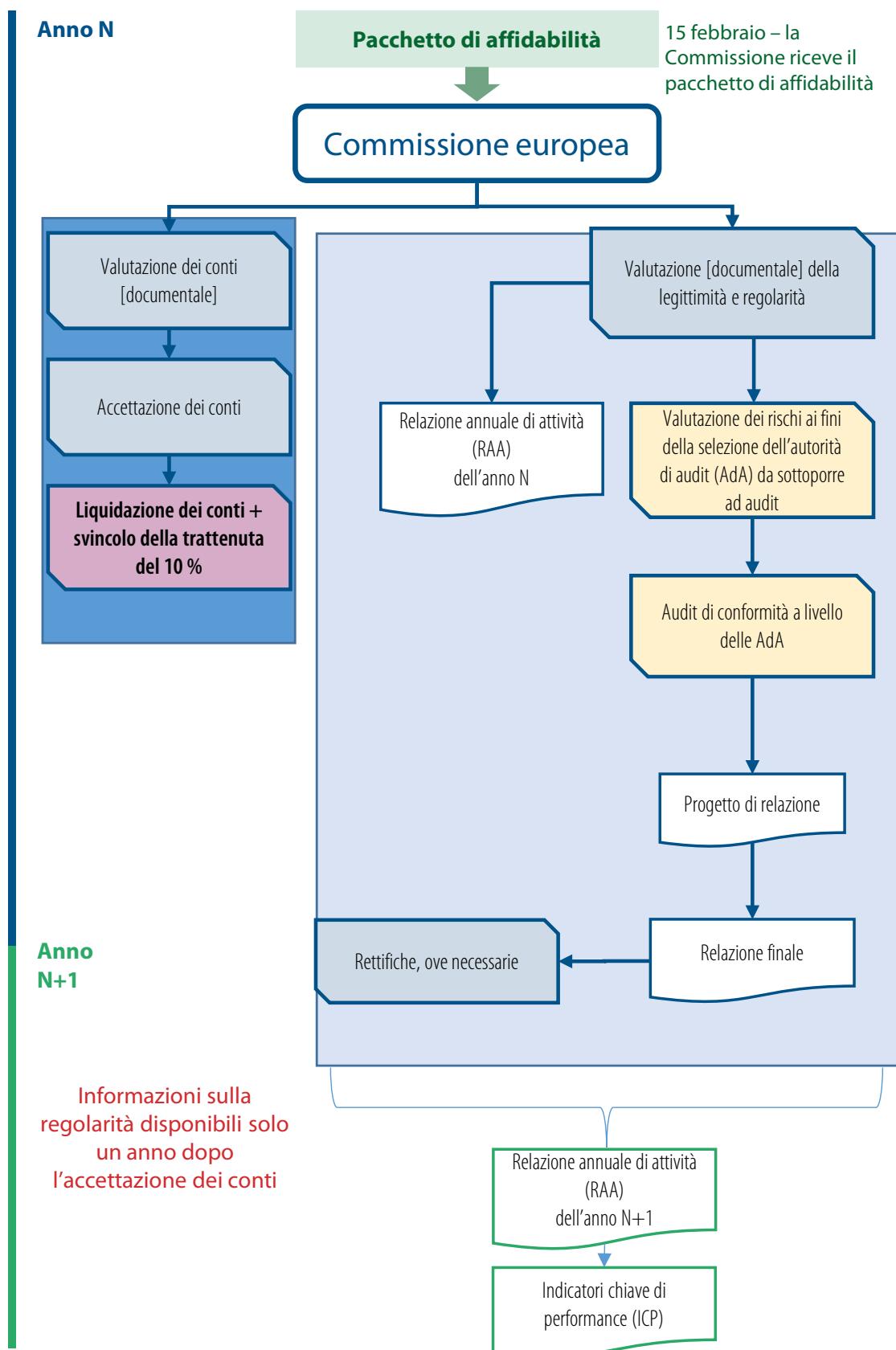
08 Le autorità di audit degli Stati membri rappresentano la seconda linea di difesa. Espletano audit annuali sui conti dei programmi e su campioni rappresentativi di operazioni la cui spesa è stata dichiarata alla Commissione. Sono inoltre responsabili della verifica del corretto funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo. Nelle relazioni annuali di controllo, le autorità di audit segnalano alla Commissione il livello di errore rilevato nelle spese dichiarate (tasso di errore totale, TET). Nel caso in cui dal loro lavoro emerga un TET superiore al 2 %, le autorità di audit raccomandano le correzioni necessarie per riportare il tasso di errore totale residuo (TETR) al di sotto di tale soglia. Le autorità di audit rendono conto alla Commissione dell'attuazione di tali correzioni.

09 La relazione annuale di controllo è parte del pacchetto di affidabilità annuale, che può riguardare un PO o un gruppo di PO. Tale pacchetto consiste in un insieme di documenti riguardanti i Fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE) che ciascuno Stato membro trasmette annualmente alla Commissione, che comprende i conti annuali, la sintesi annuale, la dichiarazione di gestione e il parere di audit dell'autorità di audit, insieme alla relazione annuale di controllo. Le autorità di audit formulano un parere di audit sulla completezza, l'esattezza e la veridicità dei conti, sulla legittimità e regolarità della spesa registrata nei conti e sull'efficacia del funzionamento del sistema di gestione e di controllo. I pacchetti di affidabilità dell'esercizio contabile precedente devono essere trasmessi annualmente alla Commissione entro il 15 febbraio.

Il ciclo di controllo della Commissione

10 La Commissione resta responsabile in ultima istanza della tutela degli interessi finanziari dell'UE. Ogni anno, al completamento del ciclo di controllo nazionale, la Commissione avvia il proprio ciclo di controllo annuale dei conti annuali ed effettua una valutazione dei pacchetti di affidabilità ricevuti in quell'anno. Nella [figura 3](#) vengono mostrate le fasi principali, che culminano nella comunicazione del TETR nelle relazioni annuali di attività (RAA) della Commissione.

Figura 3 – Il ciclo di controllo annuale della Commissione



Fonte: Corte dei conti europea.

Accettazione dei conti

11 La Commissione effettua controlli amministrativi sulla completezza e sull'esattezza dei conti. Se la valutazione della Commissione porta all'accettazione dei conti dello Stato membro, essa può procedere al pagamento del saldo annuale delle spese dovute allo Stato membro, compresa quella trattenuta del 10 % operata al momento dell'esecuzione dei pagamenti intermedi, introdotta per tutelare il bilancio dell'UE³.

Valutazione della legittimità e regolarità

12 La Commissione, in base alla propria strategia di audit, mira ad ottenere la ragionevole certezza che il livello di TETR per ogni PO sia inferiore al 2 %. A tal fine, la Commissione valuta innanzitutto, mediante un'analisi documentale, le informazioni sulla regolarità contenute nelle relazioni annuali di controllo stilate dalle autorità di audit. La Commissione utilizza anche le informazioni raccolte durante le analisi documentali e il lavoro di audit svolto in precedenza, insieme alla valutazione delle relazioni di audit sui sistemi delle autorità di audit, per stimare il rischio al momento di selezionare le autorità di audit e i PO su cui effettuare un audit di conformità in loco.

13 Gli audit di conformità si concentrano principalmente sulla riesecuzione degli audit delle operazioni svolti dalle autorità di audit. Essi sono il principale elemento a sostegno della garanzia fornita dalla Commissione. Gli audit di conformità valutano l'affidabilità del lavoro delle autorità di audit ai fini della formulazione di un giudizio di audit e del calcolo del TETR. Ove necessario, la Commissione aggiusta il TETR e richiede rettifiche finanziarie aggiuntive, che sono misure volte a tutelare il bilancio dell'UE da spese irregolari ritirando tali spese o procedendo al loro recupero.

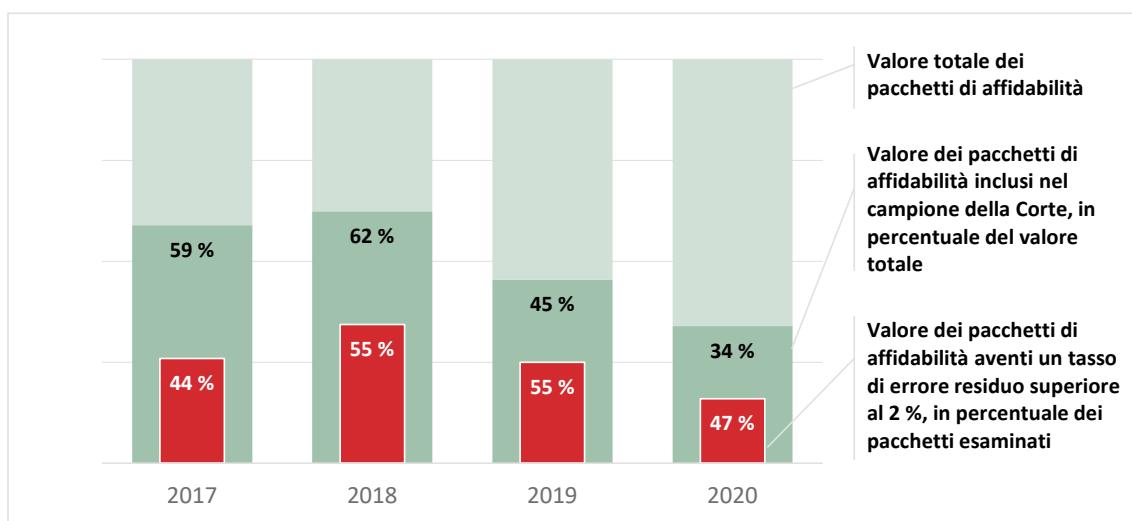
14 La Commissione calcola una media ponderata dei TETR aggiustati, che funge da indicatore chiave di performance (ICP 5). Tale ICP 5 è il principale indicatore di regolarità riportato nelle RAA. Infine, nella relazione annuale sulla gestione e il rendimento (AMPR), la Commissione consolida gli ICP delle DG (direzioni generali) Occupazione, affari sociali e inclusione (DG EMPL) e Politica regionale e urbana (DG REGIO) per fornire la propria stima del livello di errore nella spesa per la coesione (noto come "rischio al pagamento").

³ Articolo 130 del regolamento (UE) n. 1303/2013, che limita al 90 % il rimborso a titolo di pagamenti intermedi.

Precedenti lavori della Corte mostrano che non è sempre possibile fare affidamento sui tassi di errore indicati dalle autorità di audit

15 Nei quattro esercizi in cui la Corte ha esaminato la spesa 2014-2020, ha rilevato ulteriori errori in operazioni che erano state già controllate dalle autorità di audit. Per metà dei pacchetti di affidabilità esaminati, corrispondenti anche a metà della spesa controllata, la Corte non ha potuto concordare con le conclusioni delle autorità di audit, che indicavano TETR inferiori al 2 %. Sulla base di tale osservazione, la Corte ha concluso che non è sempre possibile fare affidamento sui tassi di errore indicati dalle autorità di audit. Nella *figura 4* sono illustrati i risultati ottenuti dalla Corte per i vari esercizi⁴.

Figura 4 – Pacchetti di affidabilità per i quali gli audit della Corte hanno indicato tassi di errore residuo superiori al 2 %



Fonte: Corte dei conti europea.

16 I tassi di errore indicati nelle RAA delle DG REGIO ed EMPL e quelli aggregati riportati nell'AMPR possono quindi essere attendibili solo se il ciclo di controllo eseguito dalla Commissione riesce a compensare questi limiti nel lavoro svolto dalle autorità di audit. La presente relazione tratta tale argomento. Le risultanze del presente audit della Corte potrebbero fornire un importante contributo per la preparazione del lavoro di audit della Commissione per il periodo di programmazione 2021-2027.

⁴ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2020, paragrafo 5.40.

Estensione e approccio dell'audit

17 L'audit della Corte ha riguardato il regime di controllo e affidabilità per il periodo 2014-2020 il cui obiettivo era consentire alla Commissione di comunicare un rischio di errore residuo annuale per ogni esercizio contabile. La Corte si è chiesta se la Commissione:

- svolga un lavoro di audit sufficiente e adeguato a fornire un rischio residuo annuale di errore attendibile e pertinente per ciascun pacchetto di affidabilità (TETR);
- comunichi nelle RAA di ciascuna DG un rischio residuo annuale di errore attendibile (ICP 5);
- presenti nell'AMPR un livello annuale di errore attendibile (“rischio al pagamento”) per la politica di coesione.

18 La Corte ha valutato i processi e le procedure inerenti all'accettazione dei conti, alla valutazione della regolarità della spesa alla base dei conti annuali dei pacchetti di affidabilità e il modo in cui la Commissione prepara e presenta le informazioni sulla regolarità nelle RAA e nell'AMPR.

19 A tal fine, la Corte ha analizzato il lavoro svolto dalla Commissione per calcolare il TETR per le due principali DG (DG REGIO e DG EMPL) responsabili della politica di coesione, nonché il tasso aggregato comunicato nell'AMPR.

- Per dieci pacchetti di affidabilità (cinque per ciascuna DG) la Corte ha verificato le analisi documentali svolte per gli esercizi contabili 2015/2016, 2016/2017 e 2017/2018.
- La Corte ha selezionato dieci audit di conformità (sempre cinque per ogni DG) eseguiti dalla Commissione per gli esercizi contabili 2016/2017 e 2017/2018.
- Per ciascuno degli audit di conformità del campione, la Corte ha selezionato un'operazione sottoposta ad audit dalla Commissione ed ha analizzato in dettaglio il fascicolo di audit.
- La Corte ha controllato le rettifiche finanziarie derivanti da 26 audit di conformità espletati nel 2018.

20 La Corte ha escluso dall'estensione dell'audit il lavoro svolto dalla Commissione per l'esercizio contabile 2018/2019, dato che il ciclo di controllo per tale esercizio non era stato completato al momento del presente audit. La Corte si è concentrata quindi soprattutto sul lavoro della Commissione per gli esercizi contabili 2016/2017 e 2017/2018.

Osservazioni

Le nuove disposizioni normative affrontano alcuni limiti nella procedura di accettazione dei conti, ma permangono alcuni rischi al momento di svincolare la trattenuta sui pagamenti

21 L'analisi svolta dalla Corte su un campione di dieci pacchetti di affidabilità ha confermato che la Commissione, in linea con le disposizioni normative, svolge un lavoro mirato sui conti degli Stati membri. Li accetta quando l'autorità di audit formula un giudizio di audit senza rilievi sulla loro completezza, esattezza e veridicità, a meno che la Commissione non disponga di prove specifiche che dimostrino l'inaffidabilità del parere di audit. Il livello di errore non è un fattore determinante ai fini dell'accettazione. Di conseguenza, la Commissione svincola la trattenuta del 10 % inizialmente operata sui pagamenti, anche se elementi probatori dimostrano che la spesa nei conti presenta un livello di errore rilevante, ossia un TETR superiore al 2 %. Le disposizioni normative che disciplinano la procedura di accettazione non consentono quindi di raggiungere l'obiettivo di tutelare il bilancio dell'UE finché non sia stata completata la valutazione della regolarità. Tale limite è illustrato nel *riquadro 1*.

Riquadro 1

Accettazione dei conti con un livello di errore rilevante

L'autorità nazionale di audit ha formulato un giudizio di audit con rilievi sul pacchetto di affidabilità 2017-2018 e ha confermato un TETR pari all'8,54 %. La Commissione ha chiesto all'autorità di audit di modificare il giudizio di audit sui conti in "giudizio senza rilievi", argomentando che l'alto tasso di errore residuo non aveva un impatto sui conti, ma solo sulla legittimità e regolarità della spesa e sui sistemi di gestione e controllo. Di conseguenza, l'autorità di audit ha modificato il proprio giudizio con rilievi. Ha eliminato il rilievo espresso sui conti, ma mantenuto quello relativo alla legittimità e regolarità della spesa e al funzionamento del sistema di gestione e controllo. In base alla normativa, i conti sono quindi stati accettati e la trattenuta del 10 % è stata svincolata prima che fossero attuate le rettifiche necessarie a portare il TETR al di sotto del 2 %.

22 Il nuovo quadro normativo per il periodo di programmazione 2021-2027 affronta in parte i limiti dell'accettazione dei conti. La trattenuta sarà ridotta al 5 % e la

Commissione non potrà accettare i conti se il TETR comunicato dalle autorità di audit è superiore al 2 %. Tuttavia, la Commissione continuerà comunque a svolgere la valutazione dell'attendibilità del TETR comunicato e della relativa regolarità della spesa interessata anche dopo l'accettazione dei conti. La Corte aveva segnalato la stessa questione nel parere n. 6/2018, sottolineando che l'accettazione dei conti da parte della Commissione non tiene conto di eventuali rettifiche finanziarie apportate dalla Commissione, né della necessità di modificare i tassi di errore, in quanto le relative spese sono soggette ad ulteriori controlli da parte della Commissione dopo l'accettazione dei conti⁵.

I limiti intrinseci delle analisi documentali svolte dalla Commissione ne riducono l'efficacia ai fini della conferma del TETR

Le analisi documentali della Commissione non sono concepite per individuare ulteriori spese non ammissibili

23 Nelle analisi documentali per la verifica della regolarità, la Commissione analizza le informazioni trasmesse in ogni pacchetto di affidabilità usando liste di controllo standard. A differenza dei controlli per la procedura di accettazione dei conti, tali analisi mirano a esaminare la legittimità e regolarità delle operazioni alla base dei conti e a confermare l'affidabilità dei TETR comunicati dalle autorità di audit.

24 A tal fine, la Commissione valuta non solo i pacchetti di affidabilità ricevuti, ma considera anche altre informazioni di audit. Queste solitamente non riguardano solo il lavoro dell'autorità di audit, ma anche altri elementi dei sistemi di gestione e di controllo, basati su audit preventivi precoci dei sistemi e su altri audit tematici della Commissione.

25 L'analisi documentale, che controlla le informazioni sulla regolarità, riguarda le informazioni fornite nella relazione annuale di controllo, nel giudizio di audit e negli altri documenti del pacchetto di affidabilità. Per integrare le analisi documentali, la Commissione può anche effettuare missioni conoscitive presso le autorità di audit prima o dopo la ricezione del pacchetto di affidabilità. Tuttavia, fino alla revisione del 2020, la metodologia impiegata dalla Commissione per le analisi documentali e le missioni conoscitive non prevedeva la valutazione o la verifica della regolarità delle

⁵ Parere n. 6/2018 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante le disposizioni comuni, paragrafo 122.

singole operazioni o voci di spesa. L'analisi effettuata dalla Corte su dieci pacchetti di affidabilità ha mostrato che la Commissione aveva valutato ogni pacchetto di affidabilità in modo strutturato, ma l'impatto di tali valutazioni sulla regolarità della spesa è stato limitato, come indicato nei paragrafi seguenti.

26 La Corte ha rilevato che la Commissione, a seguito delle analisi documentali, aveva modificato i TETR precedentemente comunicati dalle autorità di audit. Ha analizzato un campione di dieci casi di questo tipo, relativi all'esercizio contabile 2017/2018, in cui è stata operata una modifica sostanziale. È emerso che in tutti i casi la modifica era basata su un errore di calcolo da parte dell'autorità di audit o sulle risultanze di altri incarichi di audit, come gli audit preventivi precoci dei sistemi, precedenti audit di conformità eseguiti dalla Commissione o il lavoro di audit della Corte stessa. Al fine di rilevare altri errori, oltre a quelli già individuati dall'autorità di audit durante l'audit delle operazioni, la Commissione dovrebbe svolgere ulteriori attività di audit a livello delle operazioni, il che è indicativo dei limiti intrinseci delle analisi documentali che essa svolge.

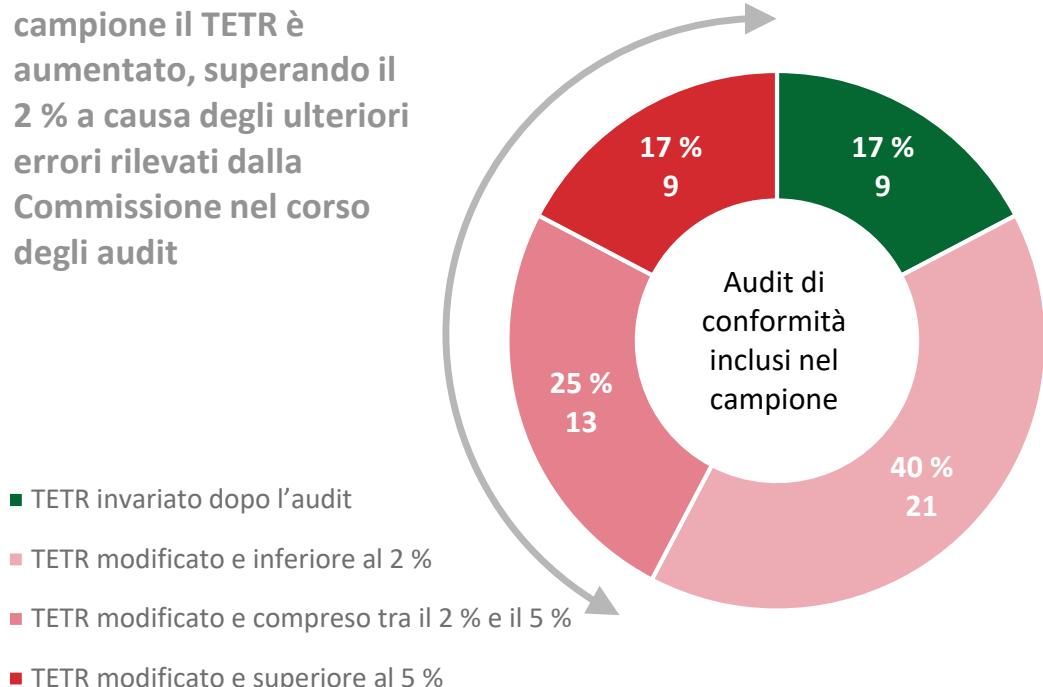
27 La Commissione valuta inoltre ogni relazione di audit dei sistemi nazionali e tiene conto di tali informazioni per trarre conclusioni, in esito all'esame documentale, sulla legittimità e regolarità della spesa certificata nel pacchetto di affidabilità. Tuttavia, la documentazione della Commissione sul lavoro svolto per controllare le relazioni di audit dei sistemi nazionali non era sufficientemente dettagliata. Le liste di controllo della Commissione includono solo tre domande alle quali gli auditor hanno spesso risposto "sì/no" senza commenti esplicativi. L'assenza di informazioni più dettagliate non ha consentito alla Corte di capire che tipo di lavoro fosse stato svolto né di confermare che fosse sufficiente.

Sia gli audit di conformità della Commissione che gli audit della Corte hanno riscontrato errori rilevanti che non potevano essere individuati dalle analisi documentali

28 Dall'analisi della Corte è emerso che, in seguito agli audit di conformità espletati dalla Commissione tra il 2018 e il 2020 per gli esercizi contabili 2016/2017 e 2017/2018, quest'ultima aveva aggiustato un numero significativo di TETR. Per circa due quinti (42 %) dei casi, la Commissione aveva riscontrato errori che hanno contribuito a portare il TETR oltre il 2 %, come indicato nella *figura 5*. Per circa un quinto (17 %) di tali casi, il TETR era oltre il 5 %. Gli ulteriori errori comportanti un aggiustamento del TETR non erano stati rilevati dalle analisi documentali svolte in precedenza.

Figura 5 – Numero di PO per i quali la Commissione ha modificato il TETR dopo un audit di conformità

Nel 42 % dei casi inclusi nel campione il TETR è aumentato, superando il 2 % a causa degli ulteriori errori rilevati dalla Commissione nel corso degli audit



Fonte: Corte dei conti europea.

29 Inoltre, il lavoro svolto dalla Corte ai fini della dichiarazione di affidabilità per gli esercizi 2017⁶, 2018⁷ e 2019⁸ ha mostrato che in 23 dei 47 pacchetti di affidabilità (49 %), il TETR comunicato dall'autorità di audit era significativamente inferiore a quello reale. In tutti i 23 casi, il TETR avrebbe dovuto essere superiore alla soglia di rilevanza del 2 %.

30 Benché la Commissione effettui valutazioni strutturate delle informazioni fornite nei pacchetti di affidabilità, in particolare nelle relazioni annuali di controllo, l'analisi della Corte ha mostrato che le analisi documentali non avevano rilevato e corretto le spese irregolari. Le analisi documentali svolte dalla Commissione non sono concepite per individuare ulteriori spese non ammissibili, il che ne limita il valore aggiunto ai fini

⁶ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2017, paragrafi 6.67-6.72.

⁷ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2018, paragrafi 6.73-6.75.

⁸ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2019, paragrafo 5.39.

della conferma della regolarità delle operazioni e della validità del TETR comunicato dalle autorità di audit.

La Commissione non ha sempre seguito il proprio approccio basato sul rischio per selezionare le autorità di audit a maggior rischio da sottoporre a audit di conformità

31 La strategia di audit della Commissione prevede un approccio basato sul rischio. A tal fine, la Commissione effettua una valutazione annuale dei rischi per selezionare le autorità di audit a maggiore rischio da sottoporre ai propri audit di conformità. Entrambe le DG utilizzano gli stessi criteri e lo stesso approccio per tale valutazione, nella quale vengono prese in considerazione anche le informazioni ottenute dall’analisi documentale dei pacchetti di affidabilità. Come risultato della valutazione dei rischi, le autorità di audit sono classificate in base al rischio e viene assegnato a ciascuna uno specifico punteggio di rischio.

32 La Commissione effettua inoltre una valutazione dei fattori di rischio specifici per ogni PO. Dopo aver valutato il livello di rischio associato ai PO sotto la responsabilità della autorità di audit precedentemente classificate in base al rischio, la Commissione seleziona le autorità di audit e i PO per i propri audit di conformità.

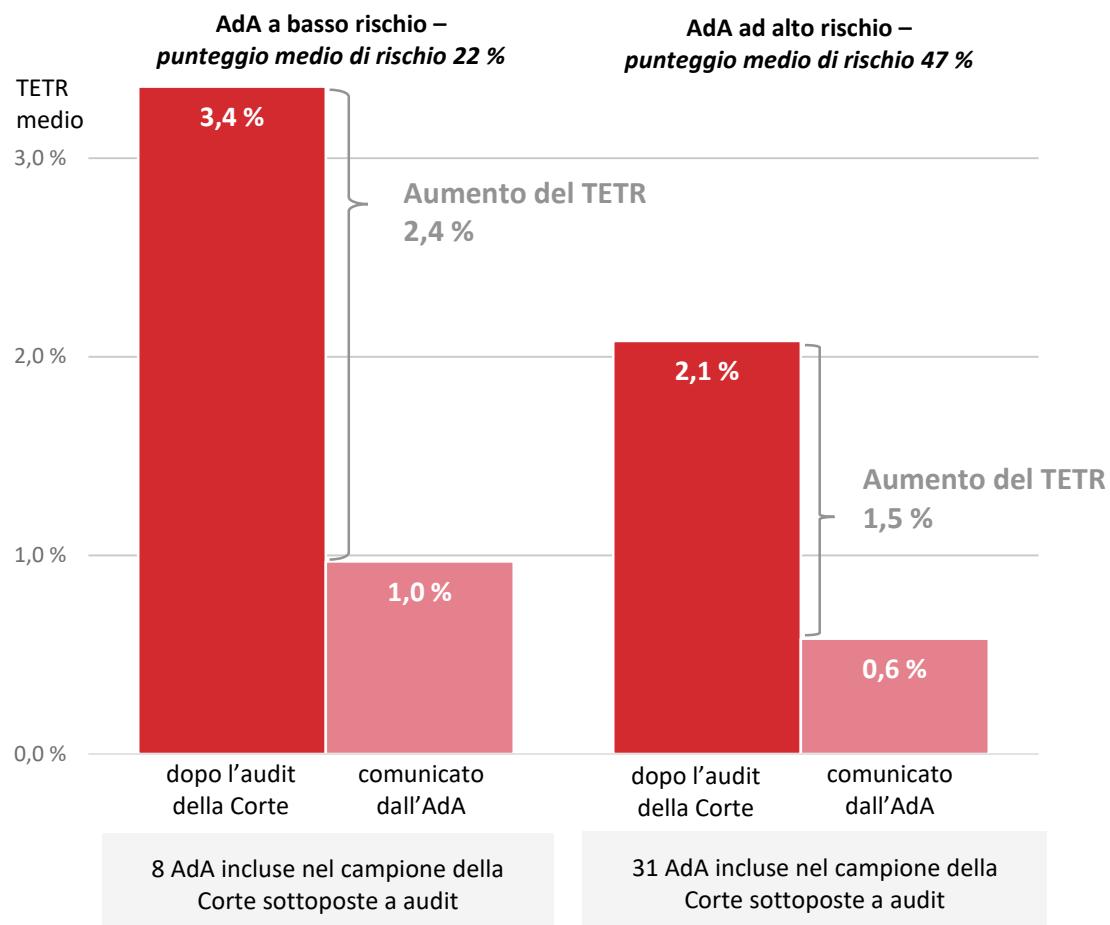
33 Dall’esame della Corte sulle valutazioni dei rischi effettuate da entrambe le DG per gli esercizi 2018 e 2019, è emerso che la Commissione non ha sempre seguito la procedura sopra descritta. Ad esempio, ha attribuito un valore di 20 punti a un rischio specifico che secondo la procedura avrebbe dovuto valerne solo cinque. In alcuni casi non ha attribuito un valore 0 (per “sì”) e 10 (per “no”), ma ha assegnato cinque punti, possibilità che invece non era prevista dalle procedure. Tali incongruenze hanno avuto un impatto sul punteggio di rischio complessivo per le singole autorità di audit e quindi sul modo in cui la Commissione le ha classificate nell’elaborazione del piano di audit. Sono inoltre indicative di debolezze nel processo.

34 Per valutare la solidità della valutazione dei rischi della Commissione, ossia se le autorità di audit fossero state giustamente categorizzate come ad alto o a basso rischio, la Corte ha analizzato se i risultati presentati nelle relazioni finali degli audit di conformità per gli esercizi 2017, 2018 e 2019 corroborassero quelli della valutazione dei rischi iniziale. Gli auditor della Corte hanno ritenuto che un’autorità è ad alto rischio quando il suo punteggio di rischio è superiore al punteggio di rischio medio calcolato dalla Commissione; di conseguenza, è considerata a basso rischio quando il punteggio è inferiore a tale media. La Corte ha riscontrato che per 11 delle 13 autorità

di audit a basso rischio la Commissione aveva rivisto il TETR. In due casi, in esito a tale revisione, il TETR era stato portato da meno del 2 % a oltre il 2 %. Nei restanti nove casi tale revisione non aveva avuto un impatto sulla conclusione, per cui il TETR comunicato era al di sotto del 2 %, il che indica che, in realtà, due autorità di audit non erano a basso rischio. Per le autorità ad alto rischio, la Commissione ha più spesso rivisto al rialzo i tassi di errore, portandoli a oltre il 2 % (in 20 casi su 39).

35 In esito al lavoro svolto ai fini della dichiarazione di affidabilità, la Corte ha ritenuto che i TETR avrebbero dovuto essere superiori al 2 % per tre delle otto autorità di audit a basso rischio sottoposte a verifiche di convalida. In termini di impatto, la *figura 6* mostra che l'aggiustamento medio dei TETR comunicati dalle autorità di audit a basso rischio è superiore all'aggiustamento necessario per le autorità ad alto rischio. Ciò significa che la valutazione della Commissione di ciò che costituisca un'autorità a basso rischio dipende dalle informazioni disponibili in un dato momento e presenta limiti intrinseci.

Figura 6 – Impatto medio del lavoro della Corte sui tassi di errore residuo comunicati dalle autorità di audit (AdA) ad alto e basso rischio



Fonte: Corte dei conti europea.

36 La Corte ha inoltre analizzato il piano di audit della Commissione per il 2019 al fine di verificare se erano state selezionate le autorità di audit a più alto rischio. È emerso che otto delle 12 autorità di audit selezionate dalla DG EMPL presentavano un punteggio di rischio inferiore alla media generale del 32 %. La Commissione non ha però documentato alcuna motivazione per tale scostamento dall'esito della valutazione dei rischi. Di conseguenza, la Corte non è stata in grado di confermare se la Commissione abbia sempre seguito il proprio approccio basato sul rischio selezionando le autorità di audit a maggior rischio ai fini degli audit di conformità. La [tabella 1](#) illustra i punteggi di rischio e per le autorità di audit selezionate per DG.

Tabella 1 – Panoramica dei punteggi di rischio per le autorità di audit selezionate

Valutazione dei rischi 2019	DG REGIO	DG EMPL
Numero di autorità di audit valutate	83	101
Punteggio medio di rischio delle AdA valutate	38 %	30 %
Piano di audit 2019		
Audit di conformità espletati	14	12
Autorità di audit selezionate per gli audit di conformità	11	12
Punteggio medio di rischio per le autorità di audit selezionate	53 %	26 %
Autorità di audit selezionate con un punteggio di rischio superiore alla media	10	4

Fonte: Corte dei conti europea.

Benché la Commissione rilevi spese irregolari nei propri audit di conformità, rivede spesso le risultanze finali di tali audit in una fase di follow-up realizzata con gli Stati membri

Dagli audit di conformità sono emerse spese irregolari, ma nel campione analizzato della Corte due errori non erano stati rilevati

37 Con gli audit di conformità la Commissione intende ottenere la ragionevole certezza riguardo all'affidabilità del lavoro svolto dalle autorità di audit. A tal fine, per ciascun audit di conformità, la Commissione solitamente analizza da otto a dieci operazioni precedentemente esaminate dalle autorità di audit.

38 La Corte ha analizzato un campione di dieci audit di conformità eseguiti dalla Commissione che riguardavano in totale 73 operazioni. Nella relazione finale sugli audit di conformità, per 28 di queste 73 operazioni la Commissione ha presentato constatazioni aventi un'incidenza finanziaria. Ciò significa che erano state individuate spese non ammissibili che avrebbero potuto influire sul TETR. Nel campione di dieci operazioni selezionate su base casuale dalla Corte, questa ha rilevato ulteriori errori non individuati dalla Commissione in due operazioni.

39 In un caso, la Corte ha osservato che le spese generali erano state rimborsate sulla base di un tasso forfettario (opzione semplificata in materia di costi). Benché la normativa preveda che le opzioni semplificate in materia di costi debbano essere approvate e concesse in anticipo, il tasso forfettario in questo caso era stato approvato solo durante l'esecuzione dell'operazione. Inoltre, né l'autorità di audit né gli auditor della Commissione avevano rilevato che i costi non erano stati dichiarati secondo le modalità previste dalla metodologia definita nella convenzione di sovvenzione. A tal riguardo, la Corte ha riscontrato che la Commissione, nei propri documenti di lavoro, aveva fatto riferimento alla disposizione normativa errata. La Corte conclude che i costi dichiarati non erano in linea con la base giuridica e non erano pertanto ammissibili. Per effetto di tale errore, il TETR indicato dalla Commissione nella relazione finale degli audit di conformità era sottostimato.

40 Nel secondo caso, un'operazione riguardava l'acquisizione di due imbarcazioni destinate all'organizzazione di crociere fluviali della durata di più giorni. Secondo le autorità dello Stato membro e la Commissione, le attività sono state classificate come "altre attività d'intrattenimento e di divertimento" e l'aiuto è stato esentato dalla notifica degli aiuti di Stato. Poiché il beneficiario aveva indicato nella domanda che le imbarcazioni sarebbero state operate parzialmente da entità del suo stesso gruppo, è probabile che l'aiuto sostenesse attività nel settore delle crociere. La Commissione ha esplicitamente incluso tale attività nel settore dei trasporti che non è esente dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato. Poiché né la struttura del gruppo né gli accordi operativi sono stati analizzati dagli auditor dello Stato membro o della Commissione, la Corte conclude che i requisiti di ammissibilità necessari ai fini dell'approvazione dell'operazione potrebbero non esser stati rispettati e che la spesa non avrebbe dovuto esser dichiarata ammissibile.

41 Oltre alle questioni appena delineate, dall'analisi della Corte è emerso che, per uno dei dieci audit di conformità esaminati, le DG REGIO e DG EMPL avevano formulato conclusioni diverse sui TETR definitivi (cfr. *riquadro 2*). In questo caso l'autorità di audit aveva segnalato un tasso di errore comune che riguardava i fondi di entrambe le DG. La Corte ha individuato un problema simile per una delle analisi documentali del proprio campione. In tale contesto la Corte segnala che nel luglio 2021 è stata istituita la direzione congiunta di audit per la coesione (*Joint audit directorate, DAC*), competente per tutte le attività di audit legate alla spesa per la coesione. La missione di questa direzione è fornire una garanzia e funzioni di audit a entrambe le direzioni generali e svolgere tutte le funzioni di audit di loro competenza. Unire le due direzioni di audit, prima separate, della DG REGIO e della DG EMPL dovrebbe contribuire a garantire la coerenza nel lavoro di audit e nelle valutazioni della Commissione.

Riquadro 2

Audit di conformità: campione comune di quattro PO relativi a progetti del FESR e dell’FSE

Un’autorità di audit ha formulato il proprio giudizio sulla legittimità e regolarità basandosi su un campione comune di operazioni riguardanti PO del FESR e dell’FSE per l’esercizio contabile 2016/2017. Usando un campione comune a due fondi, l’autorità di audit ha generato un tasso di errore comune che li rappresenta entrambi.

In seguito all’audit del campione comune delle operazioni, l’autorità di audit ha indicato un TETR comune pari allo 0,0 %. Sia la DG REGIO che la DG EMPL hanno deciso di svolgere un audit di conformità.

A seguito dell’audit di conformità della DG REGIO, riguardante otto operazioni per i PO del FESR, l’autorità di audit ha aggiustato il TETR comune al 6,9 %. Mentre la DG REGIO ha usato il tasso di errore comune, la DG EMPL ha indicato un tasso di errore solo per i PO dell’FSE, pari allo 0,3 %. Il TETR per i PO del solo FESR sarebbe stato pari al 21,3 %, il che indica che, a livello della Commissione, tale tasso è stato ampiamente sottostimato.

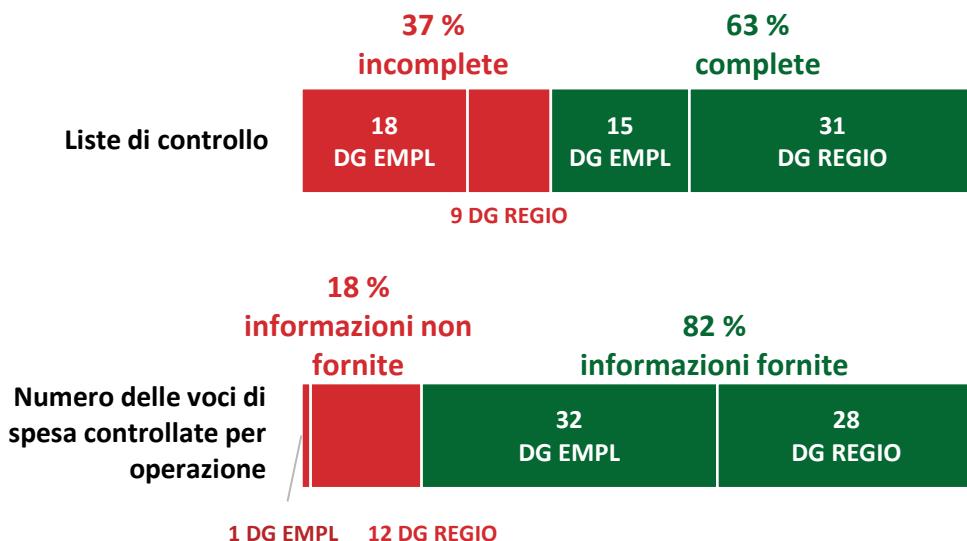
In tale caso, la dimensione del campione avrebbe permesso a ogni DG di trarre conclusioni sui propri fondi. Esse avrebbero però dovuto coordinarsi e seguire il medesimo approccio, comunicando ciascuna il TETR per il rispettivo fondo o considerando entrambe il tasso comune, per evitare una sottostima del rischio a livello della Commissione.

42 La Corte ha controllato la documentazione riguardante il lavoro svolto per le 73 operazioni oggetto degli audit di conformità della Commissione. Una documentazione adeguata è un requisito previsto dai principi internazionali di audit, in particolare quando altri auditor intendono fare affidamento sul lavoro di audit e sulle relative risultanze.

43 Ogni DG ha elaborato liste di controllo specifiche per la propria analisi delle operazioni selezionate. La Corte ha rilevato che più di un terzo (37 %) delle liste di controllo non è stato completato, in quanto una o più domande di audit non avevano ricevuto risposta. Quando era presente una risposta, questa si limitava spesso a un “sì” o “no”, senza alcuna informazione aggiuntiva che consentisse a un revisore indipendente di valutare l’adeguatezza del lavoro che aveva condotto a tale risposta. Anche la documentazione relativa alla spesa controllata dalla Commissione presentava carenze, dato che per quasi un quinto (18 %) dei fascicoli di audit esaminati non erano

disponibili informazioni sul numero e sul valore delle voci di spesa controllate. Nella *figura 7* vengono sintetizzate le carenze rilevate nella documentazione di audit della Commissione.

Figura 7 – Carenze nella documentazione di audit della Commissione



Fonte: Corte dei conti europea.

La Commissione spesso rivede le proprie risultanze finali di audit nella fase di follow-up realizzata con gli Stati membri

44 Una volta completato il lavoro, la Commissione pubblica un progetto di relazione di audit che espone le risultanze degli audit di conformità da essa svolti. In linea con le disposizioni dell'RDC⁹ (“regolamento recante disposizioni comuni”) e con i principi internazionali di audit, gli Stati membri hanno la possibilità di commentare e contestare la valutazione iniziale della Commissione. In seguito all’analisi delle risposte degli Stati membri, la Commissione, conformemente alle proprie norme interne, pubblica una relazione finale di audit che dovrebbe includere le proprie conclusioni finali e, ove necessario, indicare le rettifiche richieste. La Commissione ha tre mesi di tempo dall’audit in loco per formulare il progetto di relazione e altri tre mesi dalla ricezione di una risposta esaustiva da parte delle autorità nazionali per pubblicare la relazione finale.

⁹ Articolo 75, paragrafo 2 bis, lettera a), del regolamento (UE) n. 1303/2013.

45 Dopo la pubblicazione della relazione finale di audit, la Commissione dà avvio alla fase di follow-up durante la quale verifica se le autorità degli Stati membri abbiano accettato e applicato le rettifiche richieste a seguito delle risultanze dell'audit, o se la Commissione debba avviare una procedura di rettifica finanziaria¹⁰. In generale, la Commissione incoraggia le autorità degli Stati membri ad attuare le rettifiche e se necessario intavola ulteriori discussioni.

46 Per due delle dieci relazioni degli audit di conformità controllate dalla Corte, gli Stati membri hanno accettato le risultanze di audit e hanno attuato le rettifiche. Per le otto relazioni di audit di conformità restanti, la Corte ha rilevato che la Commissione e gli Stati membri hanno continuato a scambiare informazioni e punti di vista. Per tre di essi la Commissione ha rivisto la propria valutazione riportata nella relazione finale: in un caso ha ritirato una constatazione e negli altri due ha rivalutato l'incidenza finanziaria degli errori (cfr. *riquadro 3*). I cinque casi restanti erano ancora aperti al momento dell'audit della Corte, in un caso 24 mesi dopo la pubblicazione della relazione finale, senza una decisione definitiva da parte della Commissione. Di conseguenza, le conclusioni presentate nella relazione finale di audit esaminate dalla Commissione erano, in realtà, non definitive e soggette a ulteriori modifiche. La Corte segnala in questo contesto che la Commissione non conferma formalmente un tasso di errore definitivo.

¹⁰ Articolo 85 del regolamento (UE) n. 1303/2013.

Riquadro 3

I tassi di errore “definitivi” non sono realmente tali

La DG EMPL ha espletato un audit di conformità per un PO durante il quale ha controllato otto operazioni precedentemente esaminate da un’autorità di audit. La Commissione ha concluso nella relazione finale che sei operazioni presentavano ulteriori errori, uno dei quali era un errore del 100 % perché l’operazione non soddisfaceva i criteri di ammissibilità del PO. Ha ricalcolato il TETR, portandolo da 1,8 % a 5,5 %. La DG EMPL ha anche informato lo Stato membro delle rettifiche necessarie per ridurre il TETR al di sotto del 2 %.

Lo Stato membro non era però d’accordo con la valutazione della Commissione. In una successiva lettera di follow-up, la DG EMPL ha accettato la tesi dello Stato membro secondo la quale l’errore non era “casuale”, ossia non si ripeteva nel resto della popolazione, ma “sistematico”, ossia si ripeteva solo in circostanze specifiche, portando a un TETR del 2,0 %.

A giudizio della Corte, la riclassificazione di un errore casuale in errore sistematico non era giustificata in quanto non conforme alla definizione fornita negli orientamenti della Commissione¹¹. Le autorità degli Stati membri hanno confermato alla Commissione che tale errore non ha avuto alcun impatto su nessuna delle operazioni non controllate della popolazione. Di conseguenza, il TETR non era definitivo nella relazione finale di audit ed è rimasto sottostimato.

La Commissione non ha ancora attuato rettifiche finanziarie nette

47 L’analisi della Corte sui 26 audit di conformità espletati nel 2018 (l’esercizio più completo disponibile all’inizio del presente audit) ha mostrato che l’attuazione delle rettifiche è un processo lungo che può durare diversi anni dato che gli Stati membri hanno per legge il diritto di contestare la richiesta di rettifiche finanziarie avanzata dalla Commissione¹². Stando alle relazioni finali di audit della Commissione, 19 di questi audit di conformità richiedevano una rettifica finanziaria. In nove casi, le autorità degli Stati membri hanno attuato integralmente le rettifiche entro il 31 dicembre 2020. Ciò ha permesso alle autorità degli Stati membri di sostituire queste spese irregolari con altre spese nei successivi esercizi contabili. Per tutti gli altri dieci casi, erano ancora in corso discussioni con gli Stati membri e lavori supplementari dovevano essere svolti

¹¹ Per “errore sistematico” si intende un errore individuato nel campione sottoposto ad audit che ha un impatto sulla popolazione non controllata e si verifica in circostanze ben definite e tra loro simili (orientamenti EGESIF_15-0002-04, pag. 39)

¹² Articolo 145 del regolamento (UE) n. 1303/2013.

dalle autorità di audit. Due di questi dieci audit di conformità rappresentano più del 50 % delle rettifiche da apportare.

48 Alla fine del 2020, le autorità degli Stati membri avevano rettificato solo un terzo dell'importo da rettificare. Questo basso tasso di esecuzione è imputabile alla durata della procedura.

49 Il quadro normativo per il periodo 2014-2020 prevede che la Commissione applichi rettifiche finanziarie nette in caso di carenze gravi non individuate dagli Stati membri¹³, alle condizioni previste all'articolo 145, paragrafo 7 dell'RDC. Le rettifiche finanziarie nette comportano una riduzione definitiva del sostegno dei fondi agli Stati membri coinvolti. Al novembre 2021, la Commissione non ha ancora attuato una rettifica finanziaria netta.

Nelle RAA, la Commissione comunica un tasso minimo di errore, che non è definitivo, quale principale indicatore della regolarità

50 Per stabilire un indicatore di regolarità a livello della politica, ogni DG (DG REGIO e DG EMPL) calcola innanzitutto un TETR medio ponderato per i PO che gestisce e lo pubblica come un ICP nella rispettiva RAA. Tali calcoli tengono conto delle risultanze sia di analisi documentali che di audit di conformità.

51 Benché le DG presentino gli ICP come la migliore stima del TETR, la Corte ha rilevato una serie di problemi metodologici che fanno sì che gli ICP pubblicati dalle DG rappresentino solo una stima minima del livello di errore. La Corte rileva inoltre che gli ICP pubblicati non sono definitivi, dal momento che i TETR sottostanti a livello di PO possono ancora essere rivisti alla luce di attività di audit in corso o future. Nei paragrafi che seguono vengono presentati detti problemi metodologici.

I limiti nella metodologia della Commissione generalmente consentono di stabilire solo un tasso di errore minimo a livello di PO

52 Gli audit di conformità della Commissione si basano su un campione di PO già controllati dall'autorità di audit. In linea con la propria metodologia, la Commissione generalmente analizza da otto a dieci operazioni per ogni audit di conformità.

¹³ Articolo 145, paragrafo 7, del [regolamento \(UE\) n. 1303/2013](#).

Soltamente seleziona queste operazioni in base al proprio giudizio, tenendo conto di una serie di fattori di rischio, come ad esempio la possibile presenza di aiuti di Stato, l'uso di appalti pubblici e il tipo di beneficiario. Altri fattori di cui tiene conto nel selezionare un'operazione sono l'entità di quest'ultima e i diversi assi prioritari.

53 La Corte ha valutato in che modo la Commissione ha selezionato il campione e ha riscontrato che la documentazione non era sufficiente e non le consentiva di collegare rischi specifici alle operazioni selezionate. La Corte osserva inoltre che il numero di operazioni selezionate non sempre consente alla Commissione di coprire tutti i tipi di operazioni nel campione delle autorità di audit e i rischi connessi, mentre tale campione dovrebbe rispecchiare invece la varietà di priorità dei PO e delle operazioni che beneficiano di finanziamenti a titolo della politica di coesione. Questo vale in particolare quando una relazione annuale di controllo riguarda diversi PO.

54 Per i dieci audit di conformità controllati, la Corte ha analizzato la frequenza degli errori (percentuale delle operazioni con errori non rilevati dalle autorità di audit) e l'aumento del TETR in termini di punti percentuali (cfr. *tabella 2*).

Tabella 2 – Panoramica degli ulteriori errori individuati nei dieci audit di conformità esaminati

Audit n.	Dimensioni del campione dell'AdA ¹	Dimensioni del campione della COM ¹	Copertura (percentuale delle operazioni riesaminate) ²	N. di operazioni con errori ²	Frequenza degli ulteriori errori	Aumento del TETR in punti percentuali
Generale						
Totale per i 10 audit di conformità controllati	487	73	15 %	28	38 %	1,94 %
DG REGIO						
audit 1	99	8	8 %	3	38 %	0,36 %
audit 2	34	8	24 %	1	13 %	6,82 %
audit 3	6	4	67 %	1	25 %	0,86 %
audit 4	146	8	5 %	6	75 %	2,25 %
audit 5	30	8	27 %	3	38 %	4,20 %
DG EMPL						
audit 6	40	8	20 %	4	50 %	0,29 %
audit 7	30	8	27 %	1	13 %	0,05 %
audit 8	30	5	17 %	1	20 %	0,00 %
audit 9	30	8	27 %	4	50 %	2,22 %
audit 10	42	8	19 %	4	50 %	2,38 %

¹ AdA: autorità di audit; COM: Commissione.

² I numeri si riferiscono al campione della Commissione.

Fonte: Corte dei conti europea.

55 In generale il numero di operazioni nel campione della Commissione era in linea con la metodologia di quest'ultima, che consente di coprire parzialmente le operazioni controllate dall'autorità di audit. Per i dieci audit di conformità esaminati dalla Corte, le DG avevano coperto il 15 % delle operazioni controllate dalle autorità di audit, corrispondenti al 24 % delle spese coperte dal campione delle autorità di audit. Hanno rilevato ulteriori errori, non individuati in precedenza dagli audit di tali autorità, nel 38 % delle operazioni controllate, nelle quali hanno spesso constatato molteplici diversi tipi di errori. Per gli errori rilevati, la Commissione ha valutato se lo stesso tipo di errore fosse presente in altre operazioni controllate dalle autorità di audit. In cinque dei dieci audit di conformità controllati dalla Corte, alcuni errori erano ricorrenti e la

Commissione ne ha determinato l'impatto. In nove dei dieci audit di conformità, la Commissione ha ritenuto che altri errori non fossero ricorrenti. In questi casi non ha esteso il campione al fine di ridurre il rischio di ulteriori diversi tipi di errori non individuati in precedenza.

56 A giudizio della Corte, il fatto che la Commissione abbia rilevato un'alta frequenza di errori non individuati in un campione spesso limitato di operazioni indica che presumibilmente sono presenti altri tipi di errori nel resto del campione delle autorità di audit non analizzato dalla Commissione. Ciò significa che, in questi casi, il TETR è un tasso minimo a livello di PO.

57 Nel *riquadro 4* viene illustrato come l'approccio della Commissione le consenta di stabilire soltanto un tasso minimo di errore.

Riquadro 4

Audit di conformità: ulteriori errori sono rimasti non individuati e non corretti

La DG REGIO ha espletato un audit di conformità su vari PO per l'esercizio contabile 2016-2017. Durante l'audit ha rieseguito l'audit di otto delle 99 operazioni controllate dall'autorità di audit. Per tre di queste otto operazioni ha rilevato errori aggiuntivi non individuati dall'autorità di audit. Questi errori aggiuntivi hanno avuto un impatto sul TETR, che la DG ha aggiustato dall'1,18 % all'1,54 %. Benché fossero presenti tre errori aggiuntivi nel campione della Commissione, quest'ultima ha ritenuto di avere la ragionevole certezza che nelle 91 operazioni non analizzate non vi fossero altri errori non rilevati. La DG REGIO ha fatto affidamento sul lavoro di audit dell'autorità di audit per tali operazioni.

Durante l'audit per la dichiarazione di affidabilità per il 2018, la Corte ha analizzato nove delle 91 operazioni non controllate dalla Commissione e ha individuato errori quantificabili in sei di esse. Gli errori contenuti in queste sei operazioni con errori quantificabili sono di diversi tipi. Sebbene la Commissione fosse a conoscenza del tipo di errori relativi agli aiuti di Stato rilevati dalla Corte, non aveva individuato altri tipi di errore nel proprio campione. Di conseguenza, la Corte ha stimato che il TETR fosse almeno pari al 7,10 %, rispetto all'1,54 % risultante dall'audit di conformità della Commissione. Data l'elevata frequenza di errori aventi un'incidenza finanziaria, è probabile che ulteriori errori siano ancora presenti nelle operazioni non controllate né dalla Commissione né dalla Corte.

La metodologia della Commissione consente di stimare solo un tasso minimo di errore a livello di DG

58 La Corte ha rilevato che le analisi documentali non sono concepite per individuare ulteriori spese non ammissibili, il che ne limita il valore aggiunto nel confermare la validità dei tassi di errore comunicati. Le analisi documentali non sostituiscono gli audit di conformità (cfr. paragrafo 30). Nonostante ciò, le DG vi fanno affidamento come parte della propria metodologia per stabilire un tasso di errore sia a livello di Fondo che di DG (ICP 5). Tuttavia, non stimano l'impatto degli errori riscontrati durante gli audit di conformità sui PO non sottoposti ad audit (esami documentali) per stimare il tasso di errore aggregato (ICP5).

59 A giudizio della Corte, non vi è motivo di supporre che i PO non sottoposti ad audit siano esenti da ulteriori errori. Benché la Commissione individui un numero significativo di errori non segnalati nel campione di operazioni/PO controllato dalle AdA, le debolezze metodologiche dell'approccio adottato fanno sì che i tassi di errore da essa comunicati a livello di DG come ICP possono essere solo tassi minimi di errore. È quindi probabile che il livello reale di errore sia più elevato.

60 Oltre a tale ICP, dal 2018 entrambe le DG hanno inoltre comunicato un tasso massimo stimato di errore, concepito per tenere conto del potenziale impatto del lavoro di audit in corso sulle informazioni sulla regolarità presentate nelle RAA. Per determinare questo tasso massimo, entrambe le DG hanno usato tassi forfettari per i PO per i quali attendevano ancora l'esito del lavoro di audit.

61 Dal 2019, in entrambe le RAA viene spiegato che il tasso massimo tiene conto di potenziali errori presenti al di fuori del campione di operazioni, in PO sottoposti ad audit dalla Commissione o dalla Corte. Nella propria relazione annuale sull'esercizio 2019, la Corte ha considerato questo tasso più adatto, perché tiene conto del potenziale impatto di attività di audit in corso¹⁴. Mentre la DG REGIO ha applicato l'approccio descritto nella RAA, la DG EMPL non ha tenuto pienamente conto di possibili altri errori oltre a quelli individuati. L'approccio della Commissione, come applicato dalla DG REGIO, intende rispondere alla constatazione della Corte¹⁵ indicante che il lavoro di audit continua dopo la pubblicazione dei tassi nelle RAA. Tuttavia, non risolve altri problemi metodologici, come l'incapacità delle analisi documentali di individuare spese non ammissibili, la copertura limitata dei PO negli audit di

¹⁴ [Relazione annuale](#) sull'esercizio finanziario 2019, paragrafo 5.56.

¹⁵ [Relazione annuale](#) sull'esercizio finanziario 2018, paragrafo 6.63.

conformità della Commissione e il rischio che gli errori restino non rilevati durante l'esame delle operazioni.

I tassi annuali di errore a livello di Fondo o di DG non sono definitivi

62 Nella relazione annuale per l'esercizio 2018, la Corte ha sottolineato che la maggior parte delle disposizioni relative alla chiusura dei programmi del periodo 2014-2020 rimanda ad una fase successiva, generalmente alla chiusura del programma, la valutazione finale dell'ammissibilità delle spese dichiarate per alcune operazioni¹⁶. Ciò avviene per una serie di operazioni in molti PO, in particolare per le operazioni riguardanti gli investimenti degli strumenti finanziari, la liquidazione degli anticipi relativi ad aiuti di Stato, la valutazione finale delle operazioni generatrici di entrate e il trattamento delle operazioni non funzionanti. Sebbene la Commissione abbia escluso gli anticipi per gli strumenti finanziari dagli ICP indicati nelle proprie RAA, la valutazione tardiva delle questioni di ammissibilità potrebbe ripercuotersi sui tassi di errore comunicati per gli esercizi in questione. Ciò avvalora ulteriormente la conclusione della Corte secondo cui i tassi presentati nelle RAA non rispecchiano necessariamente la valutazione finale delle DG. Qualora un errore dovesse emergere in un secondo momento in questo tipo di operazioni, sarà necessario rivalutare e aumentare i tassi di errore dei PO interessati.

Le riserve sono pregiudicate dall'assenza di informazioni complete

63 Nelle RAA delle DG, i direttori generali presentano una dichiarazione di affidabilità in cui indicano che le procedure di controllo applicate offrono adeguate garanzie per quanto riguarda la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti. I direttori generali possono aggiungere una riserva relativa a determinati settori delle entrate e delle spese per i quali ritengono che la dichiarazione generale non si applichi. Nell'ambito della coesione, i direttori generali formulano riserve a livello di PO invece che di Fondo.

¹⁶ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2018, paragrafi 6.68-6.71, e raccomandazione 6.3.

64 Le istruzioni della Commissione prevedono che i PO per il periodo di programmazione 2014-2020 siano inclusi nella riserva se soddisfano almeno uno dei seguenti criteri¹⁷:

- un tasso di errore totale (TET) superiore al 10 %;
- carenze in elementi chiave dei sistemi che potrebbero comportare/determinare irregolarità superiori al 10 % e per i quali non sono state attuate misure correttive a porre rimedio a tali carenze;
- un TETR superiore al 2 %;
- criticità rilevanti attinenti la completezza, esattezza e veridicità dei conti.

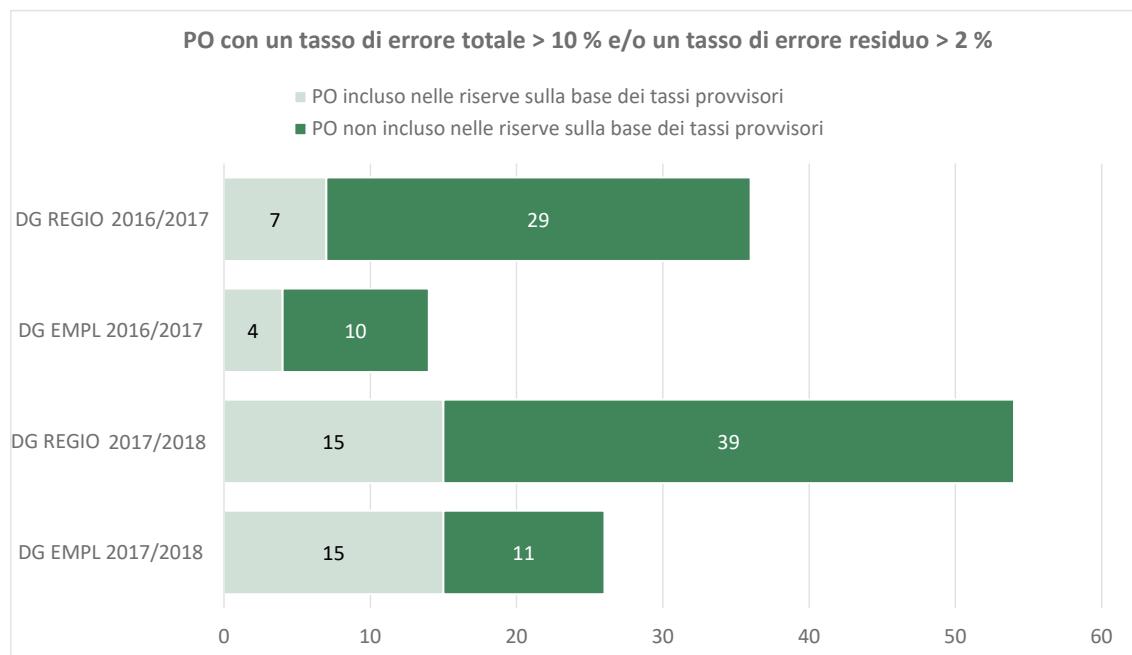
Nel decidere se formulare o meno una riserva, la Commissione tiene anche conto di carenze qualitative che hanno un impatto significativo sulla propria reputazione.

65 La Commissione applica questi criteri alle spese dichiarate nei pacchetti di affidabilità più recenti disponibili. Anche se questi sono soggetti ai controlli realizzati dalla Commissione ai fini dell'accettazione dei conti nell'anno in cui vengono pubblicate le RAA, la Commissione completa la propria valutazione della regolarità successivamente a tale accettazione, e conferma i TETR per i diversi PO nelle RAA degli esercizi successivi.

66 La Corte ha esaminato i tassi confermati per gli esercizi contabili 2016/2017 e 2017/2018 nelle RAA degli esercizi successivi (rispettivamente 2018 e 2019). Ha analizzato le informazioni risultanti da audit di conformità e da altre attività di audit svolte dopo la formulazione di riserve per ogni PO per entrambe le DG. Nella *figura 8* vengono presentate le risultanze che illustrano i limiti di tale sistema.

¹⁷ Come stabilito nell'allegato IV delle RAA 2019.

Figura 8 – Panoramica dei PO oggetto di riserva con tassi di errore elevati e/o superiori al livello di rilevanza



Fonte: Corte dei conti europea.

67 Nel complesso, l'analisi della Corte dimostra che i direttori generali hanno dichiarato nelle RAA di avere una ragionevole certezza riguardo alla regolarità delle spese sulla base dei tassi provvisori per i PO. Tuttavia, il lavoro di audit successivo ha rivelato che i valori aggiustati per il TET superavano il 10 % e/o il TETR era oltre il 2 % in un numero significativo di casi. Ciò mostra i limiti intrinseci dell'approccio della Commissione di esprimere riserve sulle spese dell'anno civile. Nel *riquadro 5* viene fornito un esempio per illustrare tali limiti intrinseci.

Riquadro 5

DG EMPL: riserve formulate in mancanza di informazioni complete

In seguito all'analisi di un pacchetto di affidabilità per l'esercizio contabile 2017/2018, che riguardava le spese dal 1 luglio 2017 al 30 giugno 2018, la DG EMPL ha ritenuto che il TETR per un PO regionale fosse pari al 2,00 %. Considerato che tale tasso non superava la soglia di rilevanza, la DG EMPL non ha formulato una riserva e ha fornito nella RAA per l'esercizio 2018 garanzie sulla spesa del 2018 nell'ambito di tale PO.

L'audit di conformità espletato dopo la pubblicazione della RAA per l'esercizio 2018 ha portato a rettificare il TETR al 4,38 % il che, qualora il ciclo di controllo fosse stato completato, avrebbe giustificato la necessità di una riserva.

Le informazioni sulla regolarità nel settore della coesione presentate nell'AMPR ereditano le carenze delle RAA

Con il sostegno dei servizi centrali, il collegio dei commissari adotta l'AMPR ed è responsabile del suo contenuto

68 Nei seguenti paragrafi la Corte si concentra sulla presentazione dei dati sulla regolarità nella sezione 2 dell'AMPR, che include il settore della coesione. L'AMPR è il principale contributo della Commissione alla procedura annuale di discarico e si compone di due parti:

- la sezione 1 “Rendimento e risultati” fornisce una panoramica di alto livello dei risultati conseguiti¹⁸;
- la sezione 2 “Controllo interno e gestione finanziaria” presenta la gestione del bilancio dell’UE da parte della Commissione e include una sintesi delle informazioni contenute nelle RAA, una stima del livello di errore nella spesa dell’UE nonché il rischio al pagamento stimato dalla Commissione per la spesa annuale dell’UE in generale e per i singoli settori d’intervento, tra cui la coesione¹⁹.

69 Le informazioni sul controllo interno e sulla gestione finanziaria presentate nell'AMPR si basano sulle RAA delle varie direzioni generali della Commissione. La responsabilità per le informazioni comunicate nell'AMPR segue ripartizione delle competenze stabilita dalle disposizioni di governance della Commissione. I direttori generali sono responsabili dell'affidabilità delle informazioni fornite nelle rispettive RAA, mentre il collegio dei commissari adotta l'AMPR ed ha pertanto la responsabilità

¹⁸ Questa parte dell'AMPR è la relazione della Commissione prevista dall'articolo 318 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

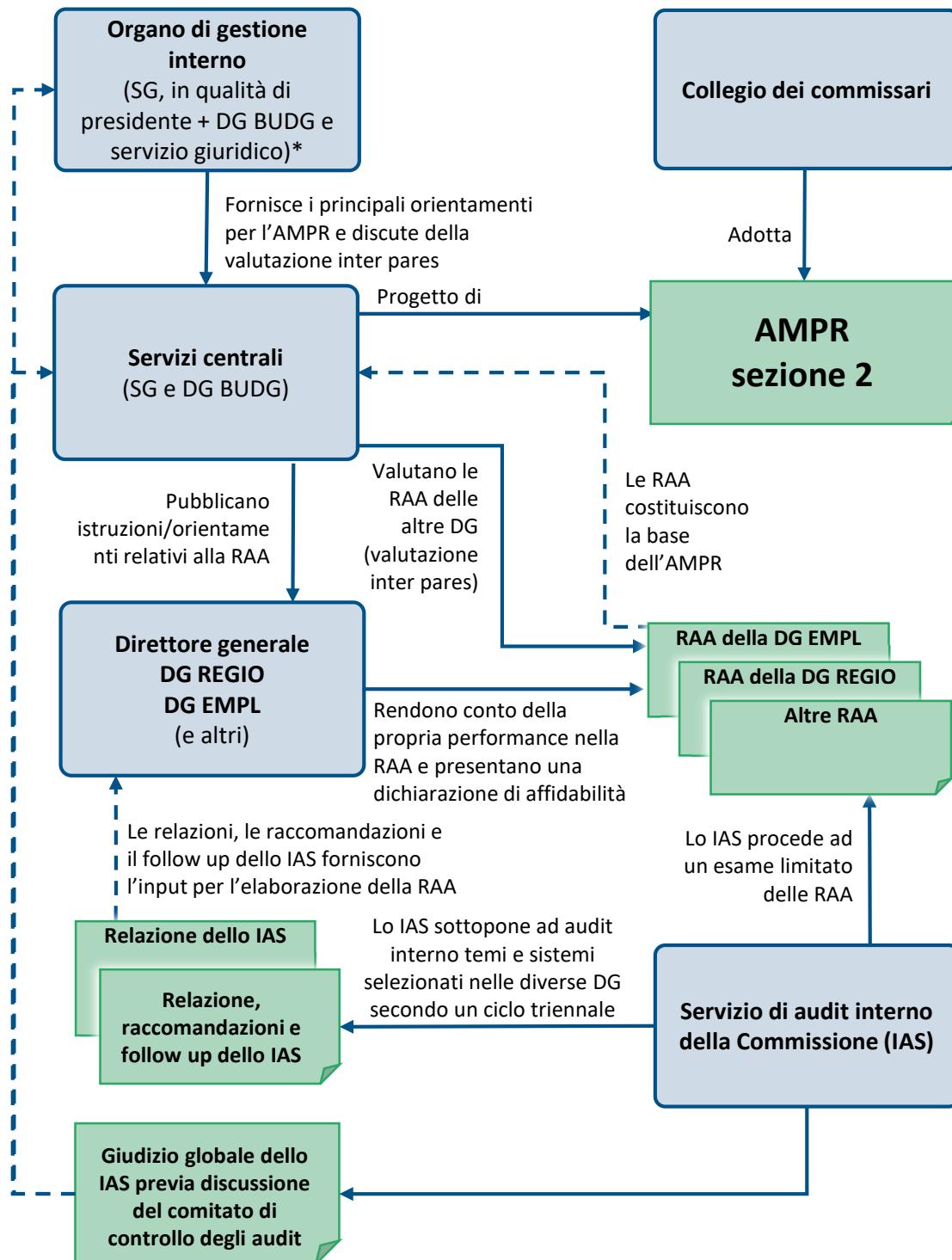
¹⁹ Articolo 247, paragrafo 1, lettera b), del regolamento finanziario: la relazione annuale sulla gestione e il rendimento, che prevede una sintesi chiara e concisa delle realizzazioni in termini di controllo interno e gestione finanziaria di cui alle relazioni annuali di attività di ciascun ordinatore delegato e che comprende informazioni sulle disposizioni essenziali in materia di governance in seno alla Commissione, nonché:

- i) una stima del livello di errore nelle spese dell’Unione sulla base di una metodologia coerente e una stima delle rettifiche future;
- ii) informazioni sulle azioni preventive e correttive concernenti il bilancio, che presentano l’incidenza finanziaria delle misure adottate per tutelare il bilancio dalle spese che violano il diritto applicabile;
- iii) informazioni sull’attuazione della strategia antifrode della Commissione.

ultima e la titolarità della produzione della relazione e delle informazioni in essa presentate.

70 La *figura 9* illustra il processo per la redazione dell'AMPR, indicando la divisione delle responsabilità e il contributo dei direttori generali (attraverso le RAA), dei servizi centrali e del servizio di audit interno.

Figura 9 – Processo di redazione della sezione 2 dell'AMPR



Nota: i rappresentanti dei Gabinetti del Presidente e del commissario responsabile del bilancio e dell'amministrazione hanno lo status di osservatori in seno all'organo di gestione interno.

Fonre: Corte dei conti europea.

L'AMPR eredita i limiti delle informazioni sulla regolarità incluse nelle RAA delle DG REGIO e DG EMPL

71 I servizi centrali della Commissione, la DG BUDG e il Segretariato generale sono responsabili della preparazione dell'AMPR, sulla base delle RAA delle diverse DG. A tal fine, essi controllano il contenuto delle RAA, forniscono riscontri e organizzano riunioni inter pares con le DG, ma il mandato di apportare eventuali modifiche spetta al direttore generale, conformemente al suo ruolo di responsabilità nella gestione quotidiana delle DG.

72 I servizi centrali informano l'organo di gestione interno in caso di eventuali problemi significativi riscontrati durante la valutazione inter pares. Negli esercizi controllati dalla Corte, i servizi centrali non hanno indicato problemi rimanenti relativi agli indicatori chiave di performance presentati nelle RAA delle DG REGIO e DG EMPL. Ciò implica che i servizi centrali hanno in pratica accettato i tassi indicati in tali RAA, congiuntamente all'approccio sottostante.

73 Il rischio al pagamento per il settore della coesione indicato nelle AMPR esaminate dalla Corte è quindi soggetto agli stessi limiti dei dati sottostanti presentati nelle RAA delle DG. Per le ragioni già delineate (cfr. paragrafi [58-62](#)), si tratta solo un tasso minimo che non è definitivo ed è probabilmente sottostimato.

74 La Corte ha rilevato in tale contesto che i servizi centrali pubblicano istruzioni/orientamenti per le RAA, comprendenti i requisiti standard per la qualità e la comparabilità in tutta la Commissione, ma non ricevono dal responsabile dell'AMPR istruzioni dettagliate sul contenuto e sull'estensione dell'AMPR e la relativa analisi delle RAA delle altre DG. Emanare tali istruzioni potrebbe contribuire a far sì che il collegio dei commissari fornisca informazioni pertinenti e affidabili nell'AMPR²⁰.

²⁰ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2020, paragrafo 1.36.

Conclusioni e raccomandazioni

75 Nel presente audit, la Corte ha esaminato il lavoro svolto dalla Commissione sui pacchetti annuali di affidabilità degli Stati membri, che costituisce la base per la convalida e la conferma dei tassi di errore residuo annuali comunicati dalle autorità di audit. La Corte ha analizzato la presentazione e l'affidabilità delle informazioni sulla regolarità fornite dalla Commissione nelle relazioni annuali di attività (RAA) delle proprie DG e nella relazione annuale sulla gestione e il rendimento (AMPR). Le raccomandazioni della Corte sono intese a migliorare ulteriormente il funzionamento dell'attuale sistema di gestione e controllo, senza aggiungervi ulteriori fasi.

76 Nel complesso, la Corte ha riscontrato che la Commissione svolge una notevole mole di lavoro per l'accettazione dei conti annuali degli Stati membri e la verifica dell'affidabilità delle informazioni sulla regolarità fornite nelle relazioni delle autorità degli Stati membri. Tuttavia, le osservazioni della Corte hanno portato a concludere che la Commissione formula solo una stima non definitiva minima del tasso di errore a livello di programma operativo (PO) e di direzione generale (DG) e, di conseguenza, nella propria AMPR.

77 La Corte ha rilevato che, per il periodo 2014-2020, la Commissione, in ottemperanza al quadro normativo, ha accettato i conti annuali senza tenere conto della regolarità della spesa connessa (paragrafo 21). Benché il legislatore abbia introdotto la trattenuta del 10 % operata sui pagamenti con l'intenzione di tutelare il bilancio dell'UE, la Commissione ha dovuto svincolare i relativi importi anche quando le autorità di audit degli Stati membri avevano confermato un errore residuo superiore alla soglia di rilevanza del 2 % e la Commissione non aveva ancora ultimato i controlli della regolarità. Le disposizioni disciplinanti questi casi sono state modificate per il periodo di programmazione 2021-2027 (paragrafo 22). Sebbene la Commissione non possa più accettare conti con un tasso di errore totale residuo (TETR) superiore alla soglia di rilevanza del 2 %, continuerà a svincolare la trattenuta, ridotta al 5 %, prima di aver completato i controlli sulla regolarità.

Raccomandazione 1 – La Commissione dovrebbe proporre una revisione della normativa per far sì che la trattenuta operata sui pagamenti sia adeguatamente tutelata prima di essere svincolata

Per tutelare il bilancio dell’UE, la Corte raccomanda alla Commissione di proporre una revisione del quadro normativo 2021-2027 per contrastare il rischio che permane dopo lo svincolo della trattenuta del 5 %. La Commissione dovrebbe poterla svincolare solo al termine del lavoro sulla regolarità per un PO per uno specifico periodo contabile o, al più tardi, alla chiusura del programma.

Termine di attuazione: prossima revisione del quadro normativo per il periodo di programmazione 2021-2027 e, al più tardi, entro la relativa revisione intermedia

78 Le analisi documentali della Commissione di tutti i pacchetti annuali di affidabilità presentati dagli Stati membri non sono concepite per individuare ulteriori spese non ammissibili (paragrafi 23-25). Gli aggiustamenti dei tassi di errore, in seguito alle analisi documentali, sono generalmente motivati da questioni rilevate negli esercizi precedenti (paragrafo 26). Dall’analisi della Corte è emerso che le analisi documentali non hanno rilevato, né rettificato, spese irregolari (paragrafi 28-30). Pertanto, il loro valore ai fini della conferma della regolarità delle operazioni e della validità dei TETR comunicati dalle autorità di audit è limitato.

79 Sebbene nella propria strategia di audit la Commissione preveda un approccio basato sul rischio per selezionare le autorità di audit da sottoporre a audit di conformità, la Corte ha rilevato che la classificazione delle autorità di audit basata sul rischio non ha sempre trovato riscontro nella selezione delle autorità da sottoporre a tali audit (paragrafi 33-35). Ha inoltre notato che la selezione definitiva delle autorità di audit, in particolare per la direzione generale Occupazione, affari sociali e inclusione, non era pienamente in linea con i risultati della valutazione dei rischi, senza che la motivazione di tale scostamento fosse stata documentata dalla Commissione (paragrafo 36).

80 La valutazione della Corte sul lavoro di audit della Commissione ha mostrato varie debolezze. Sono state rilevate carenze nella documentazione di audit, che hanno ostacolato la valutazione da parte della Corte dell’adeguatezza del lavoro svolto (paragrafi 42 e 43). In due delle dieci operazioni esaminate dalla Corte, sono stati riscontrati ulteriori errori, non individuati dalla Commissione, che inficiavano la

regolarità della spesa interessata. Ciò ha avuto un impatto anche sui relativi tassi di errore comunicati (paragrafi 38-40).

81 È emerso che la Commissione pubblica i propri audit di conformità entro i termini stabiliti dalla normativa (paragrafo 44). Tuttavia, nella maggior parte dei casi esaminati dalla Corte, la Commissione ha continuato a scambiare informazioni e opinioni con gli Stati membri in una fase di follow-up successiva all'invio della relazione finale, durante la quale verifica se le autorità degli Stati membri abbiano accettato e applicato le rettifiche richieste. Ciò significa che le constatazioni e i tassi di errore presentati nelle relazioni finali non erano sempre definitivi (paragrafi 45 e 46). La Corte segnala in questo contesto che la Commissione non conferma formalmente un tasso di errore definitivo alle autorità degli Stati membri.

82 L'analisi della Corte su un campione di correzioni ha mostrato che esse vengono attuate dopo un lungo processo che può durare vari anni, considerato che gli Stati membri hanno il diritto di contestare la Commissione (paragrafi 47 e 48). Al novembre 2021, la Commissione non ha ancora eseguito una rettifica finanziaria netta (paragrafo 49).

83 Alcuni criteri di ammissibilità possono essere controllati solo alla chiusura dei programmi. Ciò influisce sulla valutazione annuale della Commissione e implica che i tassi annuali di errore dei PO interessati potrebbero non essere definitivi e che potrebbe essere necessario rivalutarli e aumentarli. Eventuali spese irregolari in questi PO non sono rilevate né corrette fino alla chiusura, in un sistema di gestione e controllo della spesa per la coesione che dovrebbe invece portare ad un'accettazione annuale dei conti. La raccomandazione formulata dalla Corte a questo proposito nella relazione annuale per l'esercizio 2018²¹ resta valida (paragrafo 62).

²¹ Relazione annuale sull'esercizio 2018, raccomandazione 6.3, – Modalità di chiusura per il periodo 2014-2020.

Raccomandazione 2 – La Commissione dovrebbe migliorare il proprio lavoro di audit, la documentazione di audit e il processo di verifica

La Corte raccomanda alla Commissione di intraprendere le azioni necessarie per fare in modo che:

- a) i piani di audit di conformità rispecchino la valutazione dei rischi effettuata dalla Commissione. Qualora vengano considerati altri fattori che si traducono in modifiche, la Commissione dovrebbe documentare in maniera chiara e spiegare le motivazioni che ne sono alla base;
- b) il lavoro di audit sia sufficientemente documentato;
- c) il processo di analisi venga rafforzato al fine di individuare e correggere eventuali debolezze presenti nel lavoro della Commissione stessa;
- d) gli Stati membri ricevano una conferma formale separata circa il TETR definitivo per ogni PO e per ogni esercizio contabile.

Termine di attuazione: esercizio contabile 2020/2021.

84 Nei propri audit di conformità la Commissione, esercitando il proprio giudizio professionale, seleziona e analizza solitamente da otto a dieci operazioni estratte dal campione di operazioni selezionato dall'autorità di audit stessa a fini di controllo (paragrafo 52). Questa analisi della Commissione è un elemento importante per valutare il lavoro dell'autorità di audit e i relativi risultati. Benché negli audit di conformità analizzati dalla Corte la Commissione avesse riscontrato alcuni errori non rilevati in precedenza, la copertura limitata delle verifiche delle operazioni svolte dalle autorità di audit e le risultanze stesse del lavoro della Corte lasciano presumere che vi possano essere altri errori non rilevati e non corretti (paragrafi 53-55). Di conseguenza, la metodologia della Commissione generalmente consente di stabilire solo un tasso di errore minimo a livello di PO (paragrafi 56 e 57).

85 Per stabilire un indicatore di regolarità a livello di politica, ogni DG (quella della Politica regionale e urbana e quella per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione) calcola innanzitutto un TETR medio ponderato per i PO che gestisce e lo pubblica come indicatore chiave di performance (ICP) nella rispettiva RAA. Tali calcoli tengono conto delle risultanze sia delle analisi documentali che degli audit di conformità. Entrambe le DG comunicano inoltre un tasso massimo stimato di errore, concepito per tenere

conto del potenziale impatto del lavoro di audit in corso sulle informazioni sulla regolarità presentate nelle RAA. Benché le DG presentino gli ICP come la migliore stima del livello di errore, le risultanze del lavoro della Corte lasciano presumere che l'ICP pubblicato dalle DG rappresenti un valore minimo. Ciò è ascrivibile alla limitata copertura sia dei PO che delle operazioni negli audit di conformità della Commissione, ai limiti intrinseci delle analisi documentali da questa svolte e alle problematiche relative al suo lavoro di audit (paragrafi 58-59). La Corte ritiene che gli ICP pubblicati non siano definitivi, dal momento che i TETR sottostanti a livello di PO possono ancora essere rivisti alla luce di attività di audit in corso o future (paragrafi 46 e 62).

86 Le riserve delle DG sui singoli programmi sono un altro elemento chiave relativo alla regolarità della spesa per la coesione. La DG Politica regionale e urbana e la DG Occupazione, affari sociali e inclusione formulano riserve basandosi su spese non ancora sottoposte ai controlli di regolarità della Commissione (paragrafo 65). I limiti temporali intrinseci del processo di controllo hanno fatto sì che la maggior parte dei PO per i quali il lavoro della Commissione ha indicato un livello di errore rilevante non è stata inclusa nella riserva della precedente RAA (paragrafi 66 e 67).

Raccomandazione 3 – La Commissione dovrebbe rafforzare gli elementi principali delle informazioni sulla regolarità fornite nelle RAA

Il livello di errore stimato e le riserve sono informazioni essenziali sulla regolarità che la Commissione dovrebbe rafforzare. La Corte raccomanda alla Commissione di:

- a) risolvere le questioni metodologiche, sollevate nel presente audit, che portano a un ICP minimo (tasso di errore). Tale approccio dovrebbe far sì che l'ICP tenga conto, per la spesa non controllata, dell'elevata frequenza di errori aventi un'incidenza finanziaria rilevanti negli audit di conformità al momento di stimare il tasso di errore aggregato;
- b) agevolare la comprensione, da parte dei lettori, di un argomento tecnico e complesso e spiegare con maggiore chiarezza ed evidenziare meglio nelle RAA che le riserve si basano su tassi di errore non confermati, congiuntamente ai rischi connessi.

Termine di attuazione: esercizio contabile 2020/2021.

87 L'AMPR è un documento chiave di rendicontabilità che sintetizza le informazioni relative al controllo interno e alla gestione finanziaria della Commissione. Benché il responsabile ultimo delle informazioni presentate in tale documento sia il collegio dei commissari, i servizi centrali contribuiscono alla sua stesura. Nonostante i servizi centrali svolgano un ruolo guida nella produzione dell'AMPR, la Corte ha rilevato che non esistono istruzioni precise sulla portata, sul contenuto e sulla struttura dell'AMPR e sulle relative valutazioni inter pares contenute nelle RAA (paragrafo 74).

88 Le informazioni sulla regolarità delle spese per la coesione sono una semplice raccolta dei dati forniti nelle RAA delle DG Politica regionale e urbana e DG Occupazione, affari sociali e inclusione; il che significa che tutte le questioni individuate dalla Corte concernenti tali dati valgono anche per l'AMPR. Di conseguenza, il tasso di errore indicato può essere solo un tasso minimo che probabilmente sottostima il reale livello di errore nel settore della coesione (paragrafo 73).

Raccomandazione 4 – I servizi centrali dovrebbero ricevere istruzioni per la produzione dell'AMPR da chi ne è responsabile, il collegio dei commissari

L'AMPR è un documento di rendicontabilità fondamentale prodotto dalla Commissione e contribuisce alla procedura di discarico. Per fare in modo che il collegio dei commissari, responsabile di tale documento, vi fornisca informazioni pertinenti e attendibili, e per rispecchiare meglio le responsabilità dei diversi attori coinvolti nella sua produzione e adozione, la Corte raccomanda al collegio dei commissari di fornire istruzioni ai servizi centrali, indicando il contenuto e la struttura dell'AMPR e definendo la portata dell'analisi delle RAA sottostanti da parte dei servizi centrali.

Termine di attuazione: discarico per il 2021.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione V, presieduta da Tony Murphy,
Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo il 3 novembre 2021.

Per la Corte dei conti europea

Klaus-Heiner Lehne
Presidente

Acronimi e abbreviazioni

AdA: autorità di audit

AMPR: relazione annuale sulla gestione e il rendimento del bilancio dell'UE

DAC: direzione congiunta di audit per la Coesione

DG BUDG: DG Bilancio

DG EMPL: DG Occupazione, affari sociali e inclusione

DG REGIO: DG Politica regionale e urbana

DG: direzione generale della Commissione

FESR: Fondo europeo di sviluppo regionale

Fondi SIE: Fondi strutturali e d'investimento europei

FSE: Fondo sociale europeo

IAS: servizio di audit interno della Commissione

ICP: indicatore chiave di performance

PO: Programma operativo

QFP: quadro finanziario pluriennale

RAA: relazione annuale di attività

RDC: regolamento recante disposizioni comuni

SG: Segretariato generale della Commissione europea

TET: tasso di errore totale

TETR: tasso di errore totale residuo

Glossario

Analisi documentale: esame delle informazioni fornite nei pacchetti di affidabilità sulla base dei relativi documenti.

Audit di conformità: audit inteso a confermare che un'attività rispetta la normativa applicabile nonché i termini di eventuali contratti o accordi.

Autorità di audit: ente nazionale indipendente preposto all'audit dei sistemi e degli interventi afferenti un programma di spesa dell'UE.

Autorità di certificazione: organismo incaricato da uno Stato membro di certificare l'esattezza e la conformità delle dichiarazioni di spesa e delle domande di pagamento.

Autorità di gestione: autorità (pubblica o privata) nazionale, regionale o locale, designata da uno Stato membro per gestire un programma finanziato dall'UE.

Chiusura: regolamento, sotto il profilo finanziario, di un programma o di un fondo dell'UE, effettuato tramite il pagamento del saldo dovuto a uno Stato membro o a un altro paese beneficiario, o il recupero di fondi dallo stesso.

Discarico: decisione annuale adottata dal Parlamento europeo che concede alla Commissione l'approvazione finale della modalità di esecuzione del bilancio.

Errore casuale: errore non considerato sistemico, noto o anomalo. Si presume che gli errori casuali rilevati nel campione sottoposto ad audit possano verosimilmente essere presenti anche nella popolazione non controllata.

Errore quantificabile: classificazione usata dalla Corte, nel comunicare i risultati delle verifiche delle operazioni, quando l'importo di un'operazione inficiata da errore può essere misurato.

Errore sistemico: errore individuato nel campione sottoposto ad audit che ha un impatto sulla popolazione non controllata e si verifica in circostanze ben definite e tra loro simili. Gli errori sistemici hanno generalmente una caratteristica comune, ad esempio il tipo di operazione, il luogo o il periodo in cui si verificano. Sono in genere associati a procedure di controllo inefficaci (o parzialmente efficaci) nell'ambito dei sistemi di gestione e di controllo.

Errore: risultato di un calcolo inesatto o di una irregolarità dovuta al mancato rispetto di disposizioni giuridiche e contrattuali.

Fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE): i cinque principali fondi dell'UE che, congiuntamente, sostengono lo sviluppo economico in tutta l'Unione, ossia il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo, il Fondo di coesione, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca.

Gestione concorrente: modalità di esecuzione della spesa a valere sul bilancio dell'UE in cui la Commissione, a differenza di quanto avviene nella gestione diretta, delega l'esecuzione agli Stati membri, pur mantenendo la responsabilità finale.

Irregolarità: violazione delle norme dell'UE (o delle norme nazionali applicabili) oppure degli obblighi contrattuali.

Livello di errore stimato: stima statistica del livello di errore che inficia una popolazione, in base alla verifica di un campione rappresentativo di operazioni.

Pacchetto di affidabilità: il “pacchetto di affidabilità” che le autorità degli Stati membri devono trasmettere ogni anno entro il 15 febbraio (o, in casi eccezionali concordati con la Commissione, entro il 1° marzo) comprende: i conti redatti dall'autorità di certificazione, la dichiarazione di gestione e il riepilogo annuale delle relazioni finali di audit e dei controlli effettuati dall'autorità di gestione, il parere di audit annuale e la relazione di controllo stilata dall'autorità di audit.

Politica di coesione: la politica dell'UE, che mira a ridurre le disparità economiche e sociali tra le regioni e gli Stati membri promuovendo la creazione di posti di lavoro, la competitività delle imprese, la crescita economica, lo sviluppo sostenibile e la cooperazione transfrontaliera e interregionale.

Principi di revisione riconosciuti a livello internazionale: insieme di norme professionali emanate da vari organismi normativi, che stabiliscono le responsabilità degli auditor.

Procedura in contraddittorio: procedura nella quale la Commissione discute le risultanze dei propri controlli con l'organismo o il dipartimento controllato per garantire che siano fondate.

Programma operativo (PO): programma che stabilisce le priorità e gli obiettivi specifici di uno Stato membro e descrive in che modo i finanziamenti (cofinanziamenti dell'UE e cofinanziamenti nazionali pubblici e privati) saranno utilizzati durante un dato periodo (generalmente di sette anni) per finanziare le operazioni. I finanziamenti dei PO possono provenire dal FESR, dal Fondo di coesione e/o dall'FSE.

Regolamento recante disposizioni comuni (RDC): regolamento che stabilisce le norme applicabili a tutti i cinque Fondi strutturali e d'investimento europei.

Regolarità: misura in cui un'operazione o un'attività è conforme alla normativa applicabile e ad eventuali obblighi contrattuali.

Relazione annuale di attività (RAA): relazione stilata da ciascuna direzione generale della Commissione, istituzione e organismo dell'UE, in cui vengono illustrati la performance rispetto agli obiettivi prefissati e l'impiego delle risorse umane e finanziarie a disposizione.

Relazione annuale di controllo (RAC): documento redatto dall'autorità di audit di uno Stato membro e presentato alla Commissione nell'ambito del pacchetto di affidabilità annuale di tale paese.

Relazione annuale sulla gestione e il rendimento (AMPR): relazione stilata ogni anno dalla Commissione sulla propria gestione del bilancio dell'UE e sui risultati conseguiti, contenente una sintesi delle relazioni annuali di attività delle proprie direzioni generali e delle agenzie esecutive.

Rischio al pagamento: il rischio globale stimato “al pagamento” è la migliore stima conservativa operata dalla Commissione dell’importo delle spese autorizzate durante l’esercizio che però non sono conformi alle disposizioni contrattuali e normative applicabili al momento dell’esecuzione del pagamento, in termini di valore.

Riserva: criticità segnalata da un direttore generale nella dichiarazione di affidabilità fornita in una relazione annuale di attività.

Tasso di errore rappresentativo: stima statistica dell’errore che inficia una popolazione, in base alla verifica di un campione rappresentativo di operazioni estratto dalla stessa popolazione.

Tasso di errore totale (TET): somma dei seguenti errori: errori casuali estrapolati (compresi errori casuali estrapolati (compresi gli errori determinati negli strati esaustivi), errori sistematici delimitati ed errori anomali non rettificati).

Tasso di errore totale residuo (TETR): percentuale di una popolazione che si considera irregolare una volta considerato l’effetto di tutte le procedure di controllo, i recuperi e le rettifiche.

Risposte della Commissione

<https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=60065>

Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=60065>

Équipe di audit

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze degli audit espletati su politiche e programmi dell'UE o su temi relativi alla gestione concernenti specifici settori di bilancio. La Corte seleziona e pianifica detti compiti di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit V (“Finanziamento ed amministrazione dell’Unione”), presieduta da Tony Murphy, Membro della Corte. L’audit è stato diretto da Tony Murphy, Membro della Corte, coadiuvato da Wolfgang Stoltz, capo di Gabinetto, e da Brian Murphy, attaché di Gabinetto; Juan Ignacio Gonzalez Bastero, primo manager; Susanna Rafalzik, capoincarico; Anna Despotopoulou, vice-capoincarico; Johan Adriaan Lok, Jiří Beneš, Marcel Bode, Peter Borsos, Maria Pia Brizzi, Kevin Deceuninck, Przemyslaw Dowgialo, Sandra Dreimane, Andrea Ferraris, Laure Gatter, Jorge Guevara Lopez, Martina Jurjevic, Agnieszka Kondzielska, Nikolaos Kylonis, Borja Martin Simon, Dana Christina Mohamed, Rene Reiterer, Orsolya Szarka, Peggy Vercauteren e Dilyanka Zhelezarova, auditor. James Verity ha fornito assistenza linguistica.



Seconda fila (da sinistra a destra): Brian Murphy, Wolfgang Stoltz, Johan Adriaan Lok, Juan Ignacio González Bastero, Nikolaos Kylonis

Prima fila (da sinistra a destra): Niamh Mahon, Susanna Rafalzik, Tony Murphy, Anna Despotopoulou, Peter Borsos

DIRITTI D'AUTORE

© Unione europea, 2021.

La politica di riutilizzo della Corte dei conti europea è attuata dalla [decisione della Corte n. 6-2019](#) sulla politica di apertura dei dati e il riutilizzo di documenti.

Salvo indicazione contraria (ad esempio in singoli avvisi sui diritti d'autore), il contenuto dei documenti della Corte di proprietà dell'UE è soggetto a licenza Creative Commons [Attribuzione 4.0 Internazionale \(CC BY 4.0\)](#). Ciò significa che ne è consentito il riutilizzo, a condizione che la fonte sia citata in maniera appropriata e che le modifiche siano indicate. Qualora il contenuto suddetto venga riutilizzato, il significato o il messaggio originari non devono essere distorti. La Corte dei conti europea non è responsabile delle eventuali conseguenze derivanti dal riutilizzo del proprio materiale.

Si prega di chiedere un'ulteriore autorizzazione se un contenuto specifico permette di identificare privati cittadini, ad esempio nelle foto che ritraggono personale della Corte, o include lavori di terzi. Qualora venga concessa, questa autorizzazione annulla quella generale sopra menzionata e indica chiaramente ogni eventuale restrizione dell'uso.

Per utilizzare o riprodurre contenuti non di proprietà dell'UE, può essere necessario richiedere un'autorizzazione direttamente ai titolari dei diritti.

Il software o i documenti coperti da diritti di proprietà industriale, come brevetti, marchi, disegni e modelli, loghi e nomi registrati, sono esclusi dalla politica di riutilizzo della Corte e non possono esser concessi in licenza.

I siti Internet istituzionali dell'Unione europea, nell'ambito del dominio europa.eu, contengono link verso siti di terzi. Poiché esulano dal controllo della Corte, si consiglia di prender atto delle relative informative sulla privacy e sui diritti d'autore.

Uso del logo della Corte dei conti europea

Il logo della Corte dei conti europea non deve essere usato senza previo consenso della stessa.

PDF	ISBN 978-92-847-7126-4	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/77	QJ-AB-21-026-IT-N
HTML	ISBN 978-92-847-7089-2	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/807044	QJ-AB-21-026-IT-Q

La politica di coesione rappresenta una delle maggiori componenti del bilancio dell'UE. È anche un settore di intervento nel quale la Corte ritiene vi sia un elevato il rischio di spese irregolari. Una stima pertinente ed attendibile del livello di errore nella spesa per la coesione è pertanto fondamentale affinché la Commissione possa indicarlo nelle proprie relazioni e monitorare se la spesa in tale settore d'intervento è conforme alle disposizioni normative. Le constatazioni della Corte hanno portato a concludere che i relativi indicatori chiave di performance pubblicati nelle relazioni annuali di attività delle direzioni generali competenti e nella relazione annuale sulla gestione e il rendimento della Commissione forniscono un livello di errore minimo e non sono definitivi. Ciò è ascrivibile alla limitata copertura di programmi operativi e di operazioni negli audit di conformità della Commissione, ai limiti intrinseci delle analisi documentali da questa svolte e alle problematiche relative al suo lavoro di audit.

Relazione speciale della Corte dei conti europea presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE.



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni
dell'Unione europea

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx
Sito Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors