

IT



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

Rassegna della spesa dell'UE per agricoltura e coesione 2007-2013

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Lussemburgo
LUSSEMBURGO

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Numerose altre informazioni sull'Unione europea sono disponibili
su Internet consultando il portale Europa (<http://europa.eu>).

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2014

ISBN 978-92-872-1214-6
doi:10.2865/89661

© Unione europea, 2014
Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Printed in Luxembourg

**Rassegna della spesa dell'UE
per agricoltura e coesione
2007-2013**

Pagina

05	Sintesi
07	Introduzione
08	La gestione finanziaria e il controllo dell'UE nell'ambito della gestione concorrente 2007-2013
08	Il quadro finanziario pluriennale 2007-2013 è stato il più ampio mai adottato per la spesa dell'Unione
09	La coesione e l'agricoltura sono stati i principali settori di spesa
10	Alla fine del 2013 più di un terzo degli impegni per il periodo 2007-2013 non aveva dato luogo a pagamenti
13	Le pressioni a spendere i fondi
16	I risultati degli audit della Corte nei settori dell'agricoltura e della coesione per il periodo 2009-2013
16	I tassi di errore stimati nei settori dell'agricoltura e della coesione per il periodo 2009-2013
17	Agricoltura: una classifica degli errori dominata da terreni non ammissibili e agricoltori non ammissibili
19	Coesione: le violazioni delle norme in materia di appalti costituiscono la maggiore causa di errore
20	La Commissione utilizza due fonti d'informazione sulla distribuzione geografica per comunicare i problemi individuati
22	I lavori di audit della Corte riflettono il volume della spesa dell'UE in gestione concorrente negli Stati membri
23	Per gli undici Stati membri che rappresentano oltre l'80 % della spesa in gestione concorrente sono disponibili informazioni migliori
24	Il fatto che la Corte individui errori con una simile frequenza è uno degli elementi che dimostra la complessità delle norme di ammissibilità e dei sistemi di gestione dei programmi di spesa dell'UE

- 26 **Valutazione del ruolo di supervisione della Commissione**
- 26 **Il complesso quadro di controllo della spesa dell'UE in gestione concorrente**
- 27 **Il ruolo delle «rettifiche finanziarie»**
- 28 **Il livello di errore comunicato dalla Corte per il 2013 sarebbe stato maggiore di 1,6 punti percentuali se non avesse tenuto conto delle misure correttive**
- 29 **La valutazione della Commissione si basa inizialmente sui dati degli Stati membri**
- 32 **La supervisione della Commissione sulla spesa agricola**
- 32 **Il lavoro della Commissione è migliorato negli ultimi tre anni**
- 33 **Gli Stati membri espletano i principali controlli e verifiche**
- 34 **La supervisione della Commissione sulla spesa per la coesione**
- 35 **La Commissione ha progressivamente migliorato il proprio approccio**
- 36 **Esiste il rischio che la Commissione sottovaluti il tasso di errore residuo nella spesa per la coesione**
- 37 **Sintesi dei principali rischi e delle principali debolezze individuati**
- 37 **I rischi nel settore dell'agricoltura riguardano terreni, animali e agricoltori**
- 37 **Lo sviluppo rurale è particolarmente soggetto a errori**
- 38 **Nel settore della coesione i principali rischi rimangono connessi alle debolezze relative agli appalti**
- 39 **Uno sguardo sul futuro: la spesa dell'UE nei settori dell'agricoltura e della coesione per il periodo 2014-2020**
- 39 **Una profonda riformulazione delle sovvenzioni agricole**
- 40 **Coesione: semplificazione dell'attuazione della politica, ma meno modifiche alle norme di ammissibilità**
- 40 **I cambiamenti dei ruoli, delle responsabilità e degli obblighi d'informazione rispettivi della Commissione e delle autorità nazionali consentono ai soggetti interessati di ottenere migliori informazioni sui livelli di irregolarità?**
- 41 **La possibilità di fornire migliori informazioni su legittimità e regolarità per il settore dell'agricoltura**
- 41 **Un quadro annuale più solido per i meccanismi di rendicontabilità nel settore della coesione**
- 42 **Le implicazioni degli sviluppi in materia di rendicontabilità e il ruolo della Corte: la sfida posta dall'audit dell'affidabilità delle informazioni di controllo fornite dalla Commissione e dalle autorità nazionali**

43	Conclusioni principali
44	Allegati
44	Allegato 1: Impegni e pagamenti per le rubriche 1.b (coesione) e 2 (agricoltura) per Stato membro
45	Allegato 2: Frequenza degli errori riscontrati nel campionamento a fini di controllo per l'agricoltura e la coesione nel periodo 2009- 2013
46	Allegato 3: Frequenza degli errori riscontrati nel campionamento a fini di controllo per l'agricoltura nel periodo 2009- 2013
47	Allegato 4: Frequenza degli errori riscontrati nel campionamento a fini di controllo per la coesione nel periodo 2009- 2013
48	Allegato 5: La supervisione della commissione: agricoltura e coesione 2007-2013
50	Abbreviazioni
51	Note

I

La presente rassegna offre una sintesi della spesa dell'UE nei settori a gestione concorrente dell'agricoltura¹ e della coesione² nel contesto del quadro finanziario pluriennale 2007-2013. Il documento intende delineare le problematiche inerenti alla gestione finanziaria e al controllo dell'Unione nei comparti agricoltura e coesione durante il periodo di riferimento, riassumere i risultati degli audit della Corte, fornire un quadro sintetico della gestione finanziaria dell'UE ed esaminare le sfide in materia di audit poste dal quadro finanziario pluriennale 2014-2020. Si propone altresì di rispondere alla richiesta, formulata dal Parlamento europeo nella sua risoluzione sul discharge 2012, di fornire informazioni specifiche per ciascun paese in ordine alla gestione concorrente.

II

Le informazioni sulla distribuzione geografica del rischio sono tratte da una molteplicità di fonti di diversa natura e carattere, tra cui:

- o le risultanze degli audit della Corte;
- o la distribuzione per Stato membro degli importi a rischio ricavata dalle relazioni annuali di attività 2013 della Commissione;
- o le rettifiche finanziarie come da Nota 6 dei conti consolidati 2013 dell'Unione.

III

La Corte non ha cercato di ottenere nuovi elementi probatori in sede di predisposizione del presente documento.

IV

Le principali conclusioni della presente rassegna sono le seguenti:

- o la spesa nel periodo 2007-2013 ha rispecchiato l'andamento dei periodi precedenti. Nonostante il posticipo delle spese, il volume complessivo dei pagamenti effettuati si è avvicinato alle attese ed è probabile che vi sarà un ricorso limitato al disimpegno automatico dei fondi. Fatta eccezione per gli aiuti diretti e le misure di sostegno al mercato per gli agricoltori nel settore agricolo, le pressioni a spendere i fondi rappresentano una componente fondamentale del rischio per le spese in gestione concorrente;
- o i principali rischi per la regolarità della spesa agricola sono la non ammissibilità dei terreni, degli animali o dei costi su cui si basano i pagamenti delle sovvenzioni, la non ammissibilità dei beneficiari che percepiscono le sovvenzioni, nonché il calcolo errato delle sovvenzioni medesime (anche se tali rischi sono attenuati in certa misura grazie al Sistema integrato di gestione e di controllo). Le violazioni dei requisiti agroambientali, di specifici requisiti dei progetti di investimento e delle norme sugli appalti sono importanti fattori di aumento del rischio per le spese relative allo sviluppo rurale;
- o il principale rischio nell'ambito della spesa per la coesione è connesso alle violazioni della normativa UE e/o nazionale in materia di appalti pubblici, seguito dal rischio che le spese (o i progetti) possano non essere ammissibili agli aiuti dell'Unione;

- o esiste un ampio margine di miglioramento dei sistemi di controllo, ma la sfida principale consiste nell'adottare provvedimenti per rendere i programmi più semplici da gestire. Tutti gli Stati membri per i quali è stato possibile trarre una conclusione sono interessati da livelli di errore rilevanti che si attestano, seppur con un margine di fluttuazione, attorno al tasso medio per l'intero bilancio dell'UE. La Corte riscontra errori in tutti gli Stati membri dell'Unione. Nel periodo cui si riferisce la presente rassegna, la Corte ha esaminato numerosi sistemi di controllo negli Stati membri e presso la Commissione e ha concluso, in linea di massima, che si tratta di sistemi «parzialmente efficaci». Il fatto che, malgrado questa classificazione dei sistemi, la Corte riscontri errori in quasi la metà delle operazioni esaminate dimostra, tra l'altro, la complessità delle norme di ammissibilità e dei sistemi di gestione dei programmi di spesa dell'Unione;
- o vi sono stati miglioramenti nella comunicazione relativa ai rischi e agli errori da parte delle autorità degli Stati membri; tuttavia la Commissione continua ad affrontare sfide importanti per garantire l'affidabilità di tali informazioni;
- o è possibile che, nel complesso, le modifiche normative relative al nuovo periodo non esercitino un impatto significativo sul livello di rischio. Nonostante l'apprezzabile semplificazione delle norme, alcuni regimi di spesa continueranno a porre sfide per gli amministratori in tutti gli Stati membri;
- o molti errori derivano dalla complessità dell'architettura globale di gestione e di controllo. La Commissione e gli Stati membri dovrebbero continuare a cercare soluzioni che permettano di semplificarla. Tuttavia, nel frattempo, l'esperienza dimostra che gli Stati membri hanno avuto difficoltà a gestire il sistema attuale e, quindi, a dare attuazione alla politica. Gli sforzi intrapresi negli Stati membri per migliorare la situazione devono proseguire.

01

Questo documento presenta un'analisi della spesa UE nell'ambito dei fondi a gestione concorrente per i settori agricoltura¹ e coesione², nel contesto del quadro finanziario pluriennale 2007-2013. Esso intende delineare le problematiche inerenti alla gestione finanziaria e al controllo dell'Unione nei comparti agricoltura e coesione durante il periodo di riferimento, riassumere i risultati degli audit della Corte, nonché fornire un quadro sintetico della gestione finanziaria dell'UE e delle sfide in materia di audit poste dal quadro finanziario pluriennale 2014-2020. Si propone inoltre di rispondere alla richiesta, formulata dal Parlamento europeo nella risoluzione sul discharge 2012, di fornire informazioni specifiche per ciascun paese in ordine alla gestione concorrente.

02

Mentre la rassegna guarda all'impiego dei fondi nel contesto del quadro finanziario pluriennale 2007-2013, l'analisi dei risultati degli audit della Corte copre gli anni 2009-2013. Pertanto, il periodo in esame è quello in cui i pagamenti sono basati principalmente sui regolamenti 2007-2013 e per il quale la Corte ha pubblicato i tassi di errore in valutazioni specifiche individuali. La rassegna si basa sulle relazioni annuali, sulle relazioni speciali pertinenti e sui pareri della Corte, nonché sulle relazioni della Commissione, comprese le relazioni annuali di attività delle direzioni generali Agricoltura e sviluppo rurale (DG AGRI), Occupazione, affari sociali e inclusione (DG EMPL) e Politica regionale e urbana (DG REGIO), e le analisi di esecuzione finanziaria.

03

La rassegna si articola in quattro parti:

- o quadro sintetico della spesa focalizzato sui settori coesione e agricoltura;
- o risultati degli audit della Corte nei settori agricoltura e coesione per il periodo 2009-2013, con indicazione del tasso di errore stimato complessivo e della frequenza e della tipologia degli errori;
- o valutazione del ruolo di supervisione della Commissione nella complessa architettura dei sistemi di controllo della gestione concorrente;
- o cambiamenti introdotti dal nuovo quadro giuridico per il periodo 2014-2020.

La gestione finanziaria e il controllo dell'UE nell'ambito della gestione concorrente 2007-2013

08

Il quadro finanziario pluriennale 2007-2013 è stato il più ampio mai adottato per la spesa dell'Unione

04

L'accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio e la sana gestione finanziaria, ossia lo strumento che ha definito il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2007-2013, è stato concluso il 17 maggio 2006. In totale, tenuto conto di tutti gli adeguamenti, il quadro finanziario pluriennale fissava un massimale di 865 miliardi di euro per gli impegni e di 821 miliardi di euro per i pagamenti a prezzi costanti del 2004, epoca a cui risalgono i negoziati. In seguito agli adeguamenti tecnici di aggiornamento ai prezzi correnti, il massimale è stato portato a 982 miliardi di euro per gli impegni³ e a 926 miliardi di euro per i pagamenti dei sette anni in questione⁴.

05

Successivamente, nei bilanci annuali, l'autorità di bilancio ha fissato un totale di 978 miliardi di euro per gli impegni e di 873 miliardi di euro per i pagamenti fino alla fine del 2013 (rispettivamente il 99,6 % e il 94,3 % del massimale consentito in virtù del quadro finanziario pluriennale). Alla fine del 2013 la Commissione aveva registrato impegni effettivi per 970 miliardi di euro (98,8 % dell'importo fissato dal quadro finanziario pluriennale e 99,2 % degli importi votati nei bilanci annuali). L'importo totale versato dall'UE alla fine del 2013 ammontava a 863 miliardi di euro (93,2 % dell'importo fissato dal quadro finanziario pluriennale). La Corte ha illustrato questo aspetto nel paragrafo 1.52 della relazione annuale 2012.

06

Il regolamento in materia di coesione introduce anche una certa condizionalità macroeconomica, fissando livelli massimi per i trasferimenti dai fondi che sostengono la coesione ai singoli Stati membri. Le aliquote sono state determinate sulla base del rapporto tra il reddito nazionale lordo (RNL) pro capite di uno Stato membro, misurato in standard di potere d'acquisto (SPA), e la media dell'UE a 25⁵. Dette aliquote potevano salire fino al tetto massimo del 3,8 % del prodotto interno lordo (PIL) di uno Stato membro.

La coesione e l'agricoltura sono stati i principali settori di spesa

07

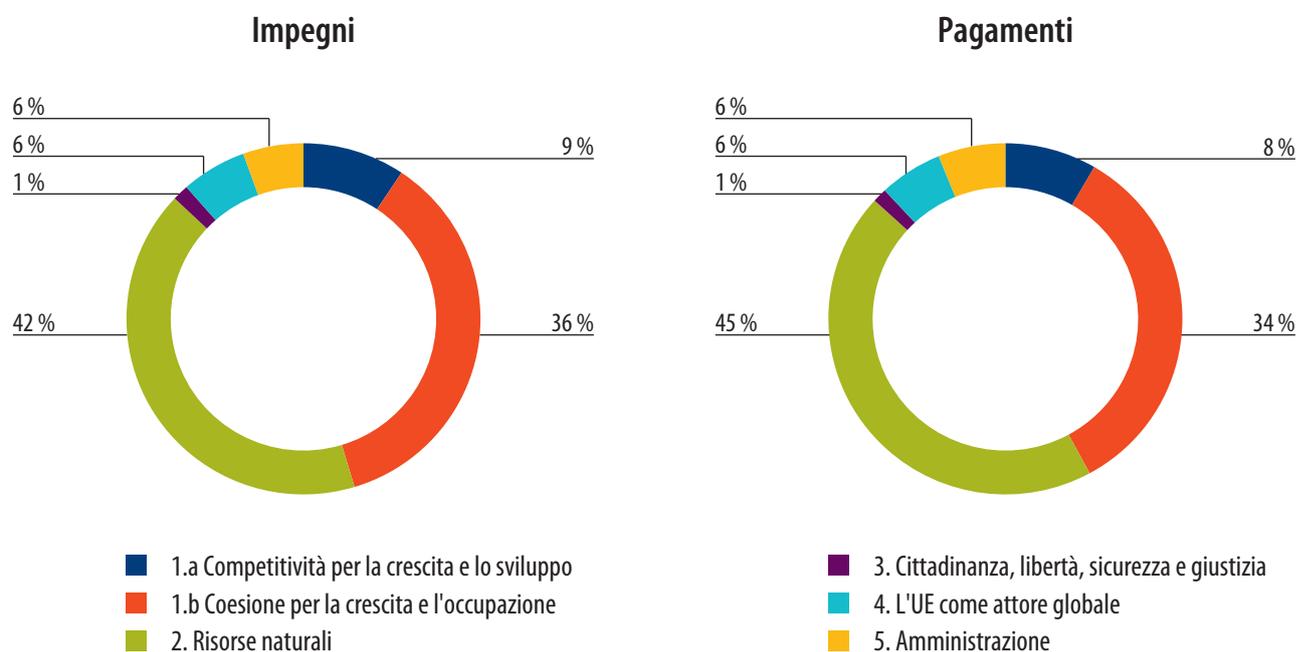
Le due grandi rubriche del quadro finanziario pluriennale sono: la rubrica 1.b (coesione per la crescita e l'occupazione), con il 36 % del massimale degli impegni e il 34 % del massimale dei pagamenti, e la rubrica 2 (conservazione e gestione delle risorse naturali (agricoltura)) con il 42 % del massimale degli impegni e il 45 % del massimale dei pagamenti. Insieme, rappresentano il 78 % degli importi effettivamente impegnati e il 79 % degli importi versati durante il periodo di riferimento (cfr. **grafico 1**).

08

La ripartizione per Stato membro degli impegni e dei pagamenti relativi alle rubriche 1.b e 2 è illustrata nell'**allegato 1**.

Grafico 1

Ripartizione degli impegni e dei pagamenti effettuati nel periodo 2007-2013



Fonte: Conti consolidati annuali e relazioni sulla gestione di bilancio e finanziaria 2007-2013.

Alla fine del 2013 più di un terzo degli impegni per il periodo 2007-2013 non aveva dato luogo a pagamenti

09

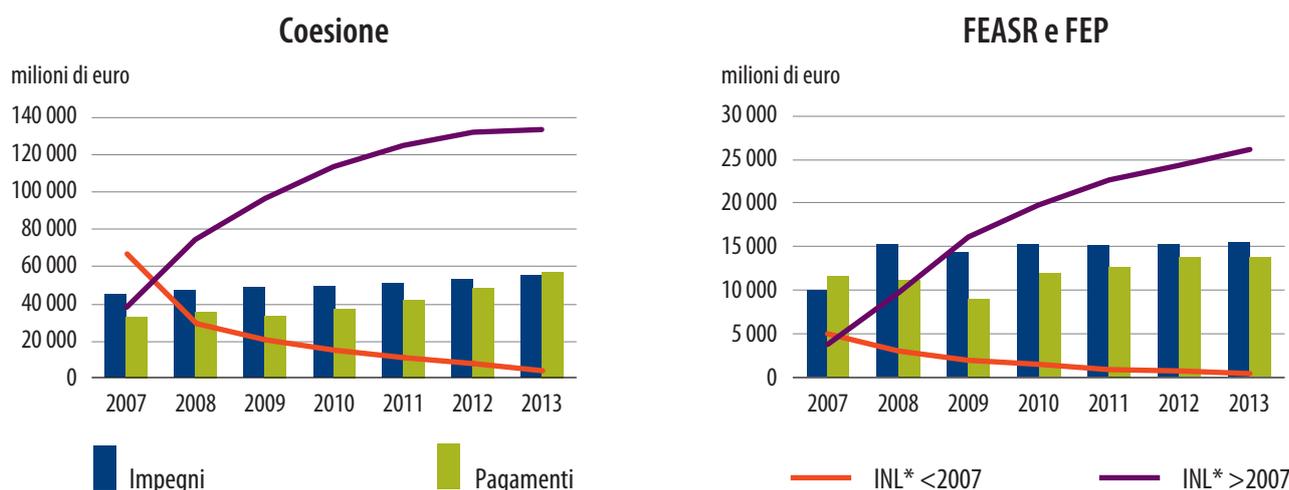
Il 75 % degli impegni da liquidare alla fine del 2013 riguardava la rubrica 1.b (62 % ovvero 137 miliardi su un totale di 222 miliardi di euro) e la rubrica 2 (13 % ovvero 28 miliardi su un totale di 222 miliardi di euro). Per il 97 % circa si trattava di impegni relativi al quadro finanziario pluriennale 2007-2013. Tali impegni daranno luogo a pagamenti nel corso del quadro finanziario pluriennale 2014-2020.

10

Questo andamento rispecchia quanto avvenuto nei quadri finanziari pluriennali precedenti, come osservabile nel **grafico 2**, che illustra l'evoluzione degli impegni cumulati non ancora liquidati per la coesione, da un lato, e il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)/Fondo europeo per la pesca (FEP), dall'altro. La Commissione europea (direzione generale degli Affari economici e finanziari) e la Banca centrale europea prevedono livelli di inflazione e di crescita piuttosto bassi per i primi anni del nuovo periodo⁶. Per tale motivo, sarà più arduo reperire fondi a sufficienza per i pagamenti destinati a liquidare gli impegni riportati dai periodi precedenti⁷.

Grafico 2

Crescita degli impegni cumulati non ancora liquidati per la coesione e il FEASR/FEP 2007-2013



* INL = impegni non liquidati.

Fonte: Relazioni sulla gestione di bilancio e finanziaria 2007-2013.

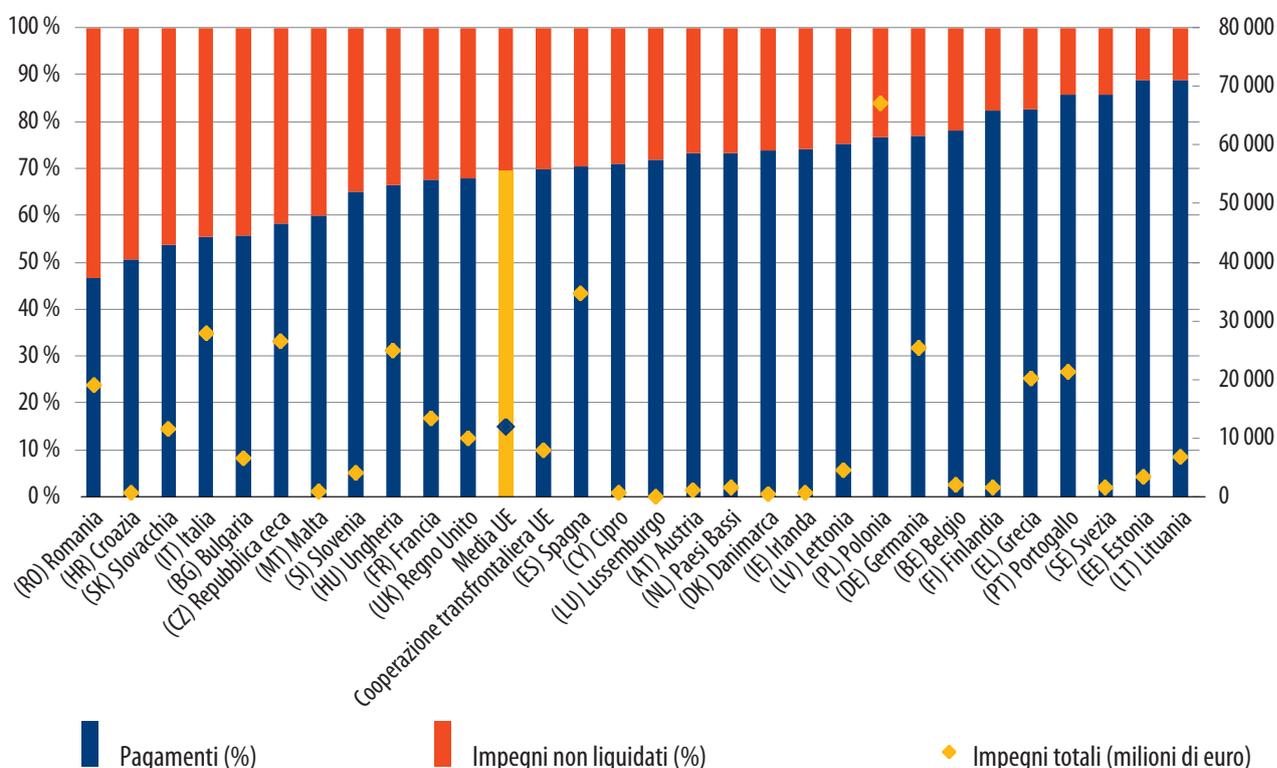
La gestione finanziaria e il controllo dell'UE nell'ambito della gestione concorrente 2007-2013

11

Per la coesione, gli impegni non liquidati del periodo 2007-2013 alla fine del 2013 ammontavano a 133 miliardi di euro, ossia al 38 % circa dell'importo totale impegnato. Il tasso di assorbimento medio dell'UE (ossia il rapporto tra pagamenti e impegni) è stato pertanto del 62 %. I tassi di assorbimento dei singoli Stati membri sono variati dal 38 % della Romania all'81 % dell'Estonia. Nei primi sei mesi del 2014 gli Stati membri hanno presentato ulteriori richieste di pagamento alla Commissione e il tasso complessivo è salito al 69 %: la Romania si è attestata al 47 % e l'Estonia e la Lituania all'89 % (cfr. **grafico 3**).

Grafico 3

QFP 2007-2013: Coesione – assorbimento dei fondi al 30 giugno 2014

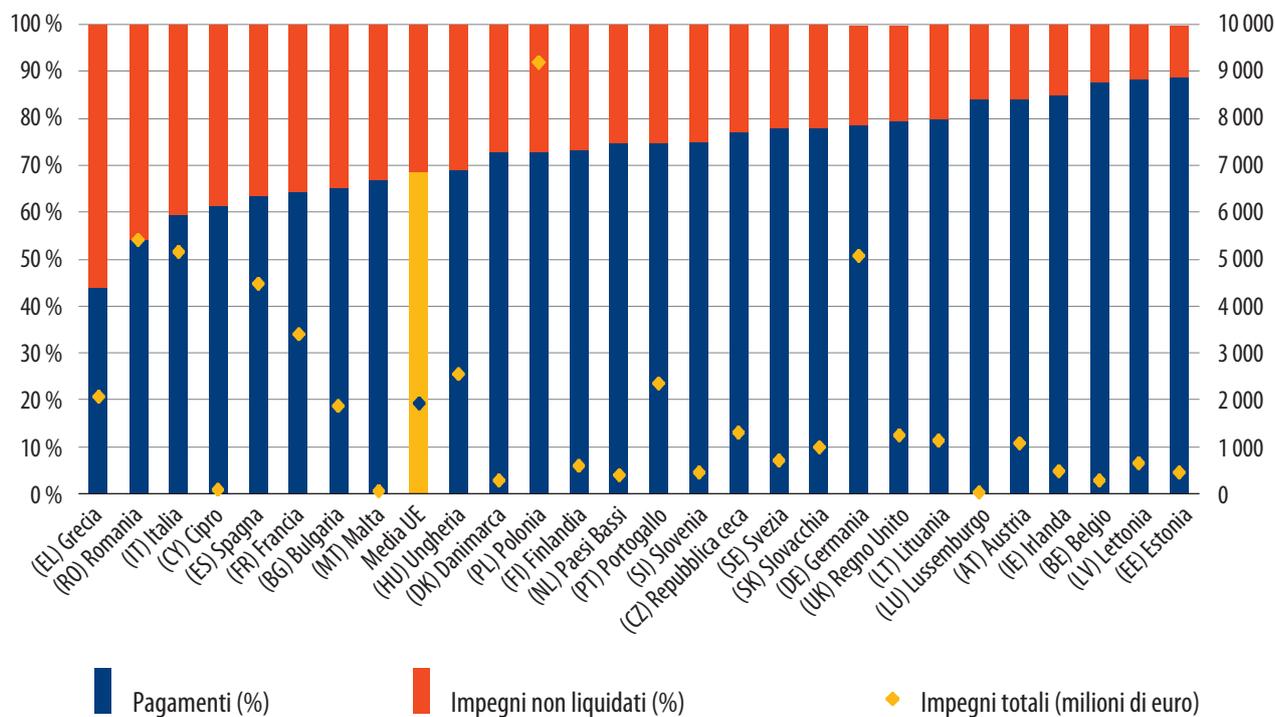


Fonte: Commissione europea.

12

Per le misure d'investimento pluriennali a titolo del FEASR, gli impegni non liquidati del periodo 2007-2013 alla fine del 2013 ammontavano a 19 miliardi di euro (circa il 36 % dell'importo totale impegnato). Pertanto, il tasso di assorbimento medio dell'UE (ossia il rapporto tra pagamenti e impegni) è stato del 64 %. I tassi di assorbimento dei singoli Stati membri sono andati dal 40 % della Grecia all'85 % del Belgio. Nei primi sei mesi del 2014 gli Stati membri hanno presentato ulteriori richieste di pagamento alla Commissione e il tasso complessivo è salito al 69 %: la Grecia si è attestata al 44 % e l'Estonia, con l'89 %, ha registrato il livello di assorbimento più elevato (cfr. **grafico 4**).

Grafico 4 QFP 2007-2013: Misure d'investimento FEASR – assorbimento dei fondi al 30 giugno 2014



Fonte: Commissione europea.

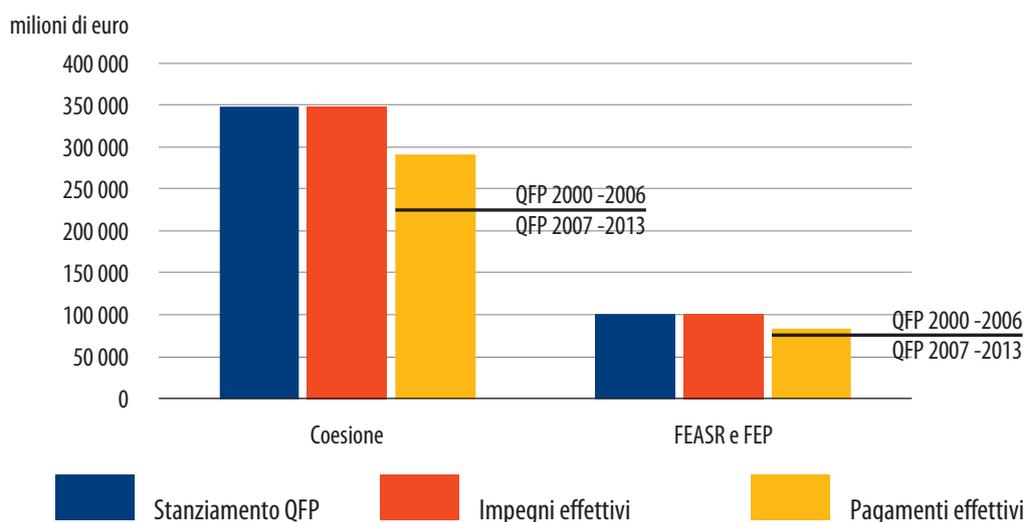
La gestione finanziaria e il controllo dell'UE nell'ambito della gestione concorrente 2007-2013

13

Il **grafico 5** illustra gli importi totali assegnati nell'ambito del quadro finanziario pluriennale 2007-2013 alla coesione e al FEARS/FEP al 31 dicembre 2013. Mentre la differenza tra le somme assegnate dal quadro finanziario pluriennale e gli impegni effettivi assunti negli anni 2007-2013 è stata minima, quella tra gli impegni e i pagamenti effettuati è risultata decisamente maggiore. I pagamenti relativi agli impegni 2007-2013 rappresentano rispettivamente il 62 % e il 74 % degli importi assegnati dal quadro finanziario pluriennale. La differenza tra gli impegni 2007-2013 e i pagamenti relativi a tale periodo è ampiamente compensata dal volume dei pagamenti eseguiti in quegli anni per gli impegni 2000-2006.

Grafico 5

QFP 2007-2013 – coesione e FEARS/FEP: dallo stanziamento del QFP ai pagamenti effettivi al 31 dicembre 2013 in milioni di euro



Fonte: Relazioni sulla gestione di bilancio e finanziaria 2007-2013.

Le pressioni a spendere i fondi

14

Il lento assorbimento dei fondi nel periodo 2007-2013 dipende, soprattutto, dal carattere ciclico delle spese. Per le azioni pluriennali, i pagamenti eseguiti durante i primi due anni di un quadro finanziario pluriennale si riferiscono solitamente a impegni assunti nel quadro finanziario pluriennale precedente. Inoltre i fondi assegnati superano spesso la capacità di assorbimento degli Stati membri (cfr. **grafici 3 e 4**).

15

Benché in totale il bilancio dell'UE rappresenti il 2 % circa della spesa pubblica degli Stati membri dell'UE⁸, a livello dei singoli Stati le percentuali possono essere molto maggiori. Il Parlamento europeo stima che la spesa dell'Unione in Lituania, ad esempio, rappresenti il 27 % della spesa pubblica (escludendo sanità e protezione sociale⁹. In Ungheria, il 95 % di tutti gli investimenti pubblici è cofinanziato dall'UE¹⁰. L'evoluzione degli impegni non liquidati è stata associata alla capacità di assorbimento degli Stati membri destinatari dei fondi. Alcuni esperti¹¹ hanno correlato la capacità di assorbimento complessiva a tre fattori chiave: la capacità macroeconomica (per esempio, secondo le attuali regole della politica di coesione è consentito trasferire fondi dell'Unione pari al massimo al 3,8 % del PIL dello Stato membro), la capacità finanziaria, ossia la capacità di cofinanziare i programmi e i progetti sostenuti dall'UE, e la capacità amministrativa, ossia la capacità delle autorità centrali e locali di gestire i programmi e i progetti dell'Unione europea.

16

Il regolamento della politica agricola comune (PAC) stabilisce che la Commissione provvede al disimpegno automatico della parte di un impegno di bilancio che non sia stata utilizzata entro la fine del secondo anno successivo all'anno dell'impegno di bilancio¹².

17

Nell'ambito della coesione, il regolamento fissa questo termine a due anni nel quadro della regola «n+2» (e a tre anni nel quadro della regola «n+3» per gli impegni assunti dal 2007 al 2010 per alcuni Stati membri¹³). Nel 2011, nell'ambito delle misure anti-crisi, la regola del disimpegno automatico per gli impegni del 2007 è stata modificata¹⁴. Inoltre, per entrambi i settori della coesione e dello sviluppo rurale, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato nel 2011 dei regolamenti che prevedono un aumento temporaneo dei tassi di cofinanziamento dell'UE per gli Stati membri che versano in difficoltà finanziarie (la misura ha riguardato inizialmente la Grecia, l'Irlanda, il Portogallo, l'Ungheria, la Lettonia e la Romania, ma in seguito è stata estesa anche alla Spagna e a Cipro)¹⁵.

18

Infine, nel 2013, alcune disposizioni specifiche hanno concesso alla Romania e alla Slovacchia un'ulteriore flessibilità per gli impegni relativi al 2011 e 2012. Secondo la regola «n+2», tali stanziamenti avrebbero dovuto essere spesi rispettivamente entro la fine del 2013 e la fine del 2014, ma ai due paesi è stato concesso un anno supplementare (rispettivamente fino al 2014 e al 2015)¹⁶. I tassi di assorbimento di questi paesi al 31 dicembre 2013 erano rispettivamente intorno al 40 % e al 50 %.

19

A termine, gli impegni che non sono assorbiti devono essere disimpegnati. Tuttavia, i disimpegni effettuati alla fine del 2013 non sono stati significativi. Nel settore della coesione, l'importo totale disimpegnato conformemente alle regole «n+2»/«n+3» fino al 2013 è stato di 250,5 milioni di euro, ossia lo 0,19 % dell'obiettivo cumulativo del 2012¹⁷. Nello sviluppo rurale, è stato disimpegnato lo 0,14 % dell'obiettivo cumulativo del 2012.

La gestione finanziaria e il controllo dell'UE nell'ambito della gestione concorrente 2007-2013

20

Per il quadro finanziario pluriennale 2000-2006, i disimpegni medi nel settore della coesione (così come dichiarati dalla Commissione nel maggio 2014) sono stati pari all'1,76 % degli impegni totali (lo 0,56 % è scaturito dall'applicazione della regola «n+2» e l'1,2 % è stato deciso alla chiusura dei programmi)¹⁸.

21

L'esistenza delle dotazioni nazionali fisse, che possono solo essere perse se non vengono utilizzate, costituisce un incentivo a realizzare alti livelli di spesa. Un modo per aumentare l'erogazione dei fondi è di creare gli strumenti di ingegneria finanziaria¹⁹ previsti dalla legislazione settoriale, e di trasferirvi i fondi. Esistono casi in cui i fondi UE permangono per diversi anni negli strumenti di ingegneria finanziaria prima di essere trasferiti ai destinatari finali. La DG AGRI, nella sua relazione annuale di attività 2013, ha manifestato questo tipo di preoccupazione in riferimento alle risultanze della missione di audit che ha effettuato in Bulgaria, affermando che le principali carenze riguardavano la precocità e l'elevata consistenza dei pagamenti degli anticipi e la precocità e l'elevata consistenza dei trasferimenti di capitale nel fondo di garanzia, e che le autorità bulgare sono state invitate a spiegare i motivi per cui si sia reso necessario provvedere a siffatti movimenti.²⁰ La Corte ha riscontrato criticità analoghe in Italia (cfr. la relazione speciale n. 2/2012 dal titolo «Strumenti finanziari per le PMI cofinanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale», riquadro 2).

I risultati degli audit della Corte nei settori dell'agricoltura e della coesione per il periodo 2009-2013

16

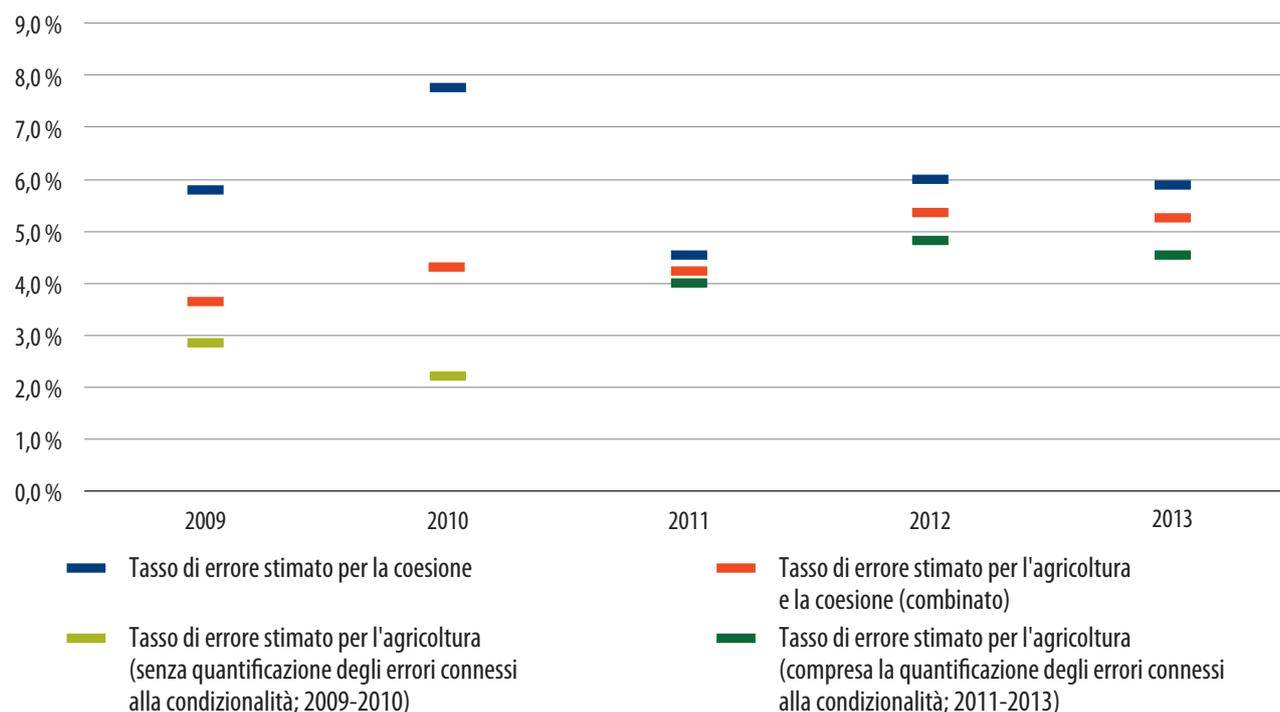
I tassi di errore stimati nei settori dell'agricoltura e della coesione per il periodo 2009-2013

22

I pagamenti (diversi da anticipi e aiuti diretti e da misure di sostegno al mercato per gli agricoltori nel settore agricolo) effettuati nel 2007 e nel 2008 erano prevalentemente relativi al quadro finanziario pluriennale 2000-2006. Di conseguenza, al fine di presentare risultati coerenti (in particolare nell'ambito della coesione, dove le regole sono cambiate dal primo al secondo periodo), la Corte focalizza l'analisi sui risultati degli audit relativi agli anni 2009-2013²¹.

Grafico 6

I tassi di errore stimati dalla Corte per i settori dell'agricoltura e della coesione nel periodo 2009-2013



A partire dal 2011, gli errori connessi alla condizionalità sono inclusi nella quantificazione del tasso stimato di errore per l'agricoltura. Nel 2011, 2012 e 2013 hanno contribuito rispettivamente per 0,2, 0,2 e 0,4 punti percentuali al livello stimato di errore per l'agricoltura. Le cifre per il 2009 e il 2010 non includono la quantificazione degli errori connessi alla condizionalità.

Fonte: Corte dei conti europea.

I risultati degli audit della Corte nei settori dell'agricoltura e della coesione per il periodo 2009-2013

23

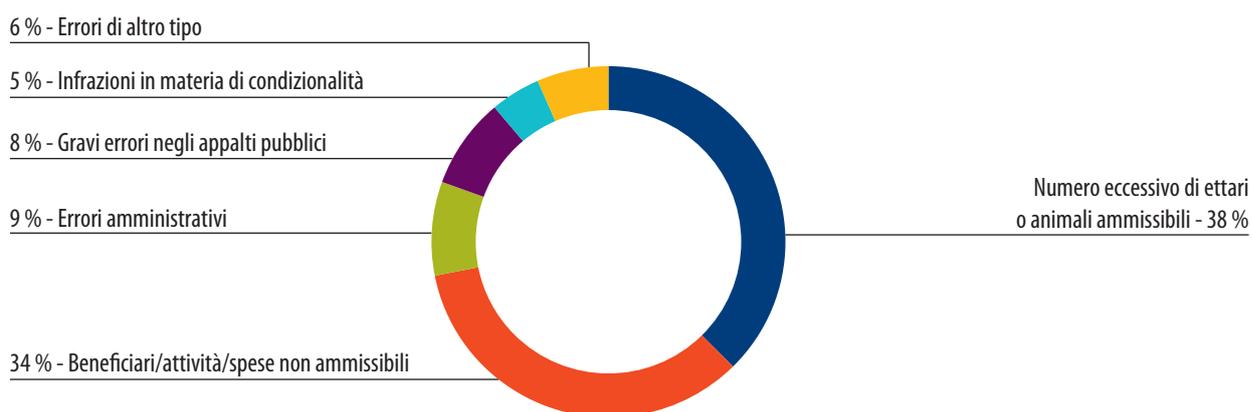
Negli anni 2009-2013 il tasso di errore più probabile per entrambi i settori, agricoltura e coesione, si è mantenuto invariabilmente sopra la soglia di rilevanza del 2 %. Nel periodo di riferimento, il tasso di errore più probabile per l'agricoltura è stimato al 3,7 % dei fondi spesi, per la coesione, al 6,0 %. Dalla combinazione dei due si ottiene un livello di errore del 4,6 % della spesa per il periodo in esame. Il tasso di errore in entrambi i settori è trainato dai fondi principali (Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA), per l'agricoltura, e Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)/Fondo di coesione (FC), per la coesione) che rappresentano tre quarti della spesa in ciascun settore. Il **grafico 6** mostra un livello di errore generalmente più elevato per la coesione che per l'agricoltura. La coesione mostra anche un livello maggiore di fluttuazione annua. Nell'ambito della spesa agricola, la componente più ampia (sostegno diretto e sostegno al mercato) mostra un livello di errore più basso rispetto alla componente più esigua della spesa per lo sviluppo rurale. Questa situazione si ribalta nella spesa relativa alla coesione, dove il FESR/FC mostra in generale livelli di errore più elevati rispetto al Fondo sociale europeo (FSE) (cfr. **tabella 1**).

24

Nella relazione annuale sull'esercizio 2013 (cfr. grafici 3.1, 4.1, 5.1 e 6.1) la Corte presenta il contributo, per tipo di errore, al tasso di errore più probabile nell'ambito di valutazioni specifiche. In generale, le categorie di errore presentate per la dichiarazione di affidabilità per il 2013 sono coerenti con quelle dell'intero periodo 2009-2013.

Agricoltura: una classifica degli errori dominata da terreni non ammissibili e agricoltori non ammissibili

Grafico 7 Agricoltura: contributo al tasso di errore stimato per il periodo 2009-2013, per tipo di errore



Fonte: Corte dei conti europea.

25

La categoria «sovradichiarazione del numero di ettari o animali ammissibili» è quella che contribuisce maggiormente al livello complessivo di errore (che rappresenta circa due quinti del tasso di errore per l'agricoltura) (**grafico 7**). All'interno di questa categoria, la sottocategoria di gran lunga più importante è quella delle «superfici a pascolo permanente» non ammissibili. Con le nuove regole della PAC il rischio di questo tipo di errori potrebbe diminuire, in quanto la definizione di pascoli permanenti è stata estesa per comprendere anche alla vegetazione non erbacea.

26

La Corte rileva regolarmente casi di terre non inerbite o solo parzialmente inerbite che sono registrate nella banca dati del sistema di identificazione delle parcelle agricole (SIPA) come pascoli permanenti ammissibili. Tale situazione comporta il versamento di sussidi ad agricoltori che non hanno diritto a ricevere questo tipo di fondi UE. Gli organismi pagatori non assicurano un monitoraggio rigoroso delle debolezze individuate nel sistema. La Corte ha rilevato persistenti debolezze a livello dell'esclusione dei terreni non ammissibili dal SIPA e nel trattamento amministrativo delle domande. Spesso la causa è riconducibile a una cattiva interpretazione delle ortofotografie o all'impiego di criteri di ammissibilità non corretti da parte delle autorità nazionali (cfr. paragrafo 3.27 della relazione annuale 2013).

27

La seconda fonte di errore più importante (che rappresenta circa un terzo del tasso di errore per l'agricoltura) è riconducibile ai beneficiari non ammissibili, alle attività non ammissibili o alle spese non ammissibili. La maggior parte di questi errori è connessa ai regimi di aiuto dell'UE non soggetti al sistema integrato di gestione e di controllo (SIGC). Sebbene questi errori siano meno frequenti, essi hanno generalmente un impatto significativo a livello delle singole operazioni. Gli esempi individuati riguardano elementi non ammissibili inclusi nelle domande di rimborso delle spese o beneficiari che non soddisfano i criteri di ammissibilità (cfr. paragrafo 3.11 della relazione annuale 2013). È improbabile che le modifiche apportate alla PAC per il nuovo periodo possano ridurre in maniera significativa il rischio di errori di questo tipo.

28

Gli errori amministrativi (che rappresentano circa un decimo del tasso di errore per l'agricoltura) si riferiscono a situazioni in cui a essere in difetto non sono i richiedenti bensì le autorità nazionali, che hanno commesso errori nella gestione amministrativa dei regimi di aiuto. Esempi tipici di tali errori sono l'errata assegnazione dei diritti all'aiuto, l'errata o la mancata applicazione delle riduzioni degli aiuti e delle sanzioni ed errori nell'algoritmo di calcolo degli aiuti. È improbabile che le nuove e complesse regole della PAC possano ridurre in maniera significativa il rischio di errori di questo tipo.

29

La Corte ritiene altresì che l'evoluzione del quadro giuridico in materia di sviluppo rurale e l'attuazione dei piani di azione possa avere un impatto positivo sui livelli di errore.

I risultati degli audit della Corte nei settori dell'agricoltura e della coesione per il periodo 2009-2013

Coesione: le violazioni delle norme in materia di appalti costituiscono la maggiore causa di errore

Grafico 8

Coesione: contributo al tasso di errore stimato per il periodo 2009-2013, per tipo di errore



Fonte: Corte dei conti europea.

30

Le norme che disciplinano gli appalti pubblici rappresentano uno strumento essenziale per consentire di impiegare i fondi pubblici in modo economico ed efficace e di creare un mercato interno nell'UE. Le gravi inosservanze di tale normativa danno origine a errori quantificabili²². Questi rappresentano pressoché la metà del tasso di errore stimato per il settore della coesione nel periodo esaminato (**grafico 8**). Tra gli errori figurano casi di aggiudicazione di appalti senza gara, irregolarità nella valutazione delle offerte, nel capitolato d'oneri o nella pubblicazione, nonché il ricorso a procedure di gara inappropriate. La Commissione ha indicato che, col tempo, la semplificazione delle norme introdotta dalla nuova direttiva sugli appalti pubblici²³ dovrebbe contribuire a ridurre gli errori causati dall'errata applicazione delle norme in materia di appalti pubblici nella gestione dei fondi UE (*Frequently Asked Questions on revision of public procurement directives* (domande frequenti sulla revisione delle direttive sugli appalti pubblici²⁴)²⁵).

31

I costi non ammissibili contribuiscono per oltre un quarto al tasso di errore del settore coesione per il periodo in esame. Una spesa è ammissibile al contributo dei fondi soltanto qualora sia stata sostenuta per operazioni decise dall'autorità di gestione del programma operativo in questione o sotto la sua responsabilità, conformemente ai criteri fissati dal comitato di sorveglianza. All'atto di dichiarare i costi alla Commissione, le autorità nazionali certificano che questi sono stati sostenuti conformemente alle disposizioni stabilite dalla normativa UE e/o dalle norme nazionali di ammissibilità. Per l'FSE, che consiste prevalentemente di piccoli progetti di natura immateriale, la spesa non ammissibile è la principale fonte di errori. In particolare, la Corte ha messo in rilievo esempi di addebiti eccessivi delle spese generali, di sovradichiarazione dei costi (per diverse ragioni, quali ad es. la non ammissibilità dei partecipanti, la presenza di un numero di partecipanti inferiore a quello dichiarato, la sovradichiarazione dei costi per il personale), nonché di costi calcolati in maniera errata. La Commissione si attende che il maggiore ricorso a opzioni semplificate in materia di costi possa ridurre questo genere di errori.

32

Nel settore della coesione, quasi un quarto del tasso di errore per il periodo in esame è riferibile a progetti o a beneficiari non conformi alle condizioni di ammissibilità fissate dai regolamenti e/o dalle norme nazionali.

33

Gli aiuti di Stato sono considerati incompatibili con il mercato interno quando abbiano effetti distorsivi sugli scambi commerciali tra gli Stati membri. La Commissione, insieme alle autorità nazionali per la concorrenza negli Stati membri, applicano direttamente le norme UE in materia di concorrenza. Gli aiuti provenienti da risorse statali possono essere considerati compatibili se le sovvenzioni soddisfano determinate condizioni. Nel proprio lavoro di audit, la Corte ha riscontrato diversi casi in cui, in forza delle norme sugli aiuti di Stato, i beneficiari non avrebbero dovuto ricevere finanziamenti pubblici o avrebbero dovuto riceverne in misura minore. Le violazioni delle norme sugli aiuti di Stato possono far sì che i costi e progetti/beneficiari siano non ammissibili.

La Commissione utilizza due fonti d'informazione sulla distribuzione geografica per comunicare i problemi individuati

34

La Commissione si avvale di due canali per comunicare tali informazioni:

- o le relazioni annuali di attività delle proprie direzioni generali, dove fornisce informazioni convalidate sulla distribuzione degli importi a rischio basate sui dati forniti dalle autorità nazionali (cfr. **grafici 9, 12 e 13²⁶⁾**);
- o da diversi anni presenta informazioni relative alla distribuzione geografica delle «rettifiche finanziarie». La Commissione sottolinea che tali informazioni non vanno considerate come un indicatore della distribuzione degli errori tra gli Stati membri, ma principalmente come un indicatore delle debolezze dei sistemi che potrebbero dare luogo a errori (cfr. **grafico 10**).

35

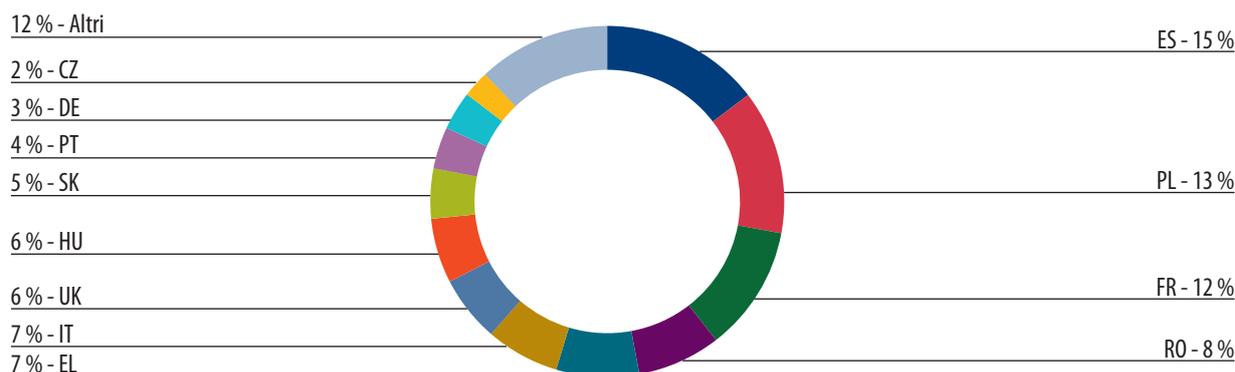
Le informazioni, presentate nei **grafici 9 e 10**, differiscono per carattere e per fonte:

- o la distribuzione degli importi a rischio per Stato membro è inclusa nelle relazioni annuali di attività 2013 delle direzioni generali incaricate della maggior parte delle spese a gestione concorrente. La base utilizzata per determinare gli importi a rischio è costituita dalle relazioni sulle ispezioni agricole e dalle relazioni delle autorità di audit (coesione), aggiustate in funzione della valutazione di qualità e affidabilità delle relazioni effettuata dalla stessa direzione generale (cfr. **grafici 12 e 13**);
- o le rettifiche finanziarie come da Nota 6 dei conti consolidati dell'UE forniscono una indicazione degli importi soggetti a misure correttive per gli anni 2007-2013 (cfr. paragrafo 55).

I risultati degli audit della Corte nei settori dell'agricoltura e della coesione per il periodo 2009-2013

Grafico 9

Distribuzione degli importi a rischio per Stato membro secondo le relazioni annuali di attività delle DG AGRI, EMPL e REGIO (2013) per Stato membro



Gli importi a rischio presentati nelle relazioni annuali di attività delle DG AGRI, EMPL e REGIO per l'esercizio 2013 ammontano al 3,0 % della spesa (cfr. **tabella 1**). Poiché la Commissione ha cambiato metodologia, non è possibile confrontare le cifre su un intervallo di tempo più lungo.

Fonte: Relazioni annuali di attività della DG AGRI, della DG EMPL e della DG REGIO (Commissione europea). Cfr. anche i **grafici 12 e 13**.

36

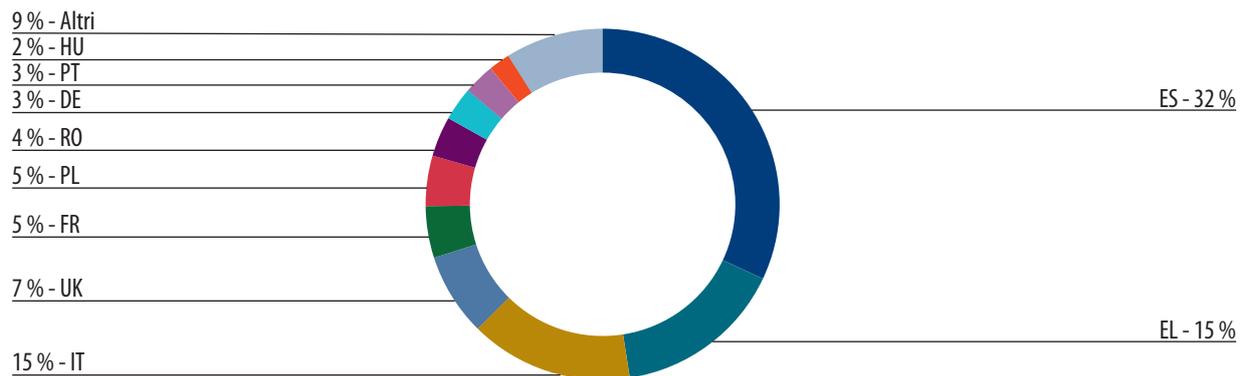
I dati su cui si basano tali informazioni presentano delle carenze (cfr. paragrafi 53-60, 67-70 e 81-88). Inoltre, le cifre della Commissione indicano che nell'agricoltura il livello di errore è più elevato che nella coesione (cfr. **tabella 1**), mentre il lavoro della Corte suggerisce il contrario (cfr. **grafico 6**). Questo dipende in parte dal fatto che la metodologia utilizzata dalla Commissione per quantificare l'impatto delle misure correttive non è la stessa per l'agricoltura e per la coesione. Cosa più importante, il livello complessivo di errore è decisamente più alto nell'analisi della Corte (cfr. **grafico 6**) che nella stima della Commissione (cfr. **grafico 9** e **tabella 1**).

37

Nel **grafico 9** la Corte ha tratto le informazioni dalle relazioni annuali di attività delle varie direzioni generali che forniscono dati sugli importi a rischio in termini sia relativi che assoluti. Le suddivisioni che appaiono nel grafico rappresentano gli importi stimati a rischio in termini assoluti. Per loro natura, tuttavia, le stime dei valori di errore in termini assoluti non tengono conto dell'importo e della distribuzione della spesa. I maggiori beneficiari dei pagamenti UE, come ad esempio la Polonia (primo beneficiario nel settore coesione) e la Francia (primo beneficiario nel settore agricoltura) (cfr. **allegato 1**), rappresentano la principale fonte di importi a rischio, in larga misura perché si trovano a gestire queste grandi quantità di fondi. Parimenti, nel **grafico 10**, il volume aggregato delle «rettifiche finanziarie», come desunto dalle informazioni contabili della Commissione, non informa molto sull'efficacia relativa alla gestione dei fondi UE da parte delle autorità nazionali.

Grafico 10

Distribuzione delle «rettifiche finanziarie» attuate negli anni 2007-2013 dalla DG AGRI, dalla DG EMPL e dalla DG REGIO come da rendiconti finanziari dell'Unione europea



Al momento è disponibile soltanto una ripartizione cumulativa. Le rettifiche finanziarie effettuate negli esercizi 2007-2013 ammontano a 14,0 miliardi, circa il 2 % dei pagamenti eseguiti nello stesso periodo per l'agricoltura e la coesione.

Fonte: Conti consolidati 2013 dell'UE, dati provenienti dal sistema contabile per la Nota 6 dei conti.

I lavori di audit della Corte riflettono il volume della spesa dell'UE in gestione concorrente negli Stati membri

38

Il campione annuale elaborato dalla Corte per l'audit ai fini della dichiarazione di affidabilità è inteso a supportare una conclusione sulla rilevanza o meno dei livelli di errore constatati nel complesso della spesa UE e nei settori di spesa principali. La metodologia utilizzata permette di ottenere un tasso di errore stimato per la spesa UE nel suo complesso.

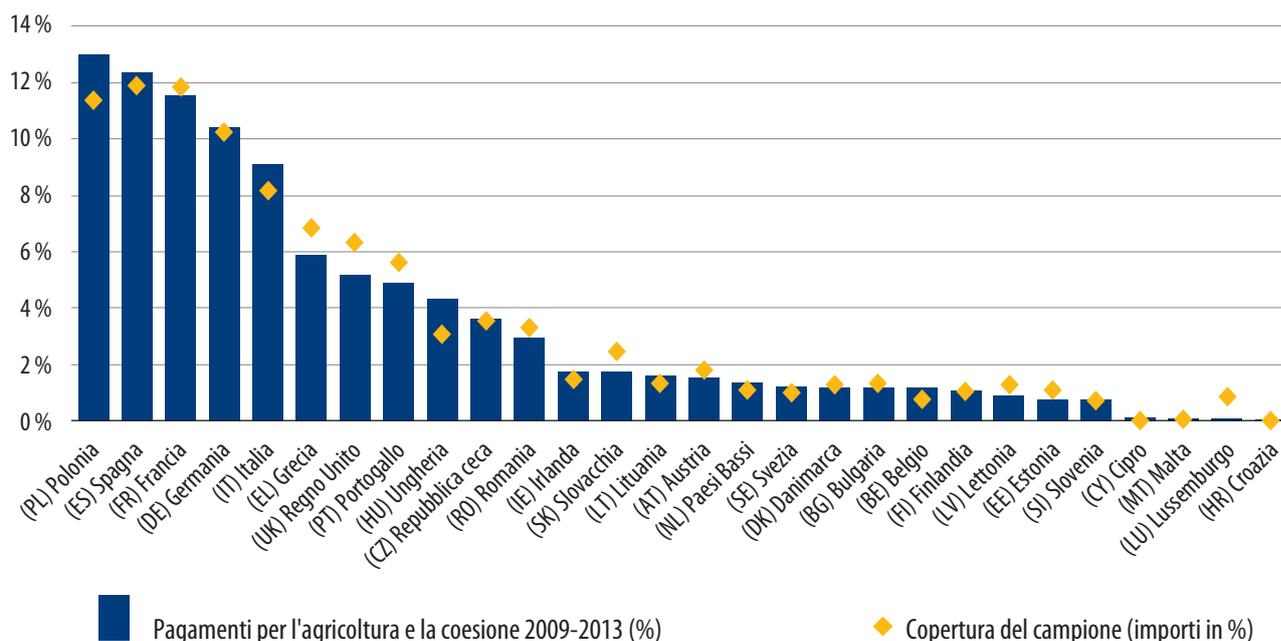
39

La verifica dei pagamenti campionati è un modo necessario, efficace ed efficiente per ottenere le risultanze su cui basare il giudizio complessivo della Corte, nonché le valutazioni specifiche. Per effetto della metodologia di campionamento impiegata dalla Corte, i lavori svolti in ciascuno Stato membro sono, su un periodo più lungo, proporzionali all'importo speso (cfr. **grafico 11**, dove è presentata la distribuzione relativa delle 2 920 operazioni esaminate per gli anni 2009-2013)²⁷.

I risultati degli audit della Corte nei settori dell'agricoltura e della coesione per il periodo 2009-2013

Grafico 11

Distribuzione relativa delle spese e delle verifiche delle operazioni svolte dalla Corte sui settori agricoltura e coesione per gli anni 2009-2013



Fonte: Corte dei conti europea e relazioni sulla gestione di bilancio e finanziaria 2007-2013.

Per gli undici Stati membri che rappresentano oltre l'80 % della spesa in gestione concorrente sono disponibili informazioni migliori

40

Gli **allegati 2-4** illustrano la frequenza degli errori riscontrati negli anni 2009-2013 nei campioni selezionati dalla Corte in diversi Stati membri. I dati sono indicati cumulativamente per l'agricoltura e la coesione (**allegato 2**) e separatamente per i due settori (**allegato 3** per l'agricoltura, **allegato 4** per la coesione). Dall'analisi di questi dati emerge che:

- sono stati rilevati errori nei campioni estratti in tutti gli Stati membri;
- quasi la metà delle operazioni campionate è inficiata da una qualche violazione degli obblighi normativi;
- più di un quarto delle operazioni campionate comporta pagamenti eccessivi o errori quantificabili di analoga natura; circa tre quarti di questi pagamenti eccessivi o errori analoghi totalizzano fino al 20 % del valore dell'operazione esaminata, mentre il resto rappresenta dal 20 al 100 % del valore dell'operazione.

41

Undici Stati membri (Polonia, Spagna, Francia, Germania, Italia, Grecia, Regno Unito, Portogallo, Ungheria, Repubblica ceca e Romania, per i quali sono state esaminate 2 376 operazioni²⁸ negli anni 2009-2013) rappresentano oltre l'80 % della spesa in gestione concorrente per gli esercizi 2009-2013 (cfr. **grafico 11**), per un totale di 507 miliardi di euro. Per questo gruppo, considerato nel suo insieme, la percentuale degli errori ad alto impatto (quantificati tra l'80 e il 100 % del valore dell'operazione verificata) è sostanzialmente in linea con la percentuale complessiva di spesa.

42

In ognuno di questi Stati membri:

- o almeno un terzo delle operazioni analizzate presenta una qualche violazione degli obblighi;
- o almeno un settimo (e spesso molto di più) delle operazioni esaminate comporta pagamenti eccessivi e ed errori quantificabili di analoga natura.

Il fatto che la Corte individui errori con una simile frequenza è uno degli elementi che dimostra la complessità delle norme di ammissibilità e dei sistemi di gestione dei programmi di spesa dell'UE

43

I livelli di irregolarità sono rilevanti in ciascuno degli undici Stati membri (cfr. paragrafo 41), nonché nei rimanenti 17 paesi nel loro insieme. Nel periodo coperto dalla presente rassegna, la Corte ha esaminato numerosi sistemi di controllo negli Stati membri suddetti e ha concluso, in linea di massima, che si tratta di sistemi «parzialmente efficaci». Il fatto che, malgrado questa classificazione dei sistemi, la Corte riscontri errori in quasi la metà delle operazioni esaminate dimostra, tra l'altro, la complessità delle norme di ammissibilità e dei sistemi di gestione dei programmi di spesa dell'Unione.

44

La Corte seleziona i campioni presentati negli **allegati 2-4** adottando il metodo di campionamento per unità monetaria. In questo metodo ogni euro, e non ogni operazione, rappresenta un'unica unità di campionatura e ha pari possibilità di essere selezionata. La metodologia adottata dalla Corte non mira a raccogliere dati sulla frequenza nella popolazione. Ne consegue che le cifre presentate negli **allegati 2-4** non rappresentano un'indicazione della frequenza d'errore nelle operazioni finanziate dall'Unione nel loro complesso o nei singoli Stati membri. L'approccio di campionamento della Corte applica una diversa ponderazione a seconda delle diverse operazioni, che riflette il valore della spesa interessata e l'intensità dei lavori di audit. Questa ponderazione scompare in una tabella di frequenza che, quindi, assegna pari peso allo sviluppo rurale e al FEAGA nell'agricoltura, e all'FSE e al FESR/FC nel settore della coesione. Ne consegue che la frequenza relativa di errore nei campioni selezionati nei diversi Stati membri non può fungere da indicatore del livello relativo di errore in questi paesi.

I risultati degli audit della Corte nei settori dell'agricoltura e della coesione per il periodo 2009-2013

45

Questo aspetto è illustrato da un raffronto tra i risultati relativi all'agricoltura e quelli inerenti alla coesione (cfr. **allegati 3 e 4**). Pagamenti in eccesso e altri errori quantificabili sono stati rilevati in quasi un terzo dei pagamenti campionati nel settore dell'agricoltura, contro meno di un quinto per i pagamenti esaminati per il settore della coesione. Tuttavia, i risultati ottenuti dalla Corte su diversi anni suggeriscono che l'errore ha un impatto maggiore sulla spesa per la coesione (6 % complessivamente nel periodo di riferimento) che non sull'agricoltura (3,7 % nel periodo in questione).

46

I pagamenti di sovvenzioni agricole esaminati dalla Corte sono caratterizzati da sovradichiarazioni frequenti, ma generalmente poco importanti, delle superfici su cui sono calcolate le sovvenzioni. È quanto emerge dalle risultanze relative alla Francia (il maggiore beneficiario per il settore agricoltura). Nelle operazioni agricole esaminate in Francia si riscontra la maggiore frequenza di errori quantificabili (quasi una su due operazioni esaminate ne sono interessate). Tuttavia, si tratta per lo più di errori all'estremità inferiore della gamma. Nel comparto coesione, un quinto degli errori quantificabili totali è stato riscontrato in Spagna (secondo maggiore beneficiario in questo settore); essi rappresentano un terzo degli errori quantificabili a impatto elevato (errori di entità compresa tra l'80 e il 100 % del valore dell'operazione verificata).

47

Molti errori derivano dalla complessità dell'architettura globale di gestione e di controllo. La Commissione e gli Stati membri dovrebbero continuare a cercare soluzioni che permettano di semplificarla (cfr. paragrafo 31). Tuttavia, nel frattempo, l'esperienza mostra che gli Stati membri hanno avuto difficoltà a gestire il sistema attuale e, quindi, a dare attuazione alla politica. Gli sforzi intrapresi negli Stati membri per migliorare la situazione devono proseguire.

Il complesso quadro di controllo della spesa dell'UE in gestione concorrente

48

Come illustrato nell'*allegato 5*, il quadro di supervisione e di controllo è complesso tanto per la coesione quanto per l'agricoltura. La Commissione condivide con gli Stati membri la responsabilità dell'attuazione della politica agricola e di coesione. La maggior parte della spesa, dunque, è amministrata ed erogata dalle autorità nazionali o locali, le cui funzioni e procedure di controllo sono stabilite dalla legislazione dell'Unione. Tali autorità sottopongono a controlli amministrativi, conformi alle disposizioni UE, le domande di aiuti e le richieste di rimborso, onde verificarne l'ammissibilità. Le stesse autorità devono inoltre condurre ispezioni su un ampio numero di beneficiari e progetti per valutare come sono utilizzati i fondi. Gli Stati membri si avvalgono dei risultati di tali controlli per ridurre o negare il pagamento a molti dei beneficiari. Nel settore dell'agricoltura, devono riferire annualmente l'esito dei controlli alla Commissione.

49

Alcuni organismi di audit funzionalmente indipendenti (denominati «organismi di certificazione» nell'ambito dell'agricoltura e «autorità di audit» nel quadro della coesione), nominati dagli Stati membri, riferiscono in merito alla qualità dei sistemi di controllo istituiti dalle autorità e sulla compilazione delle statistiche sui controlli. Nell'ambito dell'agricoltura certificano annualmente l'affidabilità dei conti alla Commissione, mentre in quello della coesione forniscono una relazione annuale di controllo.

50

Benché i processi istituiti nei due settori in esame siano simili, essi mantengono alcune caratteristiche proprie. Nell'ambito della coesione, la Commissione riceve dalle autorità di audit una relazione annuale di controllo contenente un giudizio di audit e un tasso di errore. Nell'ambito dell'agricoltura, analoghe informazioni saranno messe a disposizione dagli organismi di certificazione nel periodo 2014-2020.

51

Nel settore dell'agricoltura troviamo una procedura annuale di liquidazione finanziaria e una procedura pluriennale di verifica della conformità. Per la coesione, un processo analogo sarà applicato ai programmi operativi che vengono avviati nell'ambito del quadro finanziario pluriennale 2014-2020. Nella propria valutazione del ruolo di vigilanza svolto dalla Commissione, la Corte ha tenuto conto di tali differenze.

52

Le relazioni annuali per il 2009 e il 2012²⁹ hanno esaminato il ruolo delle misure correttive. Tali misure possono essere applicate dagli Stati membri anteriormente o posteriormente all'esecuzione del pagamento. Quelle antecedenti al pagamento comprendono i controlli amministrativi delle richieste dei beneficiari da parte delle autorità nazionali, nonché le visite ispettive; quelle posteriori al pagamento comprendono i recuperi presso i beneficiari da parte degli Stati membri³⁰ e i ritiri (cfr. paragrafo 79).

Il ruolo delle «rettifiche finanziarie»

53

Il lavoro di supervisione della Commissione spazia dai controlli amministrativi delle domande presentate dagli Stati membri alle verifiche dei sistemi di controllo. Quando la commissione rileva, ad esempio, l'assenza di elementi fondamentali nei sistemi, deve imporre una «rettifica finanziaria». La Corte ha analizzato il ruolo delle «rettifiche finanziarie» nelle relazioni annuali sugli esercizi 2009, 2012 e 2013³¹.

54

All'atto pratico, le «rettifiche finanziarie» alla spesa per l'agricoltura e la coesione, imposte dalla Commissione in virtù del quadro normativo applicabile nel periodo 2007-2013, non hanno comportato una riduzione dei pagamenti ai beneficiari finali.

- Nel settore dell'agricoltura, le rettifiche finanziarie producono entrate con destinazione specifica³². Queste entrate sono finanziate dalle «rettifiche finanziarie» imposte negli Stati membri e contribuiscono al finanziamento del bilancio in corso.
- Nel settore della coesione, le autorità nazionali avevano la facoltà di dichiarare progetti supplementari a compensazione delle rettifiche finanziarie applicate. In seguito, la Commissione, eseguiti i normali controlli, corrispondeva allo Stato membro interessato la differenza tra la nuova, o le nuove, richieste e la «rettifica finanziaria».

Il recupero presso i beneficiari finali compete agli Stati membri.

55

La Corte ha commentato in passato sul tempo necessario per attuare le «rettifiche finanziarie». Molte di esse sono eseguite diversi anni dopo la prima erogazione dei fondi³³.

56

La Commissione fornisce le informazioni relative alle «rettifiche finanziarie» e ai recuperi nei conti annuali consolidati dell'UE (in particolare nella Nota 6) e, dal 2012, in una comunicazione ad hoc destinata al Parlamento europeo³⁴.

57

Nella comunicazione della Commissione³⁵, le informazioni cumulative per Stato membro (in termini assoluti e relativi) inerenti all'agricoltura coprono tutte le decisioni adottate dalla Commissione nel periodo 1999-2013. Per la coesione, le informazioni cumulative per Stato membro (in termini assoluti e relativi) sono fornite sia per il periodo 2000-2006 sia per il periodo 2007-2013. L'azione correttiva riferita al periodo 2000-2006 è ancora in corso e la maggior parte delle rettifiche è stata effettuata negli ultimi anni. Sulla base delle informazioni presentate, la distribuzione in termini assoluti delle «rettifiche finanziarie» è concentrata in un numero limitato di Stati membri. Per l'agricoltura, i primi tre paesi sono la Grecia, l'Italia e la Spagna (61 % di rettifiche, con il 32 % di pagamenti per il periodo 1999-2013). Per la coesione, nel periodo 2000-2006, in testa troviamo gli stessi Stati membri ma in un ordine diverso (83 % di rettifiche per il 45 % del contributo UE per il periodo 2000-2006) (cfr. **grafico 10**).

Il livello di errore comunicato dalla Corte per il 2013 sarebbe stato maggiore di 1,6 punti percentuali se non avesse tenuto conto delle misure correttive

58

Nelle relazioni annuali sugli esercizi 2009 e 2012 la Corte spiega le modalità con cui tiene conto dei diversi meccanismi correttivi. Essa prende in considerazione tutti gli aggiustamenti effettuati dagli Stati membri prima del pagamento, così come le rettifiche, aventi un impatto quantificabile a livello di progetto, avvenute dopo il pagamento da parte della Commissione, ma prima della verifica della Corte. Quest'ultima controlla l'applicazione delle rettifiche in questione (che comprendono i recuperi presso i beneficiari e le rettifiche dettagliate a livello di progetto) e le esclude, ove opportuno, dal tasso di errore.

59

Nella propria relazione annuale sull'esercizio 2013 la Corte ha calcolato che, senza l'applicazione di tali meccanismi correttivi da parte della Commissione e delle autorità degli Stati membri, il tasso di errore comunicato per le operazioni campionate sarebbe stato maggiore di 1,6 punti percentuali³⁶. Le operazioni che erano state completamente escluse a seguito dei controlli degli Stati membri non possono essere, per loro natura, quantificate.

60

Tuttavia, per altre operazioni, le autorità degli Stati membri disponevano di informazioni sufficienti per poter individuare e rettificare numerosi errori prima di richiedere il rimborso alla Commissione³⁷.

La valutazione della Commissione si basa inizialmente sui dati degli Stati membri

61

La Commissione utilizza le statistiche sui controlli degli organismi pagatori (agricoltura) e i tassi di errore convalidati comunicati dalle autorità di audit (coesione) come base per il calcolo del «tasso di errore residuo». Si ritiene che questo dato rappresenti l'impatto finanziario (espresso come percentuale dell'importo dei pagamenti) delle irregolarità che inficiano i pagamenti effettuati, una volta eseguiti tutti i controlli. Nel settore della coesione, il «tasso di errore residuo»³⁸ tiene conto delle rettifiche finanziarie effettuate sin dall'inizio del periodo 2007-2013. Queste comprendono le rettifiche già attuate a livello dell'UE e/o nazionale, nonché le «rettifiche finanziarie» pendenti. La Commissione pubblica le cifre consolidate di questo processo nelle relazioni annuali di attività delle direzioni generali.

62

Nonostante i miglioramenti apportati negli ultimi anni alle informative sul rischio trasmesse dalla Commissione, la stima 2013 degli importi a rischio per la DG REGIO (2,8 %) e la stima combinata per tutta la gestione concorrente (3 %) risultano nettamente inferiori ai livelli di errore stimati dalla Corte (cfr. **tabella 1**). Va detto che le cifre della Commissione si fondano su un'analisi delle informazioni statistiche fornite dalle autorità degli Stati membri e maggiorate a fini di gestione sulla base di un giudizio professionale.

Tabella 1

Confronto tra i risultati degli audit espletati dalla Corte per il 2013 e le stime degli importi a rischio presentate nelle relazioni annuali di attività 2013 delle DG AGRI, EMPL e REGIO

Capitolo della relazione annuale	Tasso di errore più probabile (TEP) 2013 (%)	Intervallo di affidabilità (%)		Relazioni annuali di attività della Commissione - direzione generale	Importo a rischio (%)	
		Limite inferiore dell'errore (LIE)	Limite superiore dell'errore (LSE)		Stima	Limite superiore
Agricoltura: sostegno al mercato e aiuti diretti	3,6	1,7	5,5	AGRI	2,7	-
Sviluppo rurale, ambiente, pesca e salute	6,7	3,5	9,9	AGRI	5,2	-
Politica regionale, trasporti ed energia	6,9	3,7	10,1	REGIO	2,8	5,3
Occupazione e affari sociali	3,1	1,5	4,7	EMPL	2,6	3,5
Totale	5,2	4,0	6,3	Combinato	3,0	-

Fonte: Relazione annuale 2013 della Corte dei conti europea.

Fonte: Commissione - relazioni annuali di attività 2013.

La Corte ha calcolato l'intervallo di affidabilità al 95% (cfr. Allegato 1.1 della relazione annuale 2013). La DG EMPL ha calcolato il limite superiore con un intervallo di affidabilità del 90%. La DG REGIO non ha fornito dati sull'intervallo di affidabilità nella relazione annuale di attività 2013. Se la Corte avesse utilizzato a sua volta un intervallo di affidabilità del 90%, il LIE sarebbe stato superiore e l'LSE inferiore a quanto attualmente esposto in tabella. Nelle rispettive relazioni annuali di attività, la DG EMPL e la DG REGIO presentano dati che si basano sulla verifica sulle spese 2012 espletata dalle autorità di audit. Per quanto riguarda la politica regionale e l'occupazione, le cifre presentate dalla Corte in ordine al tasso di errore più probabile per il 2012 erano superiori di circa 0,1 punti percentuali rispetto al 2013, mentre il LIE e l'LSE erano rispettivamente pari al 3,7% e al 9,9% per la politica regionale e all'1,4% e al 5,2% per l'occupazione.

63

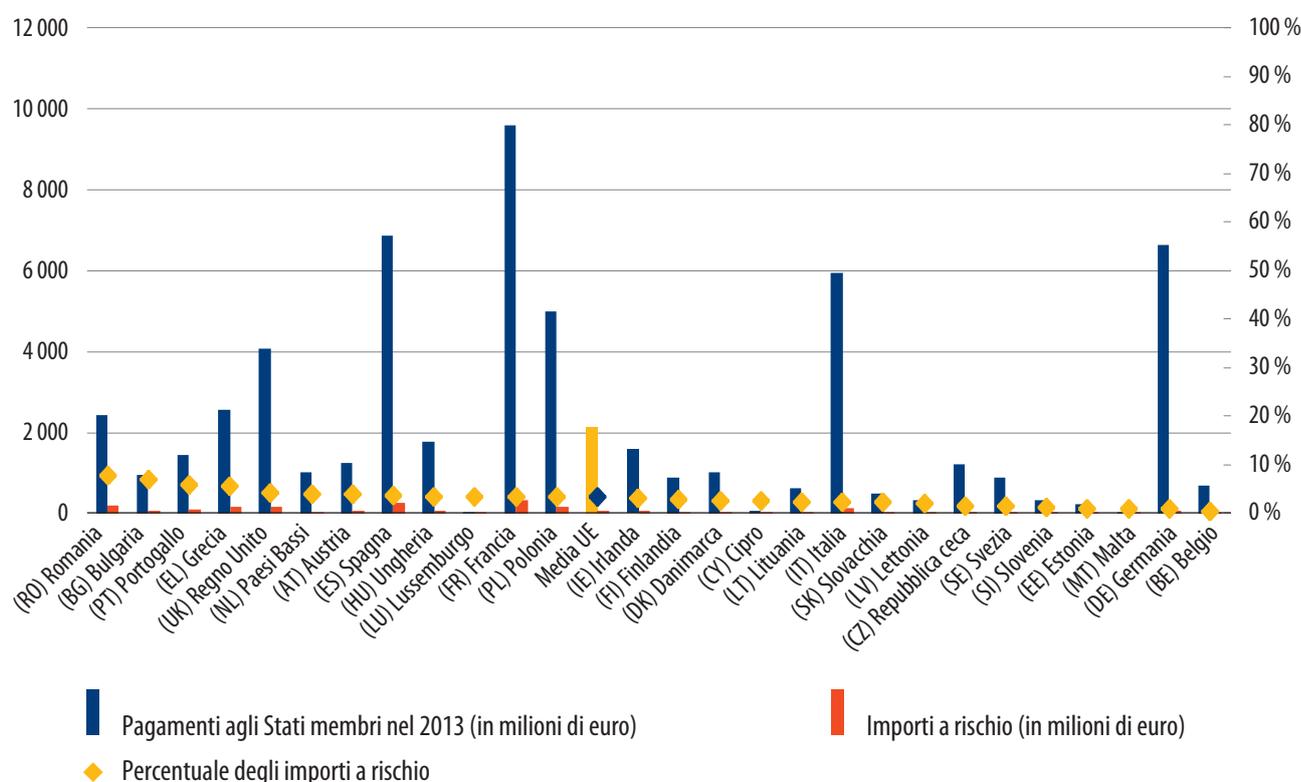
I risultati degli audit della Corte per i singoli esercizi dal 2009 al 2013 indicano che i settori coesione e agricoltura mostrano un livello di errore rilevante e che la coesione è maggiormente soggetta a errori (cfr. paragrafo 23). Come indicato nella **tabella 1**, le stime della Commissione indicano, in conclusione, che il tasso di errore per il 2013 è maggiore nell'agricoltura che nella coesione. Questo dipende, in parte, dal fatto che la metodologia utilizzata dalla Commissione per quantificare l'impatto delle misure correttive non è la stessa per l'agricoltura e per la coesione.

64

I **grafici 12** e **13** mostrano i pagamenti effettuati a favore degli Stati membri nel 2013 (in milioni di euro), gli importi a rischio (in milioni di euro) stimati dalla Commissione per il 2013 in questi Stati membri e la percentuale dei fondi a rischio. I grafici sono in ordine decrescente di percentuale dei fondi a rischio.

Grafico 12

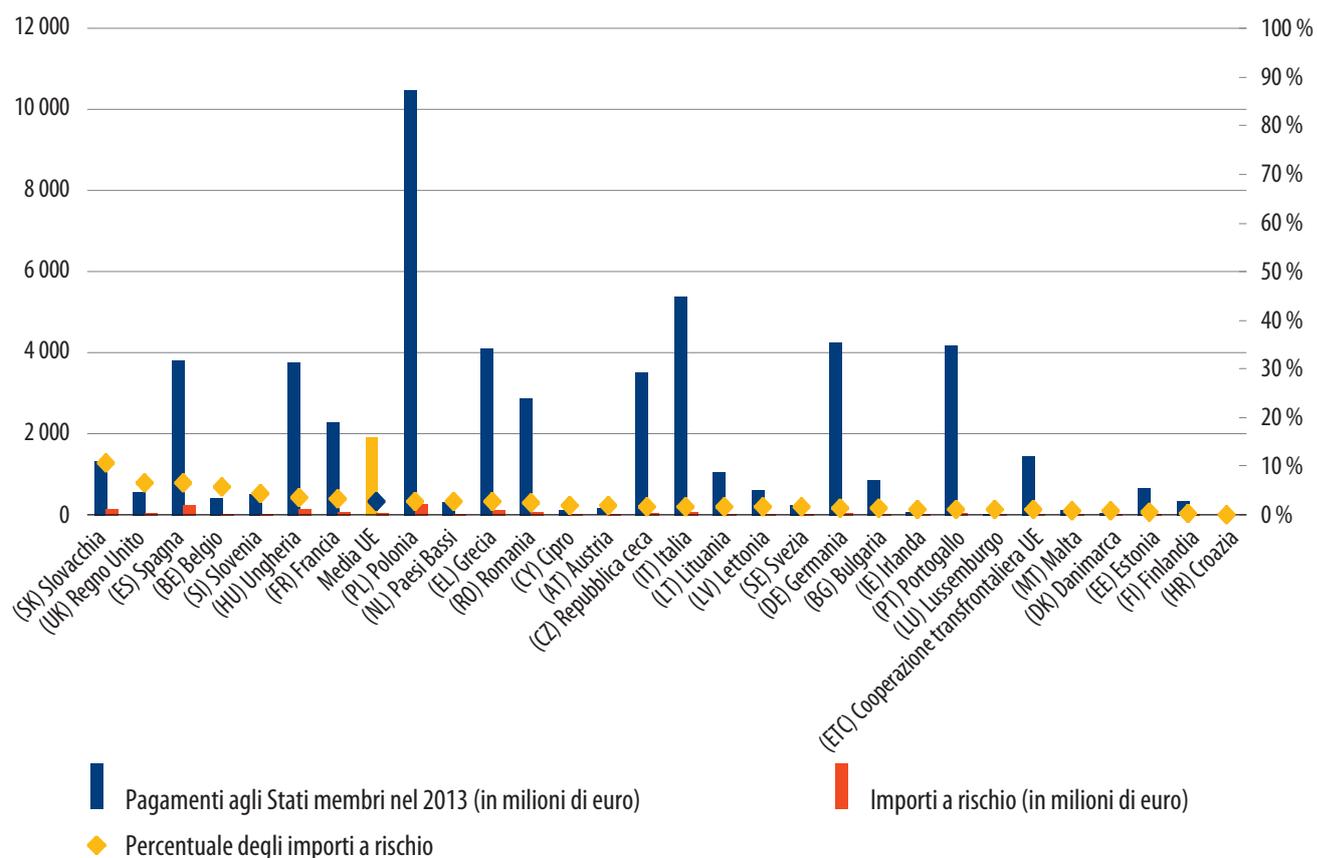
FEAGA e FEASR: importi versati agli Stati membri e stime della Commissione sugli importi e percentuale dei fondi «a rischio» per Stato membro (dati di base inclusi nella relazione annuale di attività 2013 della DG Agricoltura e sviluppo rurale)



Fonte: Relazione annuale di attività della DG AGRI (Commissione europea).

Grafico 13

FESR, FSE e FC: importi versati agli Stati membri e stime della Commissione sugli importi e percentuale dei fondi «a rischio» per Stato membro (dati di base inclusi nelle relazioni annuali di attività 2013 della DG Occupazione, affari sociali e inclusione e della DG Politica regionale e urbana)



Fonte: Relazioni annuali di attività della DG EMPL e della DG REGIO (Commissione europea).

65

La Commissione riassume i principali elementi delle suddette relazioni annuali di attività nella relazione di sintesi. Nella relazione di sintesi 2013 la Commissione stima l'impatto della spesa irregolare al 2,8 % della spesa complessiva dell'Unione. Per l'agricoltura e la coesione, la percentuale è del 3,0 % (cfr. **tabella 1**).

La supervisione della Commissione sulla spesa agricola

66

Nel settore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale, la Commissione esercita il proprio ruolo di supervisione principalmente attraverso la procedura di liquidazione dei conti in due fasi della DG AGRI, che consta di:

- o una procedura annuale di liquidazione finanziaria riguardante i conti annuali e il sistema di controllo interno di ciascun organismo pagatore accreditato. La decisione di liquidazione dei conti che ne deriva è basata sugli audit svolti da organismi di certificazione indipendenti negli Stati membri, i cui risultati sono presentati alla Commissione. La decisione può dare luogo a rettifiche finanziarie;
- o una procedura pluriennale di verifica della conformità, che può dar luogo a «rettifiche finanziarie» per lo Stato membro interessato qualora la spesa abbia violato le norme dell'UE in uno o più esercizi finanziari. Le decisioni di conformità che ne derivano sono basate sugli «audit di conformità» espletati dalla Commissione (cfr. paragrafo 54).

Il lavoro della Commissione è migliorato negli ultimi tre anni

67

Dai lavori annuali svolti ai fini della dichiarazione di affidabilità, è emerso³⁹ che negli ultimi tre anni gli audit di liquidazione dei conti espletati dalla Commissione sono migliorati. Grazie a questo miglioramento, in sede di valutazione dell'affidabilità dei sistemi di controllo degli Stati membri, la Corte ha potuto utilizzare, per il 2013, i risultati degli audit condotti dalla DG AGRI nel settore dello sviluppo rurale.

68

Nel 2013 la Corte, nell'esaminare il seguito dato alle raccomandazioni contenute nella relazione speciale n. 7/2010 dal titolo «L'audit della procedura di liquidazione dei conti», ha concluso che la Commissione ha adottato iniziative adeguate e tempestive nel proporre un ruolo più rilevante per gli organismi di certificazione. Di conseguenza, a partire dal 2015, questi organismi si occuperanno di tutti gli aspetti della legittimità e della regolarità.

69

Di recente, la Commissione ha modificato l'approccio adottato per la comunicazione degli errori nella relazione annuale di attività. Fino al 2011, i dati presentati nel suddetto documento erano interamente basati sulle statistiche sui controlli fornite dalle autorità degli Stati membri. Sebbene fosse consapevole delle debolezze che inficiavano il lavoro delle autorità interessate, la Commissione ha ritenuto che un aumento fisso del 25 % dei tassi di errore comunicati avrebbe potuto compensare adeguatamente l'impatto di tali debolezze. Per tale motivo, la Commissione ha comunicato tassi di errore notevolmente più bassi rispetto a quelli della Corte. Questo nuovo approccio riconosce le criticità evidenziate dalla Corte nelle relazioni annuali precedenti⁴⁰ e confermate dal servizio di audit interno della Commissione.

70

Nelle sue relazioni annuali di attività 2012 e 2013, la DG AGRI ha aggiustato i tassi di errore presentati dalle autorità al fine di tenere conto di altre fonti d'informazione. Attualmente nel valutare il tasso di errore degli organismi pagatori, essa tiene conto dei propri audit di conformità, nonché degli audit della Corte, delle relazioni annuali degli organismi di certificazione e di altre informazioni disponibili. Per il 2013, la DG AGRI ha modificato i tassi di errore comunicati dagli Stati membri per 43 dei 48 organismi pagatori sottoposti ad audit negli ultimi tre anni dalla Commissione e dalla Corte. A titolo esemplificativo, per gli aiuti diretti dell'UE, tali maggiorazioni hanno più che triplicato il tasso di errore residuo calcolato sulla base delle statistiche degli Stati membri (2,33 % contro lo 0,69 %). Non sono stati effettuati aggiustamenti per le spese non sottoposte a audit dalla Commissione o dalla Corte.

Gli Stati membri espletano i principali controlli e verifiche

71

Il sistema di supervisione e controllo applicabile al maggior numero di sovvenzioni agricole è il SIGC (sistema integrato di gestione e controllo) riguardante tutti i regimi di aiuto UE connessi agli animali o alle superfici a titolo del FEAGA e del FEASR⁴¹, che ammontavano a circa 47 miliardi di euro nel 2013.

72

Nell'ambito degli audit annuali espletati ai fini della dichiarazione di affidabilità, nel periodo 2007-2013 la Corte ha esaminato il funzionamento del SIGC presso 38 organismi pagatori in tutti i 28 Stati membri. Gli organismi pagatori verificati amministrano circa l'80 % della spesa gestita dal SIGC. La Corte ha altresì esaminato i sistemi di supervisione e controllo relativi alle misure FEAGA non gestite nell'ambito del SIGC presso altri quattro organismi pagatori.

73

I risultati degli audit dei sistemi espletati dalla Corte evidenziano variazioni alquanto significative all'interno degli Stati membri e da uno Stato membro all'altro. Solo sette dei sistemi di controllo sono stati giudicati efficaci. Altri 22 sono risultati essere parzialmente efficaci e nove inefficaci⁴².

74

Le attività di verifica condotte negli anni dalla Corte hanno posto in evidenza che il SIGC contribuisce in misura significativa alla riduzione dei tassi di errore nella spesa di sua competenza. La relazione annuale di attività 2013 della DG AGRI conferma tale dato, indicando che la spesa gestita in ambito SIGC mostra un tasso di errore tre volte inferiore a quello delle misure di sostegno al mercato (non gestite in ambito SIGC)⁴³.

La supervisione della Commissione sulla spesa per la coesione

75

Contrariamente all'agricoltura, il sistema relativo alla coesione non dispone di una procedura annuale di liquidazione. Una procedura di verifica e accettazione dei conti sarà introdotta nel nuovo periodo. Le autorità di audit controllano già la legittimità e la regolarità delle operazioni. La presente sezione della rassegna riguarda la supervisione che la Commissione esercita sulle autorità di audit.

76

Per ciascun periodo, la Commissione, sulla base delle proposte degli Stati membri, approva i programmi operativi (PO) e i piani finanziari indicativi che includono il contributo dell'UE e i contributi nazionali. Spetta in primo luogo agli Stati membri prevenire o individuare e rettificare le spese irregolari e darne notifica alla Commissione.

77

La responsabilità della gestione corrente incombe alle autorità di gestione e agli organismi intermedi designati. Questi sono tenuti a garantire che tutti i progetti siano ammissibili ai finanziamenti dell'Unione e che i costi dichiarati soddisfino tutti gli obblighi specificati nei regolamenti UE e/o nelle norme nazionali. Le verifiche svolte da tali soggetti comprendono i controlli a campione dei progetti e le verifiche documentali preliminari alla certificazione della spesa. Le autorità di certificazione sono tenute ad accertare che siano stati eseguiti controlli adeguati e svolgono verifiche supplementari prima di trasmettere le dichiarazioni di spesa alla Commissione per il rimborso.

78

Inoltre, per ciascun PO (o gruppo di PO), le autorità di audit degli Stati membri eseguono audit dei sistemi e audit ex post delle operazioni, questi ultimi basati su campioni statisticamente rappresentativi. Come indicato al paragrafo 50, le autorità di audit comunicano i propri risultati alla Commissione attraverso le relazioni annuali di controllo, che comprendono il parere annuale di audit sul funzionamento dei sistemi e il tasso di errore stimato dalle stesse autorità.

79

Conformemente ai regolamenti, se la Commissione rileva, sulla base del proprio lavoro o delle informazioni riportate dalle autorità di audit, che un'autorità dello Stato membro non ha posto rimedio a gravi carenze dei sistemi di gestione e controllo e/o non ha rettificato spese irregolari che erano state dichiarate e certificate, può interrompere o sospendere i pagamenti. Se lo Stato membro non pone rimedio alle carenze dei sistemi eventualmente individuate o non procede alla revoca delle spese irregolari, la Commissione può applicare «rettifiche finanziarie», con una conseguente riduzione netta dei finanziamenti UE per il PO. Nella pratica, tuttavia, è raro che si applichino le riduzioni nette. Un accordo con la Commissione consente alle autorità dello Stato membro di utilizzare gli importi «rettificati» per altre spese nell'ambito di domande successive.

80

Le informazioni fornite dalle autorità di audit nelle relazioni annuali di controllo, nei pareri di audit e nelle relazioni sugli audit dei sistemi rappresentano una delle principali fonti su cui si basa la Commissione per la valutazione della legittimità e della regolarità della spesa UE per ciascun PO.

La Commissione ha progressivamente migliorato il proprio approccio

81

Nella relazione annuale di attività la Commissione stima in quale misura i programmi operativi sono inficiati da errori di legittimità e regolarità. Dal 2011, entrambe le direzioni generali che operano nell'ambito della coesione aggiustano le cifre comunicate dalle autorità degli Stati membri per tenere conto delle debolezze individuate. Per i pagamenti intermedi e finali autorizzati nel corso del 2013 a titolo dell'FSE e del FESR/FC (programmi operativi 2007-2013) la DG EMPL e la DG REGIO stimano che l'importo a rischio sia compreso, rispettivamente, tra il 2,6 % e il 3,5 % e tra il 2,8 % e il 5,3 %. Entrambi gli intervalli superano la soglia di rilevanza del 2 % fissata dalla Commissione.

82

La solidità della valutazione effettuata dalla Commissione dipende dall'esattezza e dall'affidabilità dei dati comunicati dalle autorità degli Stati membri. La relazione speciale n. 16/2013 «Valutazione della situazione per quanto attiene all'audit unico» («*single audit*») e all'utilizzo, da parte della Commissione, del lavoro svolto dalle autorità di audit nazionali nel settore della coesione», osserva che⁴⁴:

- o alcune autorità di audit non segnalano i problemi esistenti nella loro interezza e gravità;
- o i tassi di errore comunicati non sono sempre del tutto affidabili;
- o i dati sulle «rettifiche finanziarie» comunicati dagli Stati membri potrebbero non essere sempre affidabili o esatti e che;
- o a causa del metodo di calcolo della Commissione, il tasso di errore residuo risulta sottostimato.

83

Nel periodo 2007-2013, la DG EMPL e la DG REGIO hanno entrambe rafforzato i propri controlli sulle autorità di audit. In molti casi, oggi, la Commissione richiede a tali autorità di fornire dati supplementari sul calcolo dei tassi di errore comunicati nelle loro relazioni annuali di controllo (per es.: una riconciliazione tra la popolazione oggetto dell'audit e la spesa dichiarata, un ricomputo delle dimensioni del campione, oppure informazioni dettagliate su particolari audit espletati sulle operazioni). Inoltre, le due direzioni generali realizzano missioni d'indagine negli Stati membri per verificare le informazioni comunicate dalle autorità di audit.

84

Sulla base del lavoro svolto dalle autorità di audit, la Commissione pubblica i tassi di rischio per Stato membro. Nella propria relazione annuale sull'esercizio 2013 la Corte ha segnalato la presenza di debolezze in alcuni dei dati forniti dalle autorità nazionali e in alcuni aspetti della verifica operata dalla Commissione⁴⁵. Occorre prudenza nell'utilizzare i dati come un indicatore affidabile del rispetto delle diverse normative in materia di ammissibilità negli Stati membri.

85

La Commissione dispone di informazioni limitate sull'efficacia dei sistemi posti in essere dagli Stati membri per imporre le «rettifiche finanziarie» e sull'esattezza, completezza e affidabilità dei dati comunicati dalle autorità di certificazione⁴⁶. Questa valutazione è corroborata dal servizio di audit interno della Commissione, il quale ritiene che le garanzie circa l'impatto finanziario delle misure correttive fornite dagli Stati membri siano minime, a causa del modo con cui avviene tale comunicazione alla Commissione, ma anche per il fatto che tali misure sono soggette a un controllo limitato da parte delle autorità di audit⁴⁷. La Commissione ha affermato nella sua risposta al paragrafo 1.41 della relazione annuale 2012 che «i problemi esistenti sono principalmente dovuti ai tassi di errore non affidabili comunicati dagli Stati membri. La Commissione compie notevoli sforzi per migliorarne l'affidabilità, in particolare correggendoli verso l'alto, se lo ritiene necessario.»

86

La Commissione è limitata nella sua capacità di convalidare (e, ove necessario, correggere) i tassi di errore fintantoché le autorità di audit non sono tenute a fornirle informazioni specifiche sui propri audit delle operazioni che le consentano di espletare la sua verifica delle relazioni annuali di controllo.

Esiste il rischio che la Commissione sottovaluti il tasso di errore residuo nella spesa per la coesione

87

Nel complesso, vi è il rischio che la Commissione sottovaluti il «tasso di errore residuo» e che, quindi, la sua valutazione dei singoli PO e dell'impatto finanziario delle riserve formulate nelle relazioni annuali di attività non sia sufficientemente solida.

88

Nella relazione speciale n. 16/2013 la Corte ha raccomandato alla Commissione di adottare un approccio prudente in sede di utilizzo dei dati degli Stati membri riguardanti gli audit e le «rettifiche finanziarie», di continuare a fornire assistenza e orientamento metodologici agli organismi nazionali di audit, di proporre un sistema di sanzioni per gli organismi di audit che ripetutamente non segnalano i problemi nella loro interezza e gravità, nonché modalità di condivisione delle spese con gli Stati membri per quanto attiene ai costi degli audit relativi alla spesa regionale dell'UE.

Sintesi dei principali rischi e delle principali debolezze individuati

I rischi nel settore dell'agricoltura riguardano terreni, animali e agricoltori

89

La politica agricola comune dell'UE è attuata attraverso i fondi FEAGA e FEASR. La relazione annuale della Corte, precisamente nei capitoli 3 e 4, sintetizza, tra l'altro, i principali rischi e le principali debolezze della spesa per l'agricoltura.

90

Nei 28 Stati membri, le sovvenzioni agricole sono erogate tramite 80 organismi pagatori responsabili di eseguire i pagamenti a favore dei beneficiari. I complessi requisiti normativi a livello nazionale e dell'UE coprono un numero rilevante di misure e regimi di aiuto (ad esempio, quattro assi con 46 misure e diverse migliaia di sottomisure nel FEASR).

91

I principali rischi sul piano della regolarità dei pagamenti diretti consistono nel pagamento di aiuti per superfici non ammissibili o a beneficiari non ammissibili o a favore di due o più beneficiari per lo stesso appezzamento di terreno, nonché nel calcolo errato dei diritti all'aiuto e nel pagamento di premi per animali inesistenti (anche se questi rischi sono attenuati in una certa misura grazie al SIGC, cfr. paragrafo 74). Per quanto concerne gli interventi sui mercati agricoli e altre misure non connesse alla superficie, i rischi principali sotto il profilo della regolarità consistono nella concessione di aiuti a richiedenti non ammissibili o per spese o prodotti non ammissibili o sovradichiarati. Le misure di intervento sono basate principalmente sulle quantità dichiarate dai beneficiari, che non possono essere controllate ricorrendo alla verifica incrociata automatica con altre banche dati. Questo stato di cose aumenta il rischio di errore.

Lo sviluppo rurale è particolarmente soggetto a errori

92

Il FEASR è particolarmente soggetto a errori. Oltre agli elementi appena citati, altri importanti fattori di aumento del rischio sono il mancato rispetto dei requisiti agroambientali, relativi all'uso di metodi di produzione agricoli compatibili con la tutela dell'ambiente, del paesaggio e delle risorse naturali, la mancata osservanza di requisiti specifici per i progetti di investimento, nonché la violazione delle normative UE e/o nazionali sugli appalti pubblici.

Nel settore della coesione i principali rischi rimangono connessi alle debolezze relative agli appalti

93

La politica di coesione dell'UE è attuata attraverso i fondi FESR, FC e FSE. La relazione annuale della Corte, precisamente nei capitoli 5 e 6, sintetizza, tra l'altro, i principali rischi e le principali debolezze della spesa per la coesione.

94

Il primo rischio è correlato al mancato rispetto delle norme UE e/o nazionali sugli appalti pubblici in sede di aggiudicazione dei contratti. Nel caso della politica di coesione, l'errata applicazione delle norme e procedure relative all'aggiudicazione dei contratti può avvenire in maniera intenzionale, per favorire determinati fornitori, o involontaria, a causa di una scarsa comprensione delle norme. Un ambito di errore fondamentale è la proroga o la modifica dei contratti esistenti, laddove le norme UE sugli appalti richiedono di indire una nuova gara.

95

Il secondo rischio è rappresentato dal finanziamento di un progetto o di una spesa che non risulta ammissibile secondo i regolamenti UE e/o le norme nazionali di ammissibilità o che non rispetta particolari disposizioni (ad esempio le norme UE in materia di aiuti di Stato). La complessità delle norme di ammissibilità e di altre condizioni può tradursi in un utilizzo poco mirato dei fondi UE e in un uso non ottimale dei fondi dell'Unione.

96

La natura immateriale degli investimenti nel capitale umano (per esempio nell'ambito dell'FSE) e il coinvolgimento di una molteplicità di partner, spesso di piccole dimensioni, nella realizzazione dei progetti aumentano il rischio che siano accettati costi non ammissibili o che errori di calcolo inficianti l'accuratezza delle domande non siano rilevati dai sistemi in essere a causa del loro esiguo impatto finanziario. È possibile che beneficiari dotati di capacità amministrativa differente interpretino diversamente o applichino in modo non uniforme i criteri di ammissibilità e altre condizioni per beneficiare dei finanziamenti dell'Unione.

Uno sguardo sul futuro: la spesa dell'UE nei settori dell'agricoltura e della coesione per il periodo 2014-2020

Una profonda riformulazione delle sovvenzioni agricole

97

Per quanto concerne il FEAGA, la riforma 2013 della PAC prevede otto regimi di aiuti diretti di cui quattro obbligatori per tutti gli Stati membri e quattro esclusivamente facoltativi. I regimi obbligatori sono: il regime di pagamento di base (o regime di pagamento unico per superficie⁴⁸), il regime di pagamento per l'inverdimento, il regime per i giovani agricoltori e il regime di pagamento per il cotone. Il regime di pagamento redistributivo, il regime di pagamento per gli agricoltori in zone soggette a vincoli naturali, i regimi di sostegno accoppiato per determinati settori e il regime per i piccoli agricoltori rimangono facoltativi. I nuovi regimi che presentano i livelli di spesa più alti sono il regime di pagamento di base e il regime di pagamento unico per superficie. Il pagamento per l'inverdimento è un aiuto versato a favore di pratiche benefiche per il clima e per l'ambiente. Rappresenta il 30 % della dotazione finanziaria riservata agli aiuti diretti e prevede tre requisiti:

- diversificazione delle colture (almeno due colture sui seminativi);
- mantenimento del prato permanente esistente;
- presenza di un'area di interesse ecologico.

98

Il rispetto delle condizioni di inverdimento è obbligatorio per tutti i beneficiari del regime di pagamento di base e del regime di pagamento unico per superficie.

99

Inoltre, le nuove norme della PAC prevedono per gli Stati membri una più ampia facoltà di derogare al principio del disaccoppiamento e di riaccoppiare gli aiuti con la produzione.

100

Una particolarità delle norme della PAC consiste nel lasciare alla discrezionalità degli Stati membri l'applicazione dei regimi di aiuto e la definizione dei criteri essenziali di ammissibilità. Nell'ambito di tale discrezionalità, gli Stati membri avranno, tra l'altro, la facoltà di definire termini chiave come quelli di «agricoltore in attività» e «attività agricola».

Uno sguardo sul futuro: la spesa dell'UE nei settori dell'agricoltura e della coesione per il periodo 2014-2020 **40**

Coesione: semplificazione dell'attuazione della politica, ma meno modifiche alle norme di ammissibilità

101

Le norme in materia di coesione per il nuovo quadro finanziario pluriennale sono caratterizzate da un'attenzione ai risultati che passa attraverso la semplificazione dell'attuazione della politica e un maggiore ricorso alla condizionalità. Per tale motivo, sono stati introdotti importanti cambiamenti nel regolamento generale⁴⁹.

102

Le disposizioni sulle norme di ammissibilità sono sostanzialmente immutate, e pertanto le modalità di spesa per la politica di coesione rimangono complesse. Vi sono molteplici livelli di norme (disposizioni comuni, atti delegati, atti esecutivi, orientamenti della Commissione) nonché leggi nazionali da rispettare. Diverse questioni, anche quelle considerate elementi essenziali dalla Corte, sono (devono essere) oggetto di atti delegati.

103

Nel parere n. 7/2011⁵⁰ sul regolamento in materia di coesione per il periodo 2014-2020, la Corte ha sottolineato che la spesa dell'Unione deve consentire benefici chiari e visibili per l'UE e per i suoi cittadini e in tale prospettiva ha suggerito di riformulare i programmi di spesa focalizzandoli su realizzazioni accettabili. La disposizione relativa al quadro strategico comune e l'inserimento delle condizionalità ex-ante (introducendo una logica d'intervento nella fase di programmazione) dovrebbero permettere di ovviare allo scarso coordinamento tra le diverse politiche dell'UE riscontrato in passato.

104

Nonostante la dichiarata focalizzazione sui risultati, il regime resta tuttavia fundamentalmente basato sulle risorse fornite, e quindi maggiormente orientato alla conformità alla normativa piuttosto che alla performance. Quest'ultimo obiettivo è essenzialmente lasciato all'introduzione di una riserva di efficacia e di efficienza (il cui successo dipenderà dalla capacità di sviluppare indicatori idonei) e di piani d'azione comuni⁵¹.

I cambiamenti dei ruoli, delle responsabilità e degli obblighi d'informazione rispettivi della Commissione e delle autorità nazionali consentono ai soggetti interessati di ottenere migliori informazioni sui livelli di irregolarità?

105

A partire dal 2014 (per la coesione) e dal 2015 (per l'agricoltura) è previsto un «sistema di rafforzamento della garanzia» inteso a fornire alla Commissione informazioni migliori sugli errori presenti nella gestione concorrente. Gli organismi di audit indipendenti espletano gli audit e calcoleranno ogni anno i tassi di errore (sulla base di campioni rappresentativi) per ciascuno Stato membro e per ciascuna area programmatica.

Uno sguardo sul futuro: la spesa dell'UE nei settori dell'agricoltura e della coesione per il periodo 2014-2020 **41**

La possibilità di fornire migliori informazioni su legittimità e regolarità per il settore dell'agricoltura

106

Il rafforzamento della garanzia dovrebbe fornire alla Commissione e ai soggetti interessati migliori informazioni sui tassi di errore che interessano i pagamenti in ciascuno Stato membro. Con informazioni di buona qualità messe a disposizione in tempo utile, la Corte potrebbe, in linea di principio, basarsi maggiormente sul lavoro della Commissione e degli Stati membri. Affinché ciò sia possibile, la Corte deve poter accedere più rapidamente ai risultati e a una garanzia circa la portata e la qualità del lavoro eseguito (cfr. anche paragrafo 109). Quando ha esaminato i lavori svolti su base volontaria dagli organismi di audit, la Corte ha riscontrato un livello di affidabilità limitato.

Un quadro annuale più solido per i meccanismi di rendicontabilità nel settore della coesione

107

Nel settore della coesione, le norme previste per il nuovo periodo pongono maggiore enfasi sulle responsabilità degli Stati membri per quanto riguarda la configurazione dei sistemi e la gestione finanziaria. Le autorità di gestione e di certificazione⁵² sono designate dagli Stati membri. Non è richiesta l'approvazione del processo di designazione da parte della Commissione.

108

La Commissione ha introdotto il concetto del periodo contabile (da giugno (n-1) a giugno n) e previsto la compilazione annuale dei conti a norma del nuovo quadro legislativo. I conti finanziari certificati dall'autorità di certificazione devono essere presentati alla Commissione entro febbraio (n+1) e devono essere corredati dei seguenti documenti:

- o la dichiarazione di gestione e «un riepilogo annuale delle relazioni finali di revisione contabile e dei controlli effettuati, comprese un'analisi della natura e della portata degli errori e delle carenze individuati nei sistemi, come anche le azioni correttive avviate o programmate»⁵³. Esso deve riguardare il funzionamento del sistema di gestione e di controllo, la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti e il rispetto dei principi di sana gestione finanziaria.
- o una relazione di controllo (da redigersi a cura delle autorità di audit) corredata di un parere di audit sui conti, sul funzionamento dei sistemi, sulla legittimità e sulla regolarità delle spese⁵⁴.

109

La Commissione deve decidere in merito all'accettazione dei conti entro maggio (n+1). Gli Stati membri dispongono quindi di otto mesi di tempo⁵⁵ per compilare e presentare i conti annuali e la Commissione ne ha a disposizione tre per decidere in merito. Affinché la Corte possa tenere conto delle informazioni convalidate dalla Commissione nel proprio lavoro, deve potervi accedere più tempestivamente.

110

Dal momento che la Commissione utilizzerà il lavoro delle autorità nazionali per ottenere garanzia, è essenziale che siano chiarite adeguatamente la portata e la qualità del lavoro alla base dei pareri e delle dichiarazioni e che la stessa Commissione esamini i loro sistemi e le loro performance al fine di accertare l'affidabilità del loro lavoro.

111

Il regolamento generale amplia il meccanismo delle «rettifiche finanziarie» e prevede l'applicazione di rettifiche nette in alcuni casi specifici, ad esempio, laddove la Commissione individui irregolarità inerenti a gravi lacune nel funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo che non erano state comunicate nei conti annuali e nelle dichiarazioni a essi connesse. La Commissione ritiene che tale misura incentiverà maggiormente le autorità nazionali a fornire informazioni affidabili.

Le implicazioni degli sviluppi in materia di rendicontabilità e il ruolo della Corte: la sfida posta dall'audit dell'affidabilità delle informazioni di controllo fornite dalla Commissione e dalle autorità nazionali

112

Le nuove disposizioni applicabili alla gestione concorrente per il quadro finanziario 2014-2020 impongono agli organismi di audit degli Stati membri di certificare la legittimità e la regolarità delle operazioni, nonché di approvare le statistiche sui controlli predisposte dagli Stati membri e da questi fornite alla Commissione. Mentre la coesione è già soggetta a tale obbligo dal 2007, per l'agricoltura si tratta di un decisivo aumento delle responsabilità in capo agli organismi di certificazione.

113

La Commissione già da qualche anno si adopera per migliorare la qualità e l'accuratezza delle statistiche sui controlli comunicate dagli Stati membri. Come precedentemente indicato nella presente rassegna, la Commissione negli ultimi anni ha assunto l'iniziativa di correggere le statistiche sui controlli fornite dagli Stati membri in modo tale da presentare, nelle relazioni annuali di attività, dati che si avvicinavano di più con quanto la Commissione ritiene corretto e rappresentativo.

114

Questo miglioramento della qualità delle statistiche sui controlli rappresenta una grande sfida per la Commissione, poiché comporta non solo il monitoraggio e il controllo delle cifre fornite, ma anche un intervento correttivo e migliorativo dei dati stessi, nonché un'ulteriore azione di orientamento e assistenza nei confronti dei soggetti che effettuano l'audit della spesa e che producono le statistiche.

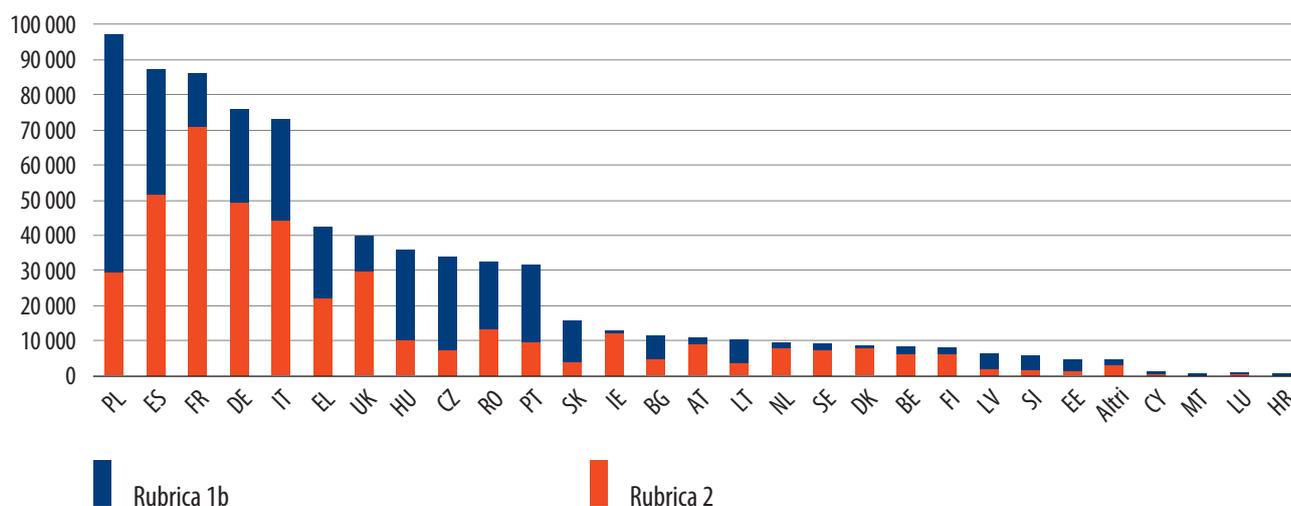
115

Le principali conclusioni della presente rassegna sono le seguenti:

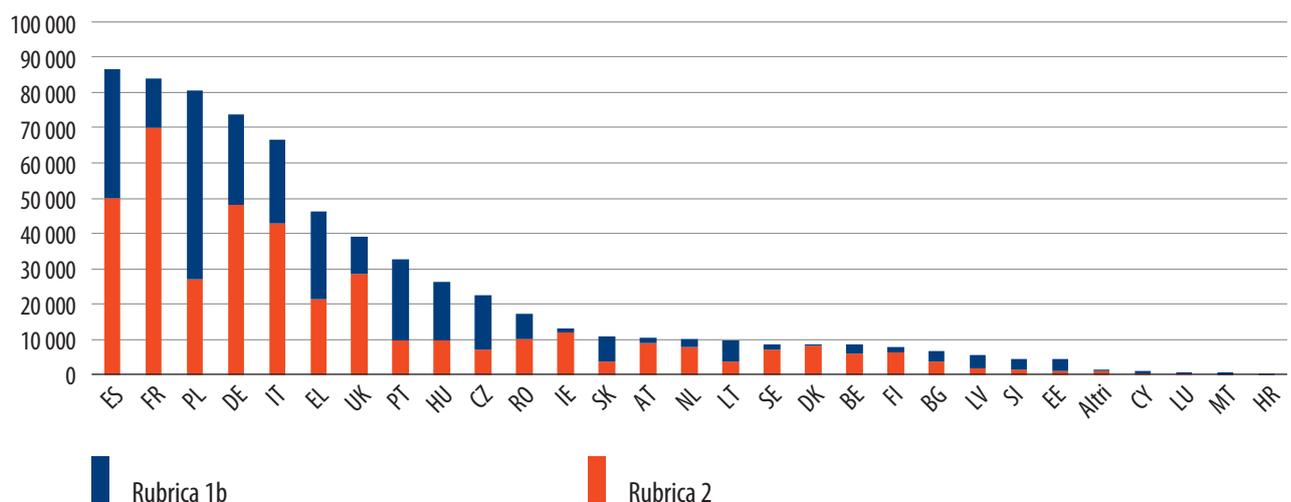
- la spesa nel periodo 2007-2013 ha seguito l'andamento dei periodi precedenti. Nonostante il posticipo delle spese, il volume complessivo dei pagamenti effettuati si è avvicinato alle attese ed è probabile che vi sarà un ricorso limitato al disimpegno automatico dei fondi. Fatta eccezione per gli aiuti diretti e le misure di sostegno al mercato per gli agricoltori nel settore agricolo, le pressioni a spendere i fondi rappresentano una componente fondamentale del rischio per le spese in gestione concorrente;
- i principali rischi per la regolarità della spesa agricola sono la non ammissibilità dei terreni, degli animali o dei costi su cui si basano i pagamenti delle sovvenzioni, dei beneficiari che percepiscono le sovvenzioni, nonché il calcolo errato delle sovvenzioni medesime (anche se tali rischi sono attenuati in certa misura grazie al SIGC). Le violazioni dei requisiti agroambientali, di specifici requisiti dei progetti di investimento e delle norme sugli appalti sono importanti fattori di aumento del rischio per le spese relative allo sviluppo rurale;
- il principale rischio nell'ambito della spesa per la coesione è connesso alle violazioni della normativa UE e/o nazionale in materia di appalti pubblici, seguito dal rischio che le spese (o i progetti) possano non essere ammissibili agli aiuti dell'Unione;
- esiste un ampio margine di miglioramento dei sistemi di controllo, ma la sfida principale consiste nell'adottare provvedimenti per rendere i programmi più semplici da gestire. Tutti gli Stati membri per i quali è stato possibile trarre una conclusione sono interessati da livelli di errore rilevanti che si attestano, seppur con un margine di fluttuazione, attorno al tasso medio per l'intero bilancio dell'UE. La Corte riscontra errori in tutti gli Stati membri dell'Unione. Nel periodo cui si riferisce la presente rassegna, la Corte ha esaminato numerosi sistemi di controllo negli Stati membri e presso la Commissione e ha concluso, in linea di massima, che si tratta di sistemi «parzialmente efficaci». Il fatto che, malgrado questa classificazione dei sistemi, la Corte riscontri errori in quasi la metà delle operazioni esaminate dimostra, tra l'altro, la complessità delle norme di ammissibilità e dei sistemi di gestione dei programmi di spesa dell'Unione;
- vi sono stati miglioramenti nella comunicazione relativa ai rischi e agli errori da parte delle autorità degli Stati membri; tuttavia la Commissione continua ad affrontare sfide importanti per garantire l'affidabilità di tali informazioni;
- è possibile che, nel complesso, le modifiche normative relative al nuovo periodo non esercitino un impatto significativo sul livello di rischio. Nonostante l'apprezzabile semplificazione delle norme, alcuni regimi di spesa continueranno a porre sfide per gli amministratori in tutti gli Stati membri;
- molti errori derivano dalla complessità dell'architettura globale di gestione e di controllo. La Commissione e gli Stati membri dovrebbero continuare a cercare soluzioni che permettano di semplificarla. Tuttavia, nel frattempo, l'esperienza dimostra che gli Stati membri hanno avuto difficoltà a gestire il sistema attuale e, quindi, a dare attuazione alla politica. Gli sforzi intrapresi negli Stati membri per migliorare la situazione devono proseguire.

Impegni e pagamenti per le rubriche 1.b (coesione) e 2 (agricoltura) per Stato membro

Impegni 2007-2013 per le rubriche 1.b e 2 per Stato membro in milioni di euro



Pagamenti 2007-2013 per le rubriche 1.b e 2 per Stato membro in milioni di euro



Fonte: Relazioni sulla gestione di bilancio e finanziaria, esercizi 2007-2013.

Frequenza degli errori riscontrati nel campionamento a fini di controllo per l'agricoltura e la coesione nel periodo 2009- 2013

Stato membro	Numero totale di operazioni esaminate	Numero di operazioni inficiate da uno o più errori	Numero di operazioni inficiate da:				
			Altri problemi di conformità ed errori non quantificabili	Errori quantificabili	Errori quantificabili 0%-20%	Errori quantificabili 20%-80%	Errori quantificabili 80%-100%
Austria	56	27	5	22	17	2	3
Belgio	22	7	2	5	2	3	0
Bulgaria	44	18	11	7	5	0	2
Cipro	1	1	1	0	0	0	0
Repubblica ceca	115	57	24	33	24	4	5
Germania	282	107	38	69	57	7	5
Danimarca	30	16	0	16	15	1	0
Estonia	44	14	5	9	7	2	0
Spagna	342	176	87	89	50	18	21
Finlandia	33	24	10	14	13	1	0
Francia	297	166	43	123	108	10	5
Grecia	183	65	34	31	24	3	4
Croazia	0	0	0	0	0	0	0
Ungheria	84	33	13	20	13	2	5
Irlanda	26	14	0	14	13	1	0
Italia	240	110	57	53	37	7	9
Lituania	49	22	16	6	3	1	2
Lussemburgo	25	19	9	10	10	0	0
Lettonia	47	7	4	3	1	1	1
Malta	5	4	3	1	0	0	1
Paesi Bassi	28	17	5	12	7	4	1
Polonia	383	128	75	53	33	11	9
Portogallo	175	78	34	44	31	6	7
Romania	111	62	36	26	16	1	9
Svezia	34	15	4	11	8	3	0
Slovenia	33	8	4	4	3	1	0
Slovacchia	67	39	27	12	10	0	2
Regno Unito	164	86	24	62	54	7	1
Totale	2 920	1 320	571	749	561	96	92

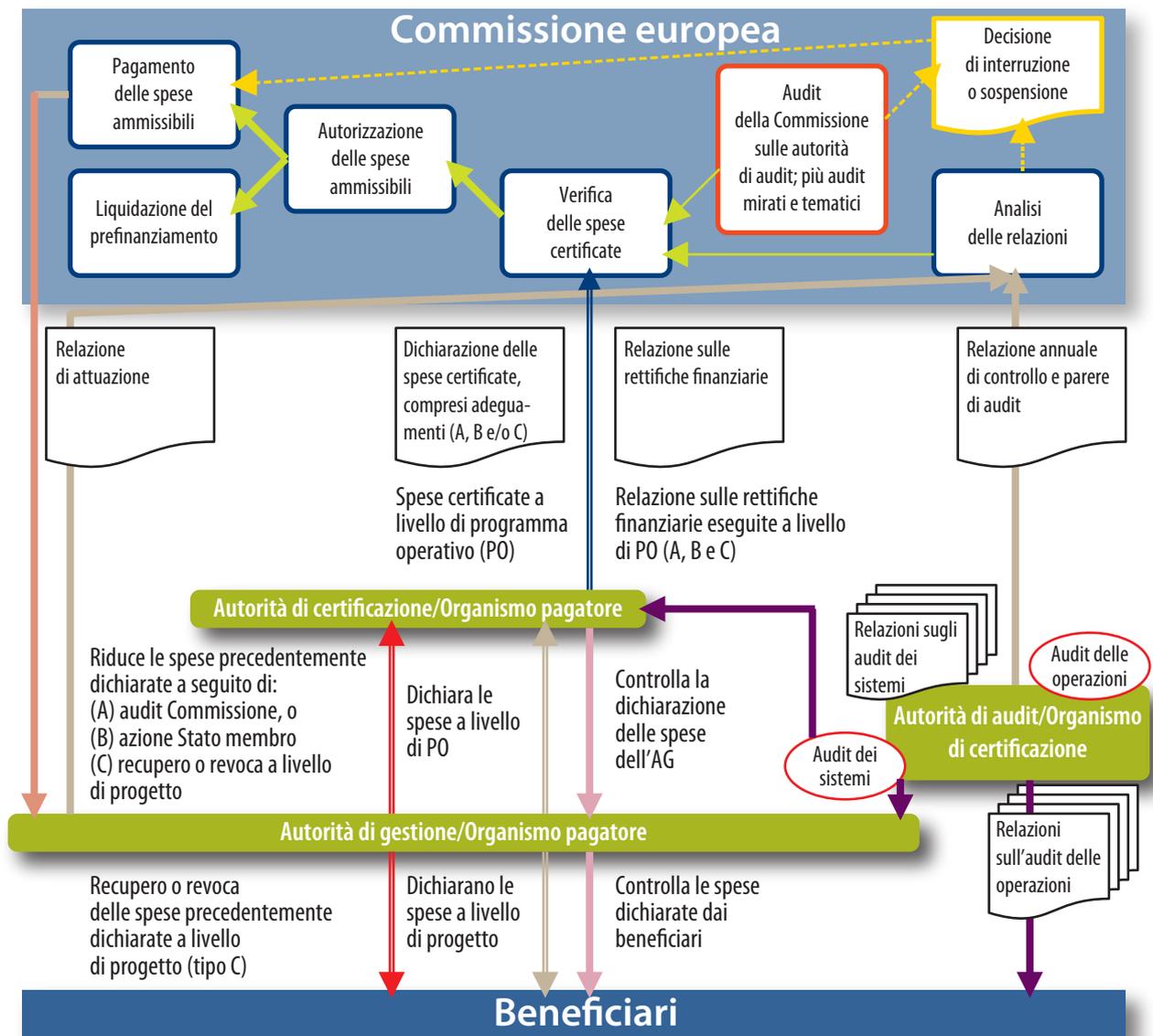
Frequenza degli errori riscontrati nel campionamento a fini di controllo per l'agricoltura nel periodo 2009- 2013

Stato membro	Numero totale delle operazioni esaminate	Numero di operazioni inficiate da uno o più errori	Numero di operazioni inficiate da:				
			Altri problemi di conformità ed errori non quantificabili	Errori quantificabili	Errori quantificabili 0%-20%	Errori quantificabili 20%-80%	Errori quantificabili 80%-100%
Austria	41	18	0	18	16	2	0
Belgio	14	4	1	3	2	1	0
Bulgaria	25	10	5	5	3	0	2
Cipro	1	1	1	0	0	0	0
Repubblica ceca	56	25	8	17	16	0	1
Germania	181	51	10	41	33	4	4
Danimarca	22	15	0	15	14	1	0
Estonia	7	3	1	2	2	0	0
Spagna	145	64	27	37	26	7	4
Finlandia	33	24	10	14	13	1	0
Francia	200	114	17	97	91	4	2
Grecia	85	37	16	21	17	1	3
Croazia	0	0	0	0	0	0	0
Ungheria	32	13	4	9	8	1	0
Irlanda	26	14	0	14	13	1	0
Italia	138	53	20	33	24	6	3
Lituania	16	8	5	3	2	1	0
Lussemburgo	10	7	0	7	7	0	0
Lettonia	24	7	4	3	1	1	1
Malta	5	4	3	1	0	0	1
Paesi Bassi	20	13	1	12	7	4	1
Polonia	132	59	32	27	20	4	3
Portogallo	65	32	9	23	15	1	7
Romania	78	43	24	19	11	1	7
Svezia	16	11	3	8	6	2	0
Slovenia	10	3	2	1	1	0	0
Slovacchia	15	10	1	9	8	0	1
Regno Unito	114	56	8	48	44	3	1
Total	1 511	699	212	487	400	46	41

Frequenza degli errori riscontrati nel campionamento a fini di controllo per la coesione nel periodo 2009- 2013

Stato membro	Numero totale delle operazioni esaminate	Numero di operazioni inficiate da uno o più errori	Numero di operazioni inficiate da:				
			Altri problemi di conformità ed errori non quantificabili	Errori quantificabili	Errori quantificabili 0%-20%	Errori quantificabili 20%-80%	Errori quantificabili 80%-100%
Austria	15	9	5	4	1	0	3
Belgio	8	3	1	2	0	2	0
Bulgaria	19	8	6	2	2	0	0
Cipro	0	0	0	0	0	0	0
Repubblica ceca	59	32	16	16	8	4	4
Germania	101	56	28	28	24	3	1
Danimarca	8	1	0	1	1	0	0
Estonia	37	11	4	7	5	2	0
Spagna	197	112	60	52	24	11	17
Finlandia	0	0	0	0	0	0	0
Francia	97	52	26	26	17	6	3
Grecia	98	28	18	10	7	2	1
Croazia	0	0	0	0	0	0	0
Ungheria	52	20	9	11	5	1	5
Irlanda	0	0	0	0	0	0	0
Italia	102	57	37	20	13	1	6
Lituania	33	14	11	3	1	0	2
Lussemburgo	15	12	9	3	3	0	0
Lettonia	23	0	0	0	0	0	0
Malta	0	0	0	0	0	0	0
Paesi Bassi	8	4	4	0	0	0	0
Polonia	251	69	43	26	13	7	6
Portogallo	110	46	25	21	16	5	0
Romania	33	19	12	7	5	0	2
Svezia	18	4	1	3	2	1	0
Slovenia	23	5	2	3	2	1	0
Slovacchia	52	29	26	3	2	0	1
Regno Unito	50	30	16	14	10	4	0
Total	1 409	621	359	262	161	50	51

La supervisione della commissione: agricoltura e coesione 2007-2013



Interruzioni

In caso di interruzione, la Commissione non effettua pagamenti a favore degli Stati membri finché non riceve un aggiornamento soddisfacente sotto forma di una dichiarazione migliorata o corretta (o informazioni supplementari) per (A) importi precedentemente dichiarati o (B) la dichiarazione in esame

Audit della Commissione

Le verifiche della Commissione possono portare a un aggiustamento di (A) pagamenti precedentemente certificati e autorizzati. Quando le autorità degli Stati membri non concordano, la Commissione può emettere un ordine di recupero (rettifica netta). In alcuni casi (meno frequenti, spesso alla chiusura) la verifica della Commissione può incidere sulle (B) dichiarazioni non ancora liquidate.

Autorità di audit negli Stati membri***Coesione***

Le autorità di audit degli Stati membri esaminano i sistemi applicati dalle autorità di gestione e dalle autorità di certificazione nonché le operazioni a livello dei beneficiari. Inviano le loro relazioni all'autorità di gestione e certificazione e alla Commissione, tranne quelle sulle operazioni, che sono trasmesse solo alla Commissione. Quest'ultima riceve una relazione generale che contiene le verifiche di dettaglio: la relazione annuale di controllo con un parere di audit. Partendo dalle relazioni sui singoli sistemi e/o sulle operazioni oppure dalla relazione di controllo annuale generale, le autorità dello Stato membro (B) e la Commissione possono prendere provvedimenti (A). L'autorità di gestione può decidere di recuperare o revocare le spese a livello di progetto (C)

Agricoltura

L'organismo di certificazione esamina l'affidabilità dei conti e la dichiarazione della direzione dell'organismo pagatore. La relazione è inviata alla Commissione. L'organismo di certificazione non esamina le operazioni presso i beneficiari.

Abbreviazioni

AGRI: Direzione generale dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale

Commissione: Commissione europea **Corte:** Corte dei conti europea

DG: Direzione generale

EMPL: Direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione

FC: Fondo di coesione

FEAGA: Fondo europeo agricolo di garanzia

FEASR: Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale

FEP: Fondo europeo per la pesca

FESR: Fondo europeo di sviluppo regionale

FSE: Fondo sociale europeo

n: anno di riferimento non identificato o anno n

PAC: Politica agricola comune

PIL: Prodotto interno lordo

QFP: Quadro finanziario pluriennale

REGIO: Direzione generale della Politica regionale e urbana

RNL: Reddito nazionale lordo

SIGC: Sistema integrato di gestione e di controllo

SIPA: Sistema di identificazione delle parcelle agricole

UE: Unione europea

Note

- 1 Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA), Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e Fondo europeo per la pesca (FEP). Complessivamente, questi fondi rappresentano il 98,8 % della rubrica 2 (Risorse naturali) in termini di impegni e il 98,6 % in termini di pagamenti; la spesa residua è gestita secondo altre modalità di gestione.
- 2 Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), Fondo sociale europeo (FSE) e Fondo di coesione (FC). Complessivamente, questi fondi rappresentano il 99,7 % della rubrica 1b (Coesione per la crescita e l'occupazione) in termini di impegni e il 99,8 % in termini di pagamenti; la spesa residua è gestita secondo altre modalità di gestione.
- 3 Nella cifra indicata sono compresi 6 miliardi di euro di strumenti di flessibilità autorizzati a superare il massimale.
- 4 Gli impegni e i pagamenti a prezzi costanti del 2004 fissati dall'All ammontavano rispettivamente a 865 e 821 miliardi di euro. Sono poi stati oggetto di adeguamenti tecnici (2 % all'anno) ai fini dell'aggiornamento ai prezzi correnti, nonché di modifiche connesse a ITER e all'adesione della Croazia. L'aumento degli impegni e dei pagamenti, rispettivamente di 110 e 105 miliardi di euro, è dovuto principalmente all'effetto cumulativo degli adeguamenti tecnici annuali.
- 5 Allegato II, paragrafo 7, del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.
- 6 Cfr. Comunicato stampa della Commissione europea del 5 maggio 2014 IP/14/513, pag. 1, e Principali indicatori economici 1994-2015, a) PIL reale (% variazione) all'indirizzo: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-513_it.htm e *European Central Bank Monthly bulletin*, ottobre 2014, pagine 5 e 6, all'indirizzo: <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/mobu/mb201410en.pdf>
- 7 Il fatto che i livelli dell'inflazione siano inferiori a quelli previsti nel QFP e negli impegni effettivi fa sì che gli importi reali da versare siano inferiori a quelli inizialmente previsti. La presenza di livelli di crescita più bassi ha l'effetto di rallentare o arrestare l'esecuzione dei progetti e di ritardare o fermare i pagamenti.
- 8 Cfr. paragrafo 1.1 della relazione annuale sull'esercizio 2013.
- 9 Parlamento europeo, Direzione generale delle politiche interne, Unità tematica D affari di bilancio: *EU budget and national budget: facts, figures and impact*, marzo 2014.
- 10 http://ec.europa.eu/budget/mycountry/HU/index_en.cfm. Secondo lo studio del Parlamento europeo (cfr. nota 9), la percentuale equivalente della spesa dell'UE per l'Ungheria è di circa il 19 %.
- 11 Steffen Osterloh, *The Fiscal Consequences of EU Cohesion Policy after 2013*, 2009, Instituto de Estudios Fiscales.
- 12 Articolo 29 del regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio relativo al finanziamento della politica agricola comune.
- 13 Articolo 93 del regolamento (CE) n. 1083/2006 recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione: «Per gli Stati membri il cui PIL nel periodo 2001-2003 era inferiore all'85 % della media UE a 25 nello stesso periodo di cui all'allegato II, il termine di cui al paragrafo 1 è fissato al 31 dicembre del terzo anno successivo all'anno dell'impegno di bilancio annuale effettuato tra il 2007 e il 2010 a titolo dei rispettivi programmi operativi.»
- 14 Il regolamento (UE) n. 539/2010 stabilisce che per gli impegni dell'esercizio 2007 la regola del disimpegno automatico non si applica a decorrere dalla fine del 2009 (n+2)/fine 2010 (n+3), ma che un sesto dell'importo totale degli impegni 2007 è aggiunto al calcolo dei disimpegni per ciascuno degli esercizi successivi dal 2008 al 2013.
- 15 Regolamento (UE) n. 1311/2011 – FESR, FSE, FC e regolamento (UE) n.1312/2011 – FEASR.

- 16 Regolamento (UE) n. 1297/2013.
- 17 Per i casi soggetti alla regola «n+2», l'obiettivo cumulativo 2012 consisteva degli impegni relativi agli esercizi 2008, 2009 e 2010 sommati ai tre sestimi degli impegni 2007; per i casi soggetti alla regola «n+3», tale valore consisteva degli impegni relativi agli esercizi 2008, 2009 sommati ai due sestimi degli impegni 2007.
- 18 Informazioni basate sulla relazione della Commissione *Analysis of the budgetary implementation of the Structural and Cohesion Funds in 2013* del maggio 2014.
- 19 Nel settore della coesione, gli strumenti di ingegneria finanziaria sono quelli istituiti in virtù dell'articolo 44 del regolamento (CE) n. 1083/2006. Nel quadro di un programma operativo, i fondi strutturali possono finanziare i seguenti elementi:
- a) strumenti di ingegneria finanziaria per le imprese, soprattutto piccole e medie, quali fondi di capitale di rischio, fondi di garanzia e fondi per mutui,
 - b) fondi per lo sviluppo urbano, ossia fondi che investono in partenariati tra settore pubblico e privato e altri progetti inclusi in un piano integrato per lo sviluppo urbano sostenibile, nonché
 - c) fondi o altri programmi di incentivazione che forniscono prestiti, garanzie per investimenti rimborsabili, o strumenti equivalenti, per l'efficienza energetica e l'utilizzo di energie rinnovabili negli edifici, incluso negli alloggi esistenti.
- Al 31 dicembre 2013 esistevano oltre 900 strumenti di ingegneria finanziaria nel settore della coesione.
- Per quanto riguarda il FEASR, le disposizioni giuridiche in materia di strumenti di ingegneria finanziaria sono definite all'articolo 71, paragrafo 5, del regolamento (CE) n. 1698/2005 e agli articoli 50-52 del regolamento (CE) n. 1974/2006. Sono compresi:
- a) i fondi (di capitale) di rischio,
 - b) i fondi di garanzia, nonché
 - c) i fondi per mutui.
- Al 31 dicembre 2013 esistevano meno di 20 strumenti di ingegneria finanziaria nel settore dell'agricoltura.
- 20 Relazione annuale di attività 2013 della DG AGRI, allegato 10, pagina 157.
- 21 Cfr. anche il paragrafo 2.
- 22 Cfr. relazione annuale sull'esercizio 2013, allegato 1.1, paragrafo 9: «Gli errori nelle operazioni si producono per una serie di ragioni e assumono forme diverse in funzione della natura della violazione e della norma o disposizione contrattuale specifica non applicata. Le singole operazioni possono essere interamente o parzialmente inficiate da errore. Gli errori individuati e corretti precedentemente alle verifiche della Corte, e indipendentemente da queste ultime, sono esclusi dal calcolo e dalla frequenza dell'errore, in quanto dimostrano che i sistemi di controllo funzionano efficacemente. La Corte considera se i singoli errori siano quantificabili o meno valutando in che misura sia possibile determinare quanto dell'importo controllato sia inficiato dall'errore.»
Ulteriori esempi sono discussi nei paragrafi successivi.
- 23 La direttiva 2014/24/UE (che sostituisce la direttiva 2004/18/CE), la direttiva 2014/25/UE (che sostituisce la direttiva 2004/17/CE) e la nuova direttiva sui contratti di concessione: la direttiva 2014/23/UE.
- 24 Cfr. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-20_en.htm?locale=en.

- 25 Nel parere n. 4/2011 sul Libro verde della Commissione sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici, la Corte ha osservato che: «L'esperienza acquisita nell'audit degli appalti pubblici induce la Corte a ritenere che i frequenti problemi di inosservanza siano connessi a una debole applicazione delle norme esistenti e che vi sia ancora un notevole margine di miglioramento sul piano attuativo.» e che «La Corte rileva che potrebbero essere apportati alcuni miglioramenti per ridurre gli oneri amministrativi, tanto per le amministrazioni aggiudicatrici quanto per le imprese; ciò non dovrebbe però pregiudicare i principi fondamentali della parità di accesso, della concorrenza leale e dell'impiego efficiente dei fondi pubblici. Talune lacune e aspetti oscuri o ambigui dell'attuale quadro giuridico comportano dei rischi per la certezza giuridica di tutti gli operatori e per l'integrità delle procedure. È necessario pertanto che le norme siano enunciate con maggior chiarezza.» http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/OP11_04/OP11_04_IT.PDF
- 26 Cfr. anche la relazione speciale n.16/2013, paragrafo 11, e il riquadro 2, per una spiegazione esaustiva.
- 27 Per gli Stati membri che hanno ricevuto più del 2 % dei pagamenti tra il 2009 e il 2013, la dimensione del campione riflette maggiormente l'entità dei pagamenti che non nel caso degli Stati membri che hanno ricevuto meno del 2 % dei pagamenti. È questo uno degli effetti del campionamento a cluster eseguito a livello dei pagamenti effettuati dalla Commissione (cfr. altresì il Manuale dell'audit finanziario e di conformità (MAFC), parte 1, sezione 2.3.8; http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/FCAM_2012/FCAM_2012_IT.PDF).
- 28 Queste operazioni rappresentano l'81 % del numero totale delle operazioni esaminate dalla Corte negli anni 2009-2013.
- 29 Paragrafi da 1.18 a 1.35 della relazione annuale 2009 e paragrafi da 1.32 a 1.50 della relazione annuale sull'esercizio 2012.
- 30 I recuperi sono utilizzati principalmente nel settore agricolo.
- 31 Paragrafi da 1.32 a 1.50 della relazione annuale sull'esercizio 2009, paragrafi da 1.19 a 1.35 della relazione annuale sull'esercizio 2012, paragrafi da 1.13 a 1.15 della relazione annuale sull'esercizio 2013.
- 32 Questo tipo di entrate è denominato «entrate con destinazione specifica» secondo la definizione di cui all'articolo 21, paragrafo 3, lettera c), del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione: «le entrate provenienti dalla restituzione, a norma dell'articolo 80, di somme indebitamente pagate».
- 33 Per l'agricoltura, cfr. la relazione speciale n. 7/2010 della Corte intitolata «L'audit della procedura di liquidazione dei conti», paragrafi da 68 a 73 e grafico 3; per la coesione, cfr. la relazione speciale n. 3/2012 dal titolo «Fondi strutturali: le carenze riscontrate nei sistemi di gestione e controllo degli Stati membri sono state affrontate con successo dalla Commissione?»
- 34 Tutela del bilancio dell'UE fino alla fine del 2013. COM(2014)618 final del 29.9.2014.
- 35 Comunicazione COM(2014)618 final del 29.9.2014, «Tutela del bilancio dell'UE fino alla fine del 2013».
- 36 Paragrafo 1.19 della relazione annuale sull'esercizio 2013.
- 37 Relazione annuale sull'esercizio 2013, paragrafi 3.8, 4.8, 5.32 e 6.24.
- 38 La Commissione definisce l'importo a rischio come «*the value of the fraction of the transactions which is estimated not to be in full conformity with the applicable regulatory and contractual requirements after application of all controls (corrective measures) intended to mitigate compliance risks*» (il valore della frazione delle operazioni che si ritiene non siano pienamente conformi ai requisiti normativi e contrattuali di applicazione una volta attuati tutti i controlli (misure correttive) intesi a ridurre i rischi di non conformità). Fonte: «Allegati alla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Corte dei conti europea. Sintesi delle realizzazioni della Commissione in materia di gestione per il 2013.» Cfr. anche il collegamento: http://ec.europa.eu/atwork/pdf/synthesis_report_2013_annex_en.pdf
- 39 L'informazione è riportata ai paragrafi 4.33-4.44 della relazione annuale sull'esercizio 2011, ai paragrafi 4.26-4.39 della relazione annuale sull'esercizio 2012 e ai paragrafi 4.22-4.30 della relazione annuale sull'esercizio 2013.
- 40 Paragrafi 3.67 della relazione annuale sull'esercizio 2009, 3.54 della relazione annuale sull'esercizio 2010 e 3.41 della relazione annuale sull'esercizio 2011.

- 41 Per le misure di sviluppo rurale connesse alla superficie, la verifica di taluni elementi chiave, come la superficie ammissibile, è realizzata tramite il SIGC. Altre condizioni di ammissibilità sono coperte da controlli specifici ad hoc.
- 42 Secondo la metodologia della Corte, i sistemi sono classificati nelle seguenti categorie: efficaci nel limitare il rischio di errore nelle operazioni, parzialmente efficaci (quando vi sono alcune debolezze che compromettono l'efficacia operativa) o inefficaci (quando le debolezze sono estese e, di conseguenza, compromettono del tutto l'efficacia operativa).
- 43 Cfr. la relazione annuale di attività 2013 della DG AGRI, pagina 119: tasso di errore residuo del 7,44 % per le misure di sostegno al mercato (NON SIGC), e pagina 133: tasso di errore residuo del 2,33 % per i pagamenti diretti (SIGC).
- 44 Relazione speciale n.16/2013 «Valutazione della situazione per quanto attiene all'audit unico' (single audit) e all'utilizzo, da parte della Commissione, del lavoro svolto dalle autorità di audit nazionali nel settore della coesione», paragrafo 83.
- 45 Paragrafi 5.46-5.50 e 5.55-5.58.
- 46 Relazione speciale n. 16/2013, paragrafi da 35 a 40.
- 47 Relazione del servizio di audit interno (IAS): *IAS.B2-2014-REGIO-003 Final Report on the Limited Review of the Calculation and the Underlying Methodology of DG REGIO's Residual Error Rates for the 2013 Reporting Year* (relazione finale sull'esame limitato del calcolo e della metodologia sottostante ai tassi di errore residui rilevati dalla DG REGIO), pagina 3.
- 48 Il regime di pagamento unico per superficie definito nel regolamento (CE) n. 73/2009 doveva cessare il 31 dicembre 2013. Nel quadro della riforma della PAC, gli Stati membri che applicano tale regime sono stati autorizzati a continuare ad applicarlo per un ulteriore periodo transitorio, al più tardi fino alla fine del 2020.
- 49 Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio.
- 50 Parere n. 7/2011 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca compresi nel quadro strategico comune e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 (GU C 47 del 17.2.2012, pag. 1).
- 51 Essi consistono in un progetto o in un gruppo di progetti facenti parte di un programma operativo, in cui i fondi dell'UE sono direttamente collegati al rispetto di specifici obiettivi o realizzazioni, tappe concordate e indicatori di risultato.
- 52 Autorità di gestione (AdG), autorità di certificazione (AdC), autorità di audit (AdA).
- 53 Articolo 59, paragrafo 5, lettera b), del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione.
- 54 «Detto parere accerta se i conti forniscono un quadro fedele, se le spese per le quali la Commissione ha chiesto il rimborso sono legali e regolari e se i sistemi di controllo istituiti funzionano correttamente. Il parere riferisce altresì se l'esercizio di revisione contabile mette in dubbio le asserzioni contenute nella dichiarazione di gestione di cui alla lettera a) del primo comma.» Articolo 59, paragrafo 5, lettera b), del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione.
- 55 I conti e il certificato di audit devono essere presentati nel mese di febbraio dell'anno n. La Commissione può concedere agli Stati membri una proroga di un mese per la presentazione. Un calendario analogo esiste nel settore dell'agricoltura, dove tuttavia la chiusura dei conti degli organismi pagatori avviene il 15 ottobre dell'anno n-1. Nel settore della coesione, l'esercizio finanziario termina il 30 giugno dell'anno n-1.

COME OTTENERE LE PUBBLICAZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

Pubblicazioni gratuite:

- una sola copia:
tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- più di una copia o poster/carte geografiche:
presso le rappresentanze dell'Unione europea (http://ec.europa.eu/represent_it.htm),
presso le delegazioni dell'Unione europea nei paesi terzi (http://eeas.europa.eu/delegations/index_it.htm),
contattando uno dei centri Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_it.htm), chiamando il numero 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito in tutta l'UE) (*).

(*) Le informazioni sono fornite gratuitamente e le chiamate sono nella maggior parte dei casi gratuite (con alcuni operatori e in alcuni alberghi e cabine telefoniche il servizio potrebbe essere a pagamento).

Pubblicazioni a pagamento:

- tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Abbonamenti:

- tramite i distributori commerciali dell'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea (http://publications.europa.eu/others/agents/index_it.htm).



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni

