

Gazzetta ufficiale dell'Unione europea

C 373



Edizione
in lingua italiana

Comunicazioni e informazioni

58° anno
10 novembre 2015

Sommario

IV Informazioni

INFORMAZIONI PROVENIENTI DALLE ISTITUZIONI, DAGLI ORGANI E DAGLI ORGANISMI DELL'UNIONE EUROPEA

Corte dei conti

2015/C 373/01	Relazione annuale della Corte dei conti sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio finanziario 2014, corredata delle risposte delle istituzioni	1
2015/C 373/02	Relazione annuale della Corte dei conti sulle attività finanziate dall'ottavo, nono, decimo e undicesimo Fondo europeo di sviluppo (FES) per l'esercizio finanziario 2014, corredata dalle risposte della Commissione.	289

IT

IV

*(Informazioni)*INFORMAZIONI PROVENIENTI DALLE ISTITUZIONI, DAGLI ORGANI E DAGLI
ORGANISMI DELL'UNIONE EUROPEA

CORTE DEI CONTI



Conformemente alle disposizioni dell'articolo 287, paragrafi 1 e 4 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e degli articoli 148, paragrafo 1 e 162, paragrafo 1 del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 e degli articoli 43, 48 e 60 del regolamento (CE) n. 215/2008 del Consiglio, del 18 febbraio 2008, recante il regolamento finanziario per il 10° Fondo europeo di sviluppo, modificato dal regolamento (UE) n. 567/2014

la Corte dei conti dell'Unione europea, nella riunione del 10 settembre 2015, ha adottato le sue

RELAZIONI ANNUALI**sull'esercizio finanziario 2014**

Le relazioni, corredate delle risposte delle istituzioni alle osservazioni della Corte, sono state trasmesse alle autorità competenti per il discarico e alle altre istituzioni.

I Membri della Corte dei conti sono i seguenti:

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA (Presidente), Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULAIID, Karel PINXTEN, Henri GRETHEN, Szabolcs FAZAKAS, Louis GALEA, Ladislav BALKO, Augustyn KUBIK, Milan Martin CVIKL, Rasa BUDBERGYTĖ, Lazaros S. LAZAROU, Hans Gustaf WESSBERG, Pietro RUSSO, Ville ITÄLÄ, Kevin CARDIFF, Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Iliana IVANOVA, George PUFAN, Neven MATES, Alex BRENNINKMEIJER, Danièle LAMARQUE, Nikolaos MILIONIS, Phil WYNN OWEN, Klaus-Heiner LEHNE, Oskar HERICS, Bettina JAKOBSEN

RELAZIONE ANNUALE SULL'ESECUZIONE DEL BILANCIO

(2015/C 373/01)

INDICE

	<i>Pagina</i>
Introduzione generale	7
Capitolo 1 — Dichiarazione di affidabilità e informazioni a sostegno della stessa	9
Capitolo 2 — Gestione finanziaria e di bilancio	65
Capitolo 3 — Ottenere risultati dal bilancio dell'UE	83
Capitolo 4 — Entrate	127
Capitolo 5 — Competitività per la crescita e l'occupazione	147
Capitolo 6 — Coesione economica, sociale e territoriale	165
Capitolo 7 — Risorse naturali	213
Capitolo 8 — Ruolo mondiale dell'Europa	261
Capitolo 9 — Amministrazione	275

INTRODUZIONE GENERALE

0.1. La Corte dei conti europea è l'istituzione cui il trattato assegna il compito di provvedere al controllo delle finanze dell'Unione europea (UE). Quale revisore esterno dell'UE, la nostra istituzione funge da custode indipendente degli interessi finanziari dei cittadini dell'Unione e contribuisce a migliorare la gestione finanziaria dell'UE. Informazioni più dettagliate sul lavoro da noi svolto figurano nella nostra relazione annuale di attività che, unitamente alle relazioni speciali sui programmi di spesa e sulle entrate dell'Unione e ai pareri espressi su nuovi atti legislativi o su modifiche a normativa già esistente, è disponibile sul nostro sito Internet:

www.eca.europa.eu.

0.2. La presente relazione, concernente l'esercizio finanziario 2014, costituisce la nostra 38^a relazione annuale sull'esecuzione del bilancio dell'UE. I Fondi europei di sviluppo formano oggetto di una relazione annuale a parte.

0.3. Il bilancio generale dell'UE viene adottato ogni anno dal Consiglio e dal Parlamento europeo. La relazione annuale da noi redatta, assieme alle relazioni speciali, costituisce la base della procedura di scarico, tramite la quale il Parlamento europeo stabilisce, su raccomandazione del Consiglio, se la Commissione europea abbia assolto in modo soddisfacente le proprie funzioni in materia di esecuzione del bilancio. Trasmettiamo la relazione annuale simultaneamente al Parlamento europeo, al Consiglio e ai parlamenti nazionali.

0.4. La parte principale della nostra relazione annuale è costituita dalla dichiarazione concernente l'affidabilità dei conti consolidati dell'UE e la legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti (cui si fa riferimento nella relazione con l'espressione «regolarità delle operazioni»). Completiamo detta dichiarazione di affidabilità con valutazioni specifiche per ciascuno dei principali settori di attività dell'UE.

0.5. Per accrescere l'utilità della relazione, la struttura dei capitoli rispecchia le rubriche del quadro finanziario pluriennale (QFP) che, entrato in vigore nel 2014, ha lo scopo di fissare

l'entità e la distribuzione della spesa dell'UE fino al 2020. In tal modo, dovrebbe risultare più facile per il lettore ricollegare le constatazioni formulate nella presente relazione alle informazioni contabili e di bilancio pertinenti.

0.6. Non vengono stilati rendiconti finanziari distinti per le singole rubriche del QFP e, pertanto, le conclusioni presentate nelle valutazioni specifiche non costituiscono giudizi di audit. Nei presenti capitoli sono invece illustrate questioni di rilievo specifiche per ciascuna rubrica del QFP.

0.7. Quest'anno la relazione è articolata come segue:

- il capitolo 1 contiene la dichiarazione di affidabilità e una sintesi dei risultati dell'audit da noi svolto sull'affidabilità dei conti e sulla regolarità delle operazioni;
- il capitolo 2 presenta le nostre constatazioni sulla gestione finanziaria e di bilancio;
- il capitolo 3 concorre al nostro obiettivo strategico di accrescere la rendicontabilità dell'UE nei confronti dei cittadini; incentrandosi sul quadro di riferimento della performance, esamina la misura in cui questo consente alla Commissione di monitorare e indirizzare i progressi verso gli obiettivi di Europa 2020;
- il capitolo 4 espone le nostre constatazioni sulle entrate;
- i capitoli da 5 a 9 riportano (per le rubriche 1a, 1b, 2, 4 e 5 del QFP)⁽¹⁾ le risultanze delle nostre verifiche sulla regolarità delle operazioni, nonché un'analisi di selezionati sistemi e relazioni annuali di attività.

0.8. Nella presente relazione figurano le risposte della Commissione (oppure, se del caso, di altre istituzioni od organismi dell'UE) alle nostre osservazioni; nel formulare le constatazioni e conclusioni, teniamo conto delle risposte fornite al riguardo dalle entità controllate. È tuttavia nostro compito, in virtù del ruolo di revisore esterno che ci compete, esporre le constatazioni di audit da noi rilevate, trarne le conclusioni ed esprimere una valutazione indipendente e imparziale in merito all'affidabilità dei conti e alla regolarità delle operazioni.

⁽¹⁾ Non presentiamo una valutazione specifica della spesa a titolo delle rubriche 3 (Sicurezza e cittadinanza) e 6 (compensazioni) del QFP.

CAPITOLO 1

Dichiarazione di affidabilità e informazioni a sostegno della stessa

INDICE

	<i>Paragrafi</i>
Dichiarazione di affidabilità presentata dalla Corte al Parlamento europeo e al Consiglio — Relazione del revisore indipendente	I-XII
Introduzione	1.1-1.3
La spesa dell'UE è un importante strumento per conseguire gli obiettivi delle politiche	1.1-1.3
Constatazioni di audit concernenti l'esercizio finanziario 2014	1.4-1.58
I conti non sono inficiati da inesattezze rilevanti	1.4-1.8
Regolarità delle operazioni: le risultanze globali dei nostri audit, per quanto stabili, indicano un livello di errore rilevante	1.9-1.29
Le numerose tipologie di misure correttive determinano impatti diversi	1.30-1.44
La relazione di sintesi della Commissione conferma l'impatto rilevante degli errori sulle operazioni	1.45-1.57
La Corte notifica all'OLAF i presunti casi di frode	1.58
Conclusioni	1.59-1.66
Allegato 1.1 — Approccio e metodologia di audit	
Allegato 1.2 — Seguito dato alle osservazioni formulate in precedenza sull'affidabilità dei conti	
Allegato 1.3 — Estratti dai conti consolidati per l'esercizio 2014	
Allegato 1.4 — Il livello di errore stimato (errore più probabile, TEP) — dati storici non adeguati per gli anni 2009 — 2013	
Allegato 1.5 — Frequenza degli errori rilevati nel campionamento di audit per l'esercizio 2014	

DICHIARAZIONE DI AFFIDABILITÀ PRESENTATA DALLA CORTE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO — RELAZIONE DEL REVISORE INDIPENDENTE

I. L'audit da noi espletato ha riguardato:

- a) i conti consolidati dell'Unione europea, che comprendono i rendiconti finanziari consolidati ⁽¹⁾ e le relazioni consolidate sull'esecuzione del bilancio ⁽²⁾ per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2014, approvati dalla Commissione il 23 luglio 2015; e
- b) la legittimità e la regolarità delle operazioni alla base di tali conti, ai sensi dell'articolo 287 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

La responsabilità della direzione

II. In base agli articoli 317-318 del TFUE e del regolamento finanziario, la Commissione è responsabile della preparazione e della fedele presentazione dei conti consolidati dell'Unione europea sulla base dei principi contabili per il settore pubblico riconosciuti a livello internazionale, nonché della legittimità e della regolarità delle operazioni sottostanti. Tale responsabilità comprende la definizione, l'applicazione e il mantenimento di un controllo interno adeguato ai fini della preparazione e della presentazione di rendiconti finanziari privi di inesattezze rilevanti dovute a frode o errore. La Commissione detiene la responsabilità finale per quanto riguarda la legittimità e la regolarità delle operazioni che sono alla base dei conti dell'Unione europea (articolo 317 del TFUE).

La responsabilità del revisore

III. È nostro compito presentare al Parlamento europeo e al Consiglio, sulla base dell'audit da noi espletato, una dichiarazione concernente l'affidabilità dei conti e la legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti. Abbiamo svolto l'audit in base ai principi internazionali di audit e ai codici deontologici dell'IFAC e ai principi internazionali delle istituzioni superiori di controllo dell'INTOSAI. In base a questi ultimi, è nostro dovere conformarci alle norme di etica professionale e programmare ed eseguire i nostri audit in modo da ottenere una ragionevole certezza riguardo all'assenza di inesattezze rilevanti nei conti consolidati dell'Unione europea, nonché alla legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti.

IV. L'audit prevede che vengano esperite procedure per ottenere elementi probatori sugli importi e sulle informazioni presentate nei conti consolidati, nonché sulla legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti. La scelta delle procedure dipende dal giudizio dell'auditor, che include una valutazione dei rischi di inesattezze rilevanti nei conti consolidati e di significative inosservanze del quadro giuridico dell'Unione europea, dovute a frode o errore, nelle operazioni sottostanti. Nel valutare tali rischi, l'auditor esamina i controlli interni applicati alla compilazione e alla presentazione fedele dei conti consolidati nonché la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti, allo scopo di definire procedure di audit adeguate alle circostanze, ma non di esprimere un giudizio sull'efficacia del controllo interno. L'audit include altresì una valutazione dell'adeguatezza delle politiche contabili adottate e della ragionevolezza delle stime contabili elaborate, nonché la valutazione della presentazione complessiva dei conti consolidati.

V. Per quanto concerne le entrate, il nostro esame delle risorse proprie basate sull'imposta sul valore aggiunto e sul reddito nazionale lordo inizia con l'analisi degli aggregati macroeconomici pertinenti su cui esse sono calcolate, per poi valutare i sistemi utilizzati dalla Commissione per il trattamento degli aggregati fino al momento in cui i contributi versati dagli Stati membri sono riscossi e registrati nei conti consolidati. Per le risorse proprie tradizionali, esaminiamo i conti delle autorità doganali e analizziamo il flusso di diritti, fino alla riscossione degli importi da parte della Commissione e alla loro registrazione nei conti.

⁽¹⁾ I rendiconti finanziari consolidati comprendono lo stato patrimoniale, il conto del risultato economico, la tabella dei flussi di cassa, il prospetto delle variazioni dell'attivo netto, una sintesi dei criteri contabili significativi e altre note esplicative (compresa l'informativa per settore di attività).

⁽²⁾ Le relazioni consolidate sull'esecuzione del bilancio comprendono le relazioni consolidate sull'esecuzione del bilancio e le note esplicative.

VI. Per le spese, esaminiamo le operazioni di pagamento nel momento in cui la spesa è stata sostenuta, registrata e accettata. Tale esame riguarda tutte le categorie di pagamenti (compresi quelli effettuati per l'acquisto di attività) ad eccezione degli anticipi nel momento in cui sono effettuati. Gli anticipi sono esaminati quando il destinatario dei fondi è tenuto a fornire, o fornisce, la giustificazione che ne attesta il corretto utilizzo e l'anticipo viene liquidato o diviene recuperabile.

VII. Riteniamo che gli elementi probatori ottenuti siano sufficienti ed adeguati a fornire una base per i formulare i nostri giudizi.

Affidabilità dei conti

Giudizio sull'affidabilità dei conti

VIII. A nostro giudizio, i conti consolidati dell'Unione europea relativi all'esercizio chiuso al 31 dicembre 2014 presentano fedelmente, sotto tutti gli aspetti rilevanti, la posizione finanziaria dell'Unione al 31 dicembre 2014, i risultati delle sue operazioni, i flussi di cassa e le variazioni dell'attivo netto per l'esercizio chiuso in tale data, conformemente al regolamento finanziario e alle norme contabili basate sui principi contabili per il settore pubblico riconosciuti a livello internazionale.

Legittimità e regolarità delle operazioni che sono alla base dei conti

Entrate

Giudizio sulla legittimità e regolarità delle entrate che sono alla base dei conti

IX. A nostro giudizio, le entrate alla base dei conti per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2014 sono, sotto tutti gli aspetti rilevanti, legittime e regolari.

Pagamenti

Elementi su cui si basa il giudizio negativo sulla legittimità e regolarità dei pagamenti che sono alla base dei conti

X. La spesa registrata nel 2014 a titolo delle rubriche da 1 a 4 del quadro finanziario pluriennale ⁽³⁾, a copertura della spesa operativa, è inficiata da errore in misura rilevante. Il livello di errore da noi stimato per i pagamenti sottostanti i conti è pari al 4,4 %. La nostra conclusione è corroborata dall'analisi della Commissione sugli importi a rischio presentata nella relazione di sintesi.

Giudizio negativo sulla legittimità e regolarità dei pagamenti che sono alla base dei conti

XI. A nostro giudizio, data l'importanza delle questioni descritte nel paragrafo concernente gli elementi su cui si basa il giudizio negativo sulla legittimità e regolarità dei pagamenti alla base dei conti, i pagamenti sottostanti i conti per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2014 sono inficiati da errori in misura rilevante.

⁽³⁾ Queste rubriche formano oggetto dei capitoli da 5 a 8 della presente relazione.

Altre informazioni

XII. L'analisi e la discussione dei rendiconti finanziari non fanno parte di questi ultimi. Le informazioni fornite nell'analisi e nella discussione dei rendiconti finanziari sono coerenti con questi ultimi.

10 Settembre 2015

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Presidente

Corte dei conti europea

12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Lussemburgo, LUSSEMBURGO

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

INTRODUZIONE

La spesa dell'UE è un importante strumento per conseguire gli obiettivi delle politiche

1.1. La spesa dell'UE è un importante strumento per conseguire gli obiettivi delle politiche. Altri importanti strumenti sono la legiferazione e la libera circolazione di beni, servizi, capitali e persone in tutta l'Unione. La spesa dell'UE rappresenta, in media, l'1,9 % della spesa totale delle amministrazioni pubbliche degli Stati membri (cfr. **grafico 1.1**).

1.2. Il nostro ruolo, quale definito nel Trattato, comprende i seguenti compiti:

- valutare se il bilancio dell'UE è utilizzato in conformità al diritto applicabile,
- esprimere un giudizio sui conti dell'UE,
- riferire in merito all'economia, all'efficienza e all'efficacia ⁽⁴⁾ della spesa dell'UE, e
- formulare pareri su proposte legislative aventi un impatto finanziario.

Il lavoro da noi svolto a sostegno della dichiarazione di affidabilità corrisponde al primo e al secondo di questi compiti. Ci consente di individuare i rischi per l'economia, l'efficienza e l'efficacia e contribuisce in misura consistente ai pareri della Corte su proposte normative in materia finanziaria.

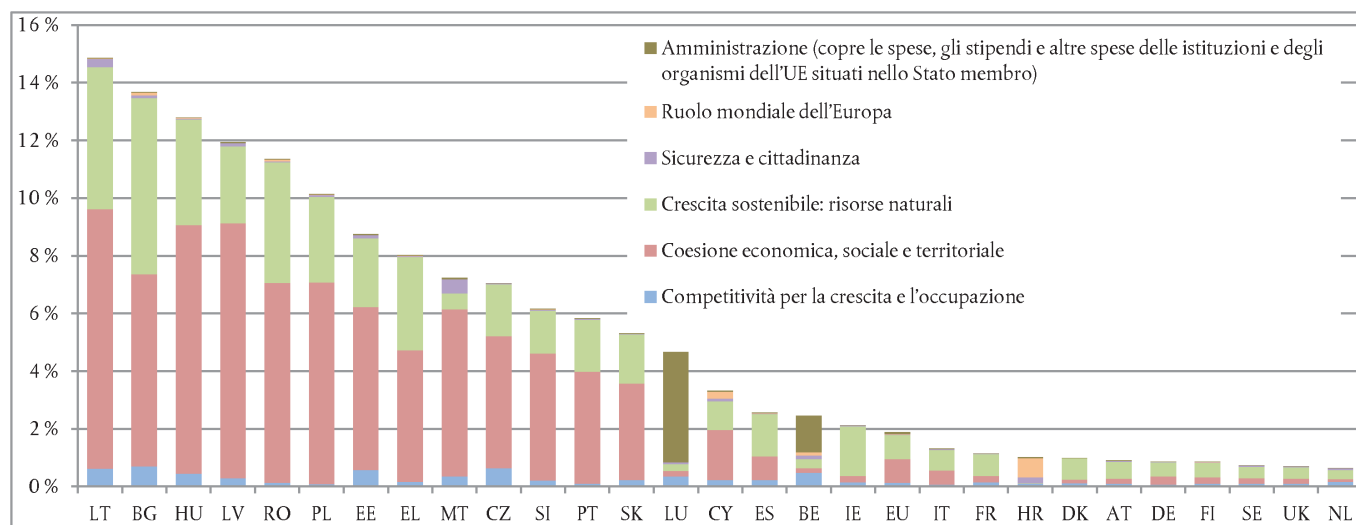
⁽⁴⁾ Definite all'articolo 30, paragrafo 2, del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione (GU L 298 del 26.10.2012, pag. 1) come segue:

«Secondo il principio dell'economia, le risorse impiegate dall'istituzione nella realizzazione delle proprie attività sono messe a disposizione in tempo utile, nella quantità e qualità appropriate e al prezzo migliore.

Secondo il principio dell'efficienza, deve essere ricercato il miglior rapporto tra i mezzi impiegati e i risultati conseguiti.

Secondo il principio dell'efficacia, gli obiettivi specifici fissati devono essere raggiunti e devono essere conseguiti i risultati attesi.»

Grafico 1.1 — Spesa erogata dall'UE nel 2014 in ciascuno Stato membro, espressa in percentuale della spesa totale delle rispettive amministrazioni pubbliche



Fonti:

Spesa dell'Unione europea (dati contabili della Commissione europea compilati dalla Corte dei conti europea).

Spesa totale delle amministrazioni pubbliche degli Stati membri (Eurostat — Statistiche pubbliche — Entrate, spese e principali aggregati pubblici — Spesa totale delle amministrazioni pubbliche 2014)

(<http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database>). Per la spiegazione dei codici dei paesi, cfr. **allegato 1.5**.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

1.3. Questo capitolo della relazione annuale:

- illustra il contesto in cui viene redatta la nostra dichiarazione di affidabilità e descrive brevemente l'approccio (cfr. **allegato 1.1**), le constatazioni e le conclusioni di audit;
- analizza la natura dei vari rischi connessi alla spesa dell'UE;
- presenta le iniziative adottate dalla Commissione in risposta alle osservazioni e alle raccomandazioni sull'affidabilità dei conti da noi formulate in relazioni annuali precedenti (cfr. **allegato 1.2**).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

CONSTATAZIONI DI AUDIT CONCERNENTI L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2014**I conti non sono inficiati da inesattezze rilevanti**

1.4. Le nostre osservazioni riguardano i conti consolidati ⁽⁵⁾ (di seguito «i conti») dell'Unione europea per l'esercizio finanziario 2014. Tali conti ci sono pervenuti, assieme alla dichiarazione del contabile, il 23 luglio 2015 ⁽⁶⁾. I conti sono corredati di un documento che analizza i rendiconti finanziari (*Financial Statement Discussion and Analysis*) ⁽⁷⁾. Tale analisi non forma oggetto del nostro giudizio di audit. Conformemente ai principi di audit, ne abbiamo tuttavia valutato la coerenza con le informazioni contenute nei conti.

1.5. Dai conti (un riepilogo dei quali figura all'**allegato 1.3**) emerge che al 31 dicembre 2014 le passività totali ammontavano a 220,7 miliardi di euro, mentre le attività totali a 162,7 miliardi di euro. Il risultato economico per il 2014 è un disavanzo di 11,3 miliardi di euro (cfr. anche paragrafi 2.12 e 2.13).

1.6. Dal nostro audit è emerso che i conti non sono inficiati da inesattezze rilevanti (cfr. anche **allegato 1.2**). Le nostre osservazioni sulla gestione finanziaria e di bilancio dei fondi UE sono esposte nel capitolo 2.

⁽⁵⁾ I conti consolidati comprendono:

- a) i rendiconti finanziari consolidati che includono lo stato patrimoniale (in cui figurano le attività e le passività alla chiusura dell'esercizio), il conto del risultato economico (che illustra le entrate e le spese per l'esercizio), la tabella dei flussi di cassa (che mostra come le variazioni dei conti influiscano sulla tesoreria e sugli equivalenti di tesoreria) e il prospetto delle variazioni dell'attivo netto, nonché le relative note;
- b) le relazioni consolidate sull'esecuzione del bilancio riguardanti le entrate e le spese dell'esercizio, nonché le relative note.

⁽⁶⁾ I conti provvisori, assieme alla dichiarazione del contabile, ci sono pervenuti il 31 marzo 2015, termine ultimo fissato a tal fine dal regolamento finanziario (cfr. articolo 147 del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012). I conti definitivi ci sono pervenuti otto giorni prima del termine ultimo per la presentazione (31 luglio) stabilito all'articolo 148. La versione modificata del documento della Commissione allegato che analizza i rendiconti finanziari (*Financial Statement Discussion and Analysis* — FSDA) è stata trasmessa alla Corte il 1° settembre 2015.

⁽⁷⁾ Cfr. *Recommended Practice Guideline 2 (RPG 2) «Financial Statements Discussion and Analysis» of International Public Sector Accounting Standard Board (IPSASB)*.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

1.7. Nel 2014 la Commissione ha apportato diversi cambiamenti alla presentazione dei conti, i quali tengono conto del nuovo QFP e si conformano maggiormente ai principi internazionali. Si osservano notevoli miglioramenti nella presentazione di talune note ai conti ⁽⁸⁾.

Problemi che incidono sui conti

1.8. I seguenti problemi incidono sui conti:

- a) in risposta al paragrafo 1.13 della nostra relazione annuale sull'esercizio 2013, la Commissione ha compiuto progressi per quanto attiene alla presentazione della Nota n. 6 dei conti (sulla «tutela del bilancio dell'UE»), come indicato al punto 2 della tabella di quest'anno concernente il seguito dato alle osservazioni precedenti (*allegato 1.2*). La nota fornisce ora informazioni più mirate. Per quanto riguarda la coesione, indica in che misura siano state apportate rettifiche prima della registrazione della spesa, durante l'esecuzione e al momento della chiusura. La nota descrive ora (ma non sempre quantificandolo) l'impatto delle misure correttive sul bilancio dell'UE (quali, ad esempio, la creazione di entrate aventi destinazione specifica, ritiri e sostituzioni da parte degli Stati membri, ecc.) ⁽⁹⁾;
- b) la Nota n. 2.5.2 sui prefinanziamenti (anticipi a favore degli Stati membri) indica che la Commissione dispone di informazioni limitate sull'uso dei fondi anticipati per gli strumenti finanziari soggetti a gestione concorrente (3,8 miliardi di euro) e altri regimi di aiuto (3,6 miliardi di euro). Ciò può influire sulla loro valutazione a fine esercizio. Al momento della chiusura del periodo di programmazione 2007-2013, la Commissione potrebbe dover operare aggiustamenti significativi.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

1.7. La Commissione si rallegra che la Corte abbia riconosciuto i miglioramenti apportati. Tali miglioramenti, ad esempio la diffusione volontaria di informazioni nel contesto della discussione e dell'analisi dei rendiconti finanziari, sono stati introdotti al fine di rimanere all'avanguardia nel campo dell'informativa finanziaria nel settore pubblico, fornendo utili informazioni finanziarie agli utilizzatori dei conti dell'UE.

1.8.

- a) Per quanto riguarda la nota n. 6, essa offre una sintesi dei risultati delle azioni correttive della Commissione (decise e attuate) nonché delle sue azioni preventive per l'esercizio 2014. Informazioni più dettagliate a riguardo sono riportate nella comunicazione annuale della Commissione sulla tutela del bilancio dell'Unione.

⁽⁸⁾ Fra cui la presentazione consolidata delle attività e passività correnti e non correnti e la presentazione semplificata delle informazioni sui segmenti operativi.

⁽⁹⁾ La Commissione intende riflettere le decisioni della Corte di giustizia europea del giugno 2015 che annullano le decisioni di rettifiche finanziarie per un importo di 457 milioni di euro nella Nota 6 ai conti 2015. Queste decisioni sono già trattate come adeguamenti di fatti contabili successivi alla data di chiusura del bilancio nella nota 2.10 «Accantonamenti» (sentenze della Corte del 24 giugno 2015 nelle cause riunite C-549/12 P e C-54/13 P che annullano due decisioni della Commissione per un importo di 94 milioni di euro relative ai programmi FESR in Germania e nella causa C-263/13 P, che annulla tre decisioni della Commissione per un importo di 363 milioni di euro per programmi FESR in Spagna). Tali decisioni hanno riguardato la spesa a titolo dei programmi operativi 1994-1999.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Regolarità delle operazioni: le risultanze globali dei nostri audit, per quanto stabili, indicano un livello di errore rilevante

1.9. La Corte dei conti europea esamina le entrate e le spese dell'UE per valutare se siano conformi al diritto applicabile. Nel capitolo 4, vengono presentate le risultanze dei nostri audit relativi alle entrate e, nei capitoli da 5 a 9, di quelli riguardanti le spese (cfr. **tabella 1.1**).

1.10. Le entrate sono risultate esenti da errori rilevanti (cfr. paragrafo 4.26). Quanto alle spese, il livello di errore rimane rilevante. Il livello di errore stimato nelle spese (tenuto conto delle pertinenti azioni correttive, cfr. paragrafo 1.32 ⁽¹⁰⁾), era pari al 4,4 %, un livello simile a quello del 2013 (4,5 % ⁽¹¹⁾) (cfr. **tabella 1.1**). La spesa relativa alla rubrica 5 («Amministrazione») del QFP è risultata esente da errori rilevanti (cfr. paragrafo 9.15). La spesa relativa a tutte le restanti rubriche, concernenti le spese operative, è inficiata da un livello di errore rilevante (cfr. paragrafi 5.32 — 5.33, 6.76 — 6.77, 7.72 — 7.73 e 8.26 — 8.27).

1.10. La Commissione condivide la valutazione della Corte circa la maggioranza degli errori segnalati in relazione alle entrate nel capitolo 4 e in relazione alle spese nei capitoli da 5 a 9 e intende dare debitamente seguito agli errori rilevati al fine di tutelare il bilancio dell'UE.

Tabella 1.1 — Sintesi delle risultanze dell'audit sulla regolarità delle operazioni per il 2014

Capitoli della relazione annuale	Rubrica del QFP	Operazioni sottoposte ad audit (miliardi di euro)	Livello di errore stimato (2014) (%)	Intervallo di affidabilità (%)		Livello di errore stimato (2013) (%)
				Limite inferiore dell'errore (LIE)	Limite superiore dell'errore (LSE)	
5. Competitività	Rubrica 1a	13,0	5,6	3,1	8,1	4,0
6. Coesione	Rubrica 1b	55,7	5,7	3,1	8,2	5,3
7. Risorse naturali	Rubrica 2	57,5	3,6	2,7	4,6	4,4
8. Ruolo mondiale dell'Europa	Rubrica 4	7,4	2,7	0,9	4,4	2,1
9. Amministrazione	Rubrica 5	8,8	0,5	0,1	0,9	1,1

⁽¹⁰⁾ Non è appropriato confrontare le rettifiche delle domande di rimborso operate «alla fonte», che non hanno dato adito a pagamenti o che hanno comportato un pagamento ridotto, con il livello dei pagamenti finali.

⁽¹¹⁾ Il livello di errore stimato indicato nella nostra relazione annuale sull'esercizio 2013 era pari al 4,7 %. Il livello comparabile stimato qui presentato è di 0,2 punti percentuali inferiore, in quanto abbiamo aggiornato la quantificazione degli errori inerenti agli appalti pubblici (cfr. paragrafi 1.13- 1.14).

Capitoli della relazione annuale	Rubrica del QFP	Operazioni sottoposte ad audit (miliardi di euro)	Livello di errore stimato (2014) (%)	Intervallo di affidabilità (%)		Livello di errore stimato (2013) (%)
				Limite inferiore dell'errore (LIE)	Limite superiore dell'errore (LSE)	
Altro ⁽¹⁾	Rubrica 3, 6 e altro	2,1	—	—	—	—
Totale		144,5	4,4	3,3	5,4	4,5
Entrate		143,9	0	0	0	0

⁽¹⁾ Non vi è una valutazione specifica né un capitolo distinto per le spese relative alle rubriche del QFP nn. 3 («Sicurezza e cittadinanza») e 6 («Compensazioni»), né per altre spese (strumenti speciali al di fuori del QFP 2014-2020 quali la riserva per gli aiuti d'urgenza, il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione, il Fondo di solidarietà dell'Unione europea e lo strumento di flessibilità). Il lavoro svolto in questi ambiti contribuisce tuttavia alla nostra conclusione globale sulla spesa per l'esercizio 2014.

Fonte: Corte dei conti europea.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

1.11. Nel complesso, le risultanze dell'audit sono state relativamente stabili, assestandosi negli ultimi tre anni a un livello nettamente superiore alla soglia di rilevanza fissata dalla Corte (cfr. **grafico 1.2**).

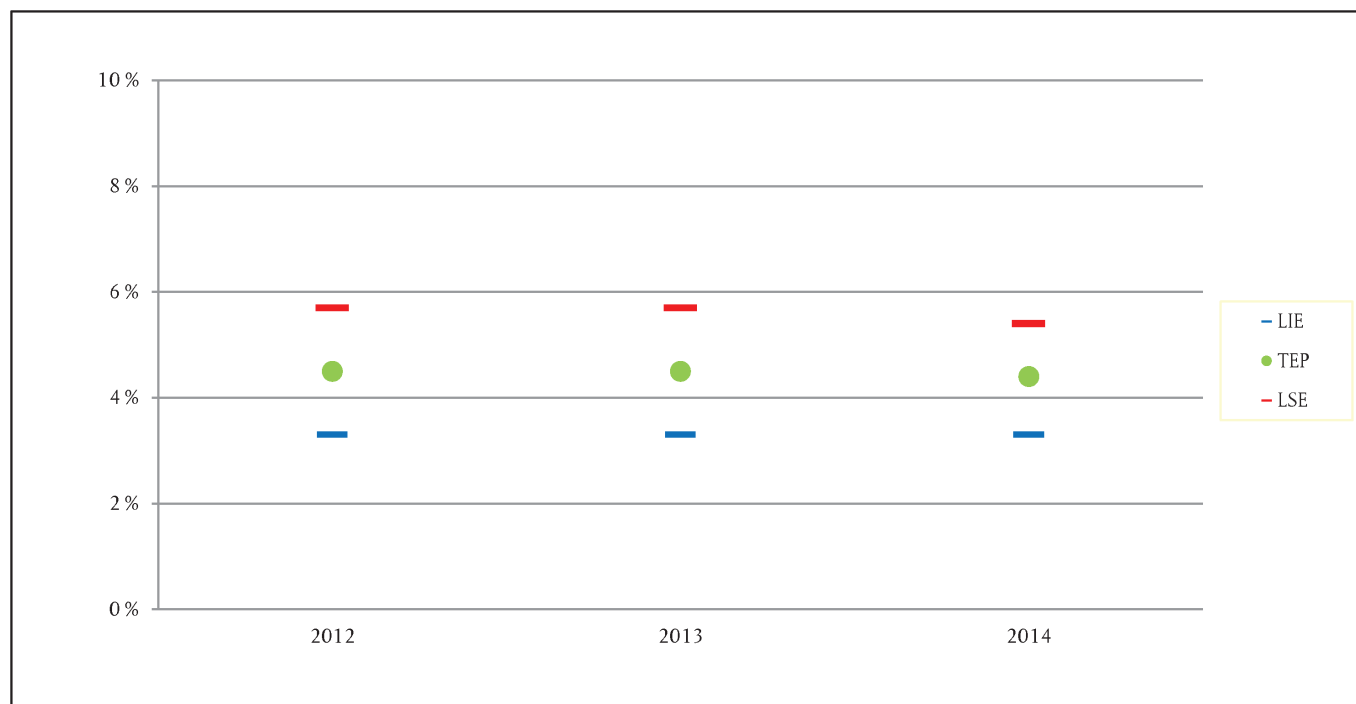
RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

1.11. La Commissione rileva che il tasso di errore segnalato dalla Corte è una stima annuale che tiene conto delle rettifiche di spesa dei progetti per errori individuati prima della notifica dell'audit della Corte.

La Commissione sottolinea che è tenuta ad applicare il regolamento finanziario, il quale, all'articolo 32, paragrafo 2, lettera e), stabilisce che il sistema di controllo interno è destinato a garantire, tra l'altro, una «adeguata gestione dei rischi connessi alla legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti, tenendo conto del carattere pluriennale dei programmi, nonché della natura dei pagamenti in questione».

Nella relazione di sintesi 2014 [COM(2015) 279 final] la Commissione ha stimato il futuro impatto dei meccanismi correttivi a 2,7 miliardi di euro, pari all' 1,9 % dei pagamenti effettuati a carico del bilancio dell'UE.

La Commissione continuerà a svolgere il proprio ruolo di vigilanza effettuando le rettifiche finanziarie e i recuperi a un livello corrispondente a quello delle irregolarità e delle carenze individuate nel corso dell'intero periodo e anche dopo la chiusura dei programmi.

Grafico 1.2 — Livello di errore stimato (errore più probabile, TEP) (2012-2014) ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Il livello di errore stimato per il 2012 e il 2013 è stato aggiustato in modo da tener conto del nuovo approccio adottato per quantificare gli errori gravi in materia di appalti pubblici (cfr. paragrafo 1.13).

Fonte: Corte dei conti europea.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

1.12. La spesa dell'UE viene eseguita prevalentemente tramite due tipi di programmi di spesa, che comportano diversi scenari di rischio ⁽¹²⁾:

- i programmi di sostegno basati su diritti acquisiti (*entitlement programmes*), in cui i pagamenti sono subordinati al rispetto di determinate condizioni. Tra questi rientrano le borse di studio e di ricerca (capitolo 5), gli aiuti diretti agli agricoltori (capitolo 7), il sostegno diretto al bilancio ⁽¹³⁾ (capitolo 8), gli stipendi e le pensioni (capitolo 9);
- i regimi di rimborso, in cui l'UE rimborsa i costi ammissibili per attività ammissibili. Tali regimi comprendono i progetti di ricerca (capitolo 5), gli investimenti nello sviluppo regionale e rurale (capitoli 6 e 7), la formazione (capitolo 6) e i progetti di sviluppo (capitolo 8).

⁽¹²⁾ I paragrafi da 1.20 a 1.22 analizzano in maniera più approfondita questi rischi diversi.

⁽¹³⁾ I pagamenti relativi al sostegno diretto al bilancio forniscono un contributo al bilancio generale di uno Stato o alla dotazione di quest'ultimo relativa a una politica o a un obiettivo specifico (cfr. anche paragrafi 8.7 e 8.8).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Abbiamo aggiornato il nostro approccio di audit...

1.13. Per il 2014 abbiamo aggiornato l'approccio da noi adottato per quantificare le violazioni gravi delle norme in materia di appalti pubblici. In tale contesto, abbiamo chiarito le modalità con cui valutiamo l'impatto di tali violazioni. In particolare, abbiamo introdotto un approccio proporzionale al calcolo degli errori riguardanti la modifica dei contratti.

1.14. Per assicurare la comparabilità dei risultati esposti nella presente relazione abbiamo adeguato, conformemente all'approccio aggiornato, i dati per il 2013 e il 2012 nella **tabella 1.1**, nei **grafici 1.2, 1.3, 1.4, 1.5 e 1.6**. I dati storici non aggiustati sul livello di errore stimato indicato nel periodo 2009-2013 sono forniti nell'**allegato 1.4**. L'impatto dell'aggiustamento doveva ridurre il livello globale di errore stimato dello 0,2 % nel 2013 e dello 0,3 % nel 2012. L'aggiustamento operato non ha alcun impatto sulle conclusioni tratte per ciascuno dei due esercizi. Il livello di errore rimane chiaramente rilevante.

1.15. Nel 2015 adatteremo il nostro approccio in materia di condizionalità al mutato quadro giuridico della politica agricola comune. Riferiremo in merito alle informazioni fornite dalla Commissione sulla condizionalità, ma non includeremo più questo elemento nelle nostre verifiche di audit. Quest'anno abbiamo riscontrato molti errori relativi alla condizionalità in una su quattro delle aziende agricole visitate. La loro incidenza sul livello di errore globale da noi stimato è di 0,2 punti percentuali (come per il 2013) ⁽¹⁴⁾ e di 0,6 punti percentuali per la rubrica «Risorse naturali» (0,5 per il 2013).

1.13. La Commissione accoglie con favore il nuovo approccio adottato dalla Corte per quantificare le violazioni gravi delle norme in materia di appalti pubblici.

1.15. La Commissione accoglie con favore l'approccio adottato dalla Corte a partire dal 2015. Per quanto riguarda il 2014, la Commissione ribadisce che le infrazioni degli obblighi di condizionalità non influenzano le condizioni di ammissibilità ai pagamenti (cfr. la risposta della Commissione al paragrafo 7.7).

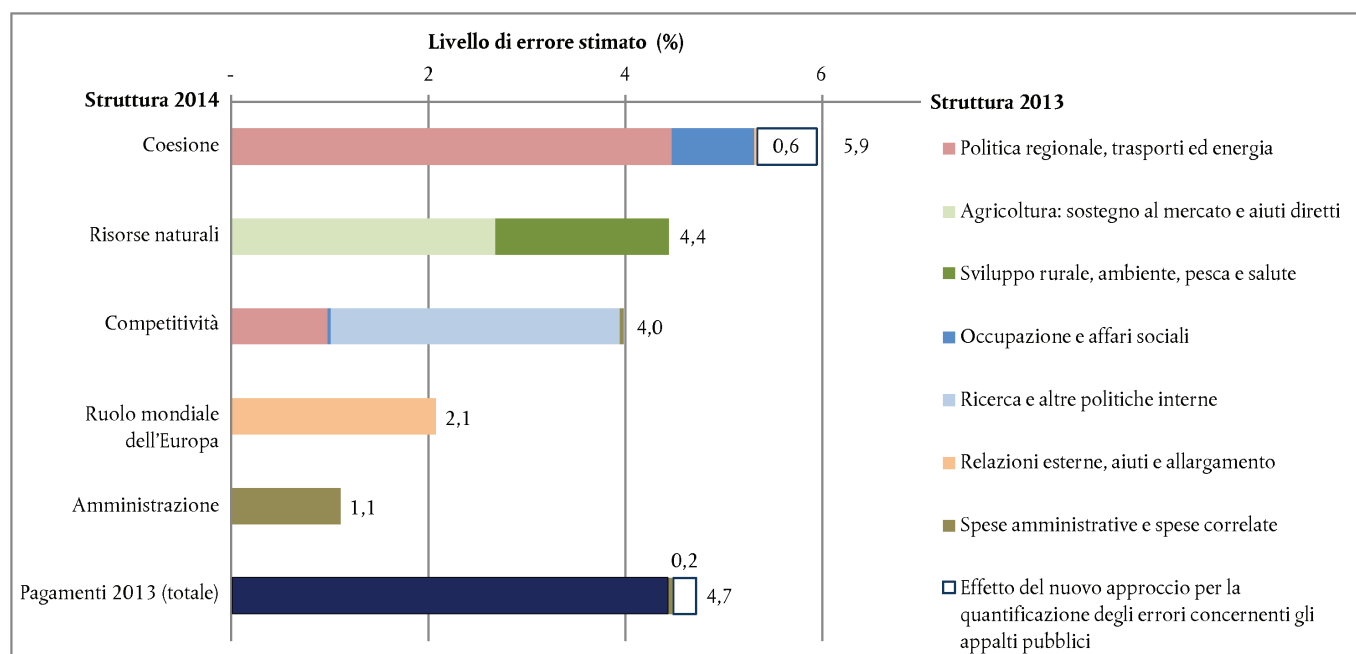
⁽¹⁴⁾ Cfr. inoltre paragrafo 1.21 della relazione annuale sull'esercizio 2013.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

... e la struttura della relazione annuale

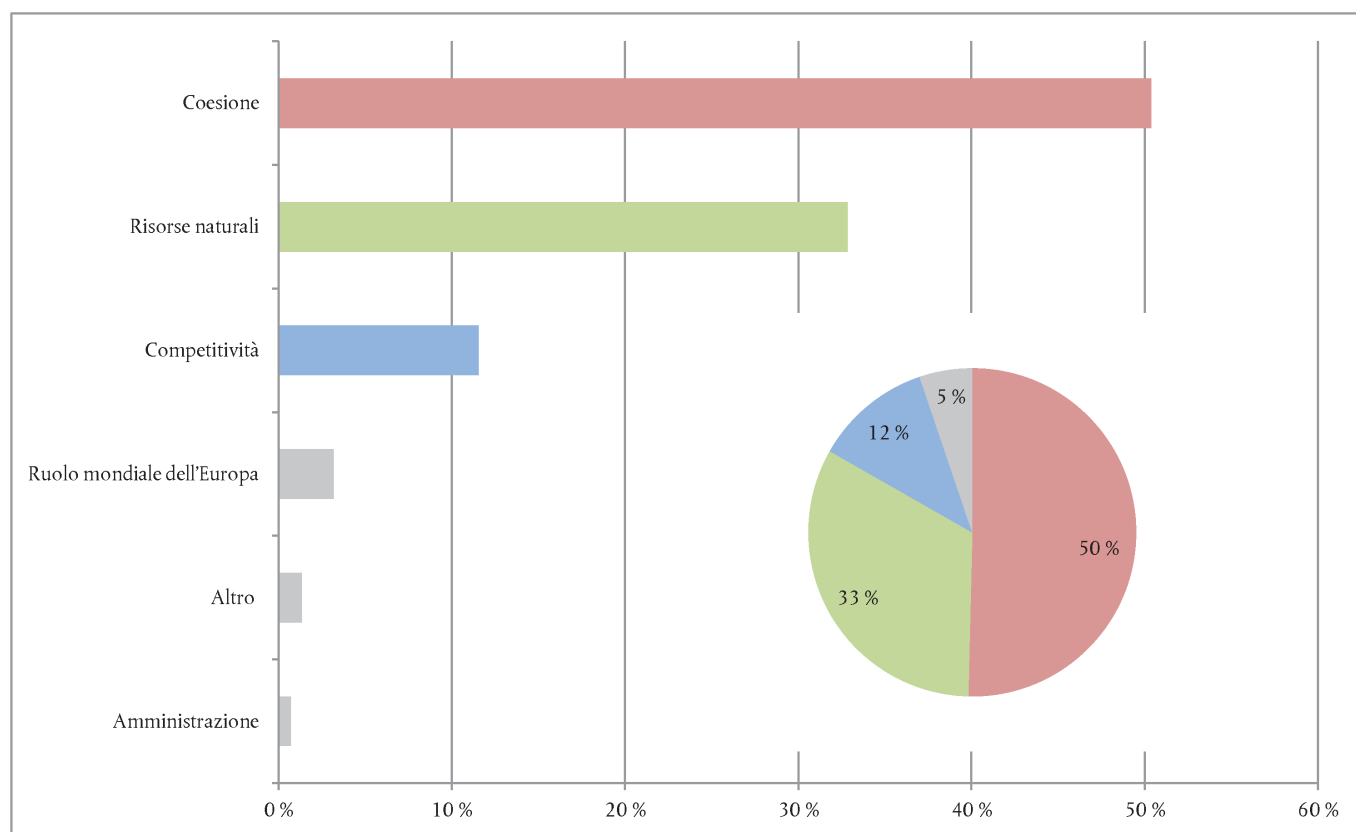
1.16. Come illustrato nell'introduzione generale (paragrafi 0.5 — 0.7), la struttura dei capitoli della relazione annuale è stata aggiornata. Ai fini della comparabilità, il **grafico 1.3** mostra come sarebbero state presentate nella nuova struttura le risultanze di audit dello scorso anno, tenendo conto del nuovo approccio adottato riguardo alla quantificazione per gli appalti pubblici (cfr. paragrafi 1.13 e 1.14). Questi dati sono stati utilizzati per la **tabella 1.1**.

Grafico 1.3 — Nuova classificazione delle risultanze di audit per il 2013 in base alla struttura della relazione annuale sull'esercizio 2014 e al nuovo approccio per la quantificazione degli errori concernenti gli appalti pubblici



Fonte: Corte dei conti europea, tenendo conto dei cambiamenti apportati alla struttura della relazione annuale e del nuovo approccio concernente la quantificazione delle violazioni gravi negli appalti pubblici.

1.17. Come illustrato nel **grafico 1.4**, la rubrica che più ha inciso sul livello di errore da noi stimato per il 2014 è stata quello della Coesione, seguita dalla rubrica «Risorse naturali», «Competitività» e «Ruolo mondiale dell'Europa». Tale ripartizione è in linea con le constatazioni di audit per il 2013.

Grafico 1.4 — Incidenza di ciascuna rubrica del QFP sul livello di errore globale stimato per il 2014

Fonte: Corte dei conti europea.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

1.18. Tra gli errori individuati per il 2014 prevalgono gli errori di ammissibilità nei regimi di rimborso delle spese (cfr. anche paragrafi 1.20 — 1.22, **grafico 1.5** e **grafico 1.6**).

- a) Il livello di errore stimato per i rimborsi è pari al 5,5 % (5,6 % per il 2013). Fra gli errori ricorrenti in questo ambito figurano:
- costi non ammissibili inclusi nelle dichiarazioni di spesa,
 - progetti/attività o beneficiari non ammissibili,
 - gravi violazioni delle norme in materia di appalti pubblici durante lo svolgimento delle gare di appalto,
 - gravi violazioni delle norme in materia di appalti pubblici durante l'esecuzione dei contratti (ad esempio, modifiche dei contratti e aggiudicazione di lavori supplementari).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

1.18.

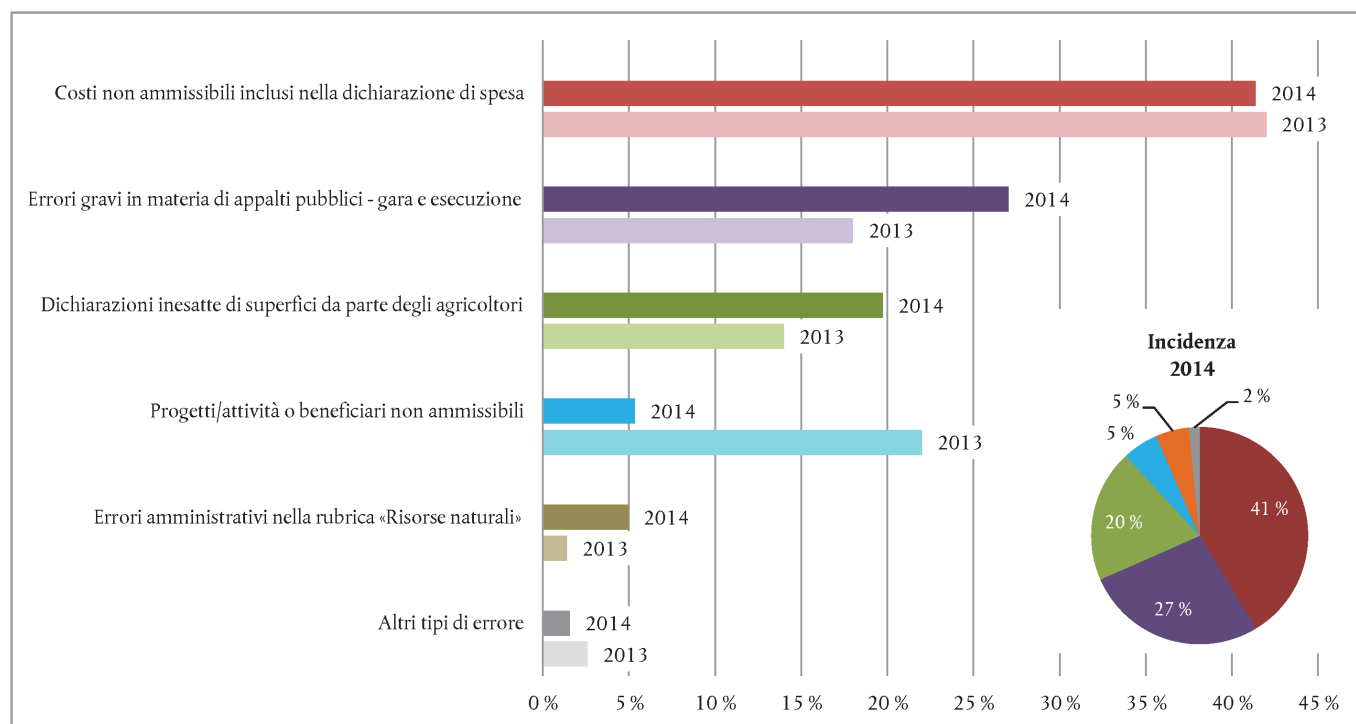
- a) Anche la Commissione ha individuato problemi analoghi nel corso dei suoi audit. Nel periodo di programmazione 2007-2013 la Commissione ha compiuto notevoli sforzi per risalire alla causa dei problemi e attuare azioni correttive ove necessario.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

b) Per i programmi di sostegno legati a diritti acquisiti, il livello di errore stimato è pari al 2,7 % (3,0 % per il 2013). Gli errori ricorrenti in questo ambito comprendono:

- dichiarazione in eccesso, da parte degli agricoltori, di superfici agricole,
- errori amministrativi che incidono sui pagamenti agli agricoltori.

Grafico 1.5 — Incidenza di ciascun tipo di errore sul livello globale di errore stimato



Fonte: Corte dei conti europea.

1.19. I dati per il 2013 riportati nel **grafico 1.5** sono rilevati con le stesse modalità applicate per il 2014, ossia in base all'approccio descritto al paragrafo 1.13.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La tipologia di spesa e i livelli di errore sono fortemente correlati

1.20. Abbiamo analizzato il rapporto fra tipologia di spesa e rischio di errore. Un aspetto caratteristico della spesa dell'UE è la misura in cui la correttezza del calcolo dei pagamenti ai destinatari dipende dalle informazioni fornite da questi ultimi. Ciò vale per la più ampia categoria di spese connesse all'acquisizione di determinati diritti, ossia le sovvenzioni versate agli agricoltori in funzione della superficie. La correlazione suddetta è particolarmente rilevante nell'ambito delle attività di rimborso: i destinatari devono fornire informazioni a sostegno della dichiarazione in cui affermano di aver intrapreso un'attività ammissibile al sostegno e di aver sostenuto spese per le quali hanno diritto al rimborso. Ciò riguarda tutte le modalità di gestione ⁽¹⁵⁾.

1.21. Il **grafico 1.6** è basato su tutte le verifiche di audit della spesa UE svolte negli ultimi due anni ⁽¹⁶⁾ ai fini delle relazioni annuali sul bilancio generale e sui Fondi europei di sviluppo. I flussi di pagamenti sono raggruppati secondo la loro natura. Le dimensioni dei cerchi rappresentano nel grafico la loro entità nell'ambito della spesa complessiva; la posizione lungo la diagonale a 45° indica i relativi livelli di errore stimati; il colore indica se la spesa sia basata su diritti acquisiti o sul rimborso.

1.22. Il grafico include sia elementi del giudizio professionale (valutazione dell'impatto dei sistemi e dei rischi connessi al tipo di operazione — cfr. **allegato 1.1**, paragrafo 1) sia elementi empirici (misurazione dei livelli di errore stimati nell'arco di un biennio). Lo scopo è di rispondere alle richieste di maggiori informazioni su diversi profili di rischio da parte dei portatori di interessi, nonché di assistere la Commissione nell'attuare interventi in settori in cui persistono livelli di errore elevati.

1.20. Il sistema integrato di gestione e controllo (SIGC), che comprende il sistema per l'identificazione delle parcelle agricole (SIPA), contribuisce notevolmente alla prevenzione degli errori e alla riduzione del tasso di errore (cfr. il paragrafo 7.32).

Il SIPA è istituito e gestito dalle autorità nazionali. I pagamenti ai beneficiari finali sono possibili soltanto dopo che le domande di pagamento sono state sottoposte a una verifica incrociata con le informazioni disponibili nel SIPA.

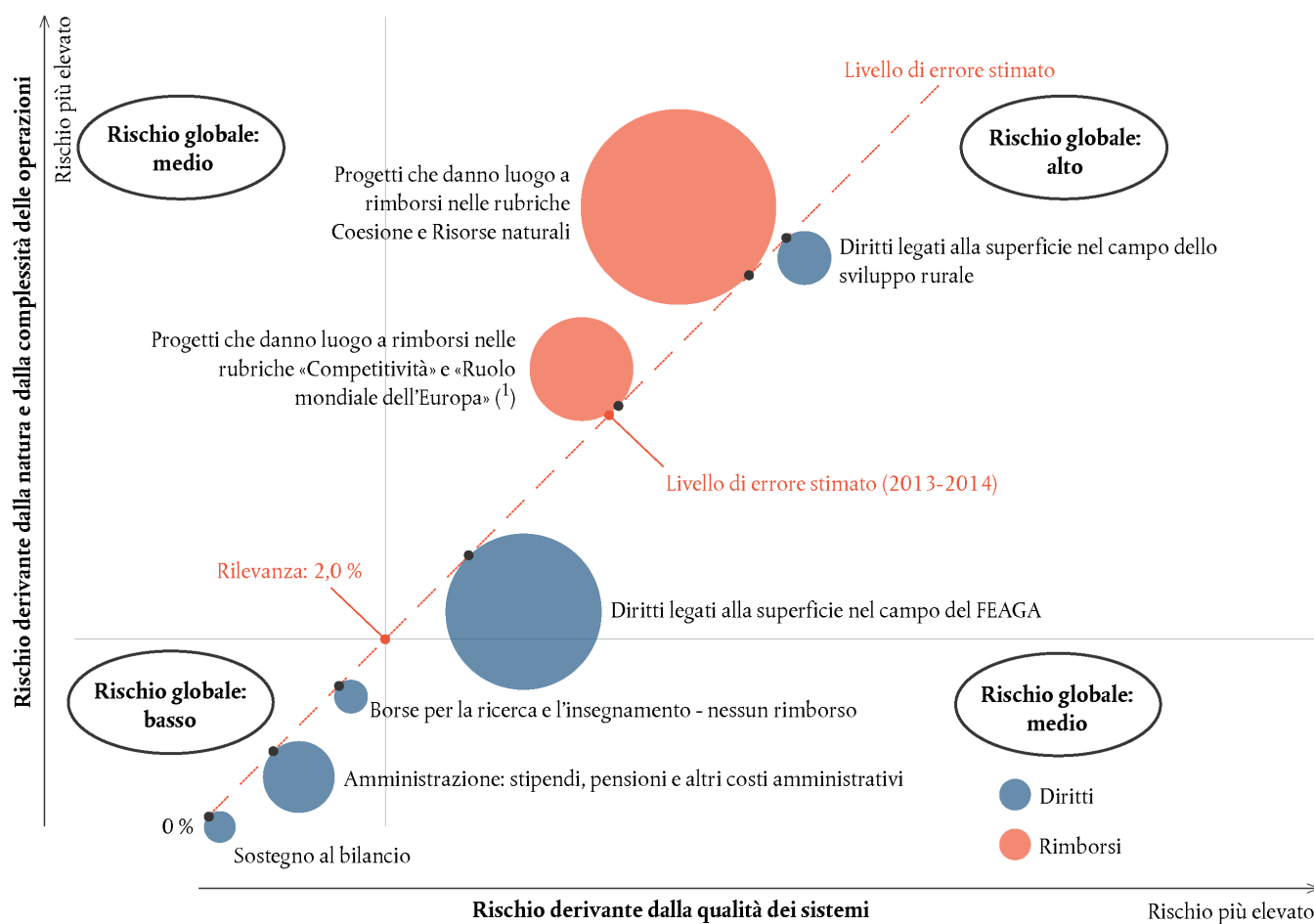
Grazie al SIPA, il livello di errore per le sovvenzioni versate in funzione della superficie agricola è inferiore a quello riscontrato per ogni altro tipo di sovvenzione nell'ambito della gestione concorrente.

La Commissione ritiene che i riquadri 1.2 e 1.3 confermino tale punto di vista.

⁽¹⁵⁾ La gestione diretta (in cui la dotazione di bilancio è gestita direttamente dalla Commissione europea), la gestione indiretta (in cui la gestione di bilancio è affidata a paesi partner non appartenenti all'UE, organizzazioni internazionali etc.), la gestione concorrente (in cui l'esecuzione del bilancio è condivisa fra Commissione e Stati membri).

⁽¹⁶⁾ Valutata con il medesimo approccio per entrambi gli anni (cfr. paragrafi 1.13 e 1.14).

Grafico 1.6 — Rapporto fra tipo di operazione, rischio e livello di errore stimato nelle operazioni dell'UE (2013-2014)



¹ I rimborsi per la rubrica «Ruolo mondiale dell'Europa» comprendono progetti multi-donatore che in pratica possiedono molti attributi della spesa connessa all'acquisizione di determinati diritti e che presentano livelli di errore più bassi.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

I risultati in diversi settori di spesa mostrano profili di errore diversi

1.23. «Competitività» (capitolo 5): il livello di errore stimato è del 5,6 %, in aumento rispetto alle risultanze equivalenti per il 2013 [4,0 %⁽¹⁷⁾]. La maggior parte della spesa consiste in rimborsi e gli errori in questo ambito riflettono fondamentalmente categorie distinte di spese inammissibili (specie spese per il personale, altri costi diretti e costi indiretti).

1.24. «Coesione» (capitolo 6): il livello di errore stimato è del 5,7 %, in aumento rispetto alle risultanze equivalenti per il 2013 [5,3 %⁽¹⁷⁾]. La spesa in questo settore è quasi interamente costituita da rimborsi. Le principali cause di errore comprendono gravi violazioni delle norme sugli appalti pubblici (circa il 50 % del livello di errore stimato), seguite dall'inclusione di costi non ammissibili nelle dichiarazioni di spesa (oltre un quarto del livello di errore stimato). La parte restante è dovuta all'inosservanza delle norme sugli aiuti di Stato e a progetti non ammissibili.

1.25. «Risorse naturali» (capitolo 7): il livello di errore stimato è del 3,6 %, in diminuzione rispetto alle risultanze equivalenti per il 2013 [4,4 %⁽¹⁷⁾]. Il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) rappresenta oltre tre quarti della spesa in questo settore ed è meno inficiato da errori rispetto alla spesa per lo sviluppo rurale, dove da tempo si riscontrano alti livelli di errore, in particolare nella spesa costituita da rimborsi. Complessivamente, la dichiarazione in eccesso, da parte degli agricoltori, di superfici agricole o del numero di animali ha rappresentato circa un terzo del livello di errore stimato. Seguono poi gli errori connessi a beneficiari, attività o spese non ammissibili (quasi un quarto del livello di errore stimato). L'inosservanza dei criteri di condizionalità (un sesto) e gli errori amministrativi (un sesto) completano il quadro.

1.23. Si vedano le risposte della Commissione al capitolo 5 della relazione annuale (paragrafi da 5.6 a 5.17).

1.24. Si vedano le risposte della Commissione al capitolo 6 della relazione annuale (paragrafi da 6.23 a 6.45 e paragrafo 6.76).

1.25. Il tasso di errore più basso riscontrato per il FEAGA riflette l'efficacia del SIGC, e in particolare del SIPA, ove opportunamente attuato, nel prevenire gli errori sin dalle prime fasi del processo. La Commissione è del parere che il SIGC resti, nel complesso, un valido sistema di gestione delle spese della PAC.

Si vedano inoltre le risposte ai paragrafi 1.15 e 1.20, da 7.15 a 7.19 e da 7.25 a 7.29.

⁽¹⁷⁾ Questo termine di paragone tiene conto sia della nuova classificazione delle linee di bilancio, affinché i capitoli rispecchino le rubriche del QFP, sia del nuovo approccio concernente gli errori negli appalti. Cfr. anche il **grafico 1.3**.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

1.26. «Ruolo mondiale dell'Europa» (capitolo 8): il livello di errore stimato è del 2,7 %, in aumento rispetto alle risultanze equivalenti per il 2013 [2,1 % ⁽¹⁸⁾] ⁽¹⁹⁾. I costi inammissibili rimborsati dalla Commissione rappresentano più della metà del livello di errore totale. I pagamenti eseguiti a fronte di opere, servizi o forniture non effettuati rappresentano un quarto del totale. La parte restante è attribuibile all'assenza di documenti giustificativi (circa un decimo del livello di errore stimato), al calcolo non corretto della spesa e all'inosservanza delle norme sugli appalti.

1.27. «Amministrazione» (capitolo 9): il livello di errore stimato è dello 0,5 %, in calo rispetto alle risultanze equivalenti per il 2013 [1,1 % ⁽¹⁸⁾]. La maggior parte della spesa in questo settore riguarda gli stipendi, le pensioni e le indennità corrisposti dalle istituzioni e dagli organismi dell'UE. Un piccolo numero di errori nelle indennità è responsabile della maggior parte del livello di errore in questo settore, che nella sua totalità non è rilevante.

1.28. Come spiegato nell'introduzione generale della relazione, le spese sostenute al di fuori delle rubriche del QFP 1 — 2 and 4 — 5 non formano oggetto di un capitolo a parte. La spesa restante, pari a 2,1 miliardi di euro (1,5 % della spesa coperta dai nostri audit) è quindi esaminata in questo capitolo ⁽²⁰⁾. Su un totale di 2,1 miliardi di euro, 0,5 miliardi costituiscono la spesa erogata tramite e da dieci agenzie oggetto delle nostre relazioni annuali specifiche ⁽²¹⁾. I principali errori riscontrati in questo settore sono stati il rimborso di spese non ammissibili (cfr. riquadro 1.1).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

1.26. Si vedano le risposte della Commissione al capitolo 8 della relazione annuale (paragrafi da 8.11 a 8.15).

1.27. Si vedano le risposte della Commissione al capitolo 9 della relazione annuale (paragrafi da 9.13 a 9.17).

⁽¹⁸⁾ Questo termine di paragone tiene conto sia della nuova classificazione delle linee di bilancio, affinché i capitoli rispecchino le rubriche del QFP, sia del nuovo approccio concernente gli errori negli appalti. Cfr. anche il **grafico 1.3**.

⁽¹⁹⁾ La maggior parte della spesa 2013 oggetto del capitolo «Relazioni esterne, aiuti e allargamento» rientra ancora nel capitolo equivalente relativo alla rubrica del QFP «Ruolo mondiale dell'Europa», mentre una piccola parte è ora oggetto del capitolo «Coesione economica, sociale e territoriale» (cfr. anche il **grafico 1.3**).

⁽²⁰⁾ Cfr. la nota 1 della **tabella 1.1**.

⁽²¹⁾ Agenzia europea per il potenziamento della cooperazione giudiziaria, Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne, Agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie, Autorità europea per la sicurezza alimentare, Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze, Accademia europea di polizia, Ufficio europeo di polizia, Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Riquadro 1.1 — Esempio di errori nei costi rimborsati per un progetto a titolo della rubrica 3 del QFP «Sicurezza e cittadinanza»

Nell'ambito del campionamento abbiamo selezionato un pagamento effettuato dalla Commissione a favore di un beneficiario che funge da coordinatore per un progetto collaborativo nel quadro del programma «Diritti fondamentali e cittadinanza».

Il beneficiario, un organismo pubblico, ha distaccato due membri permanenti del proprio personale (funzionari pubblici) assegnandoli a tempo parziale al progetto e addebitando a quest'ultimo, nella dichiarazione dei costi sostenuti, parte dei loro stipendi. Il personale distaccato deve rappresentare dei costi supplementari, che possono essere giustificati solo dall'effettivo insorgere di nuovi costi legati alla necessità di sostituirlo con personale a contratto per assicurare la continuità delle funzioni. Dato che il beneficiario non ha previsto alcun sostituto per i funzionari suddetti, i costi in questione non sono ammissibili.

In totale, le spese non ammissibili dichiarate dal beneficiario sono ammontate a 58 000 euro, su una spesa totale dichiarata di 237 000 euro.

Abbiamo rilevato rimborsi di costi non ammissibili, da parte della Commissione, in otto dei 25 progetti selezionati per la rubrica 3 del QFP.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Riquadro 1.1 — Esempio di errori nei costi rimborsati per un progetto a titolo della rubrica 3 del QFP «Sicurezza e cittadinanza»

La Commissione conosceva perfettamente le difficoltà incontrate dagli enti pubblici nel rispettare la norma di ammissibilità applicabile alle spese per il personale degli enti pubblici (assunzione di altro personale per sostituire i dipendenti pubblici nello loro attività abituali). Per tale ragione a partire dal 2011 la Commissione ha modificato le norme di ammissibilità applicabili al personale degli enti pubblici, facendo ricorso alla flessibilità prevista a tale riguardo dalle modalità di esecuzione del regolamento finanziario. Pertanto i costi non ammissibili rilevati dalla Corte con riferimento alla sovvenzione citata (spese per il personale degli enti pubblici che non assegnano personale sostitutivo) sarebbero ora considerati ammissibili.

1.29. Il livello di errore stimato nella spesa soggetta a gestione concorrente è pari, complessivamente, al 4,6 % [4,9 % nel 2013 ⁽²²⁾], mentre in tutte le altre forme di spese operative ⁽²³⁾ è pari al 4,6 % [3,7 % nel 2013 ⁽²²⁾]. Il livello di errore stimato per le spese amministrative è dello 0,5 % [1,0 % nel 2013 ⁽²²⁾].

⁽²²⁾ Questo termine di confronto tiene conto del nuovo approccio relativo agli errori negli appalti. Cfr. anche paragrafi 1.13 e 1.14.

⁽²³⁾ Perlopiù spese coperte dai capitoli 7 e 8, ma anche parte delle spese oggetto dei capitoli 5 e 6. L'errore estrapolato per le spese a gestione concorrente si basa sull'esame di 687 operazioni (estratte da una popolazione di 113 miliardi di euro), mentre l'estrapolazione per le altre forme di spese operative si basa sull'esame di 497 operazioni (estratte da una popolazione di 23 miliardi di euro).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Le numerose tipologie di misure correttive determinano impatti diversi

1.30. Attraverso l'esame degli «errori e rettifiche» intendiamo far luce sui complessi meccanismi usati per applicare e registrare le azioni correttive, nonché spiegare le diverse modalità con cui questi meccanismi possono incidere sul nostro lavoro di audit. In alcuni settori di spesa, la Commissione disporrà di nuovi strumenti non appena saranno state eseguite le spese per il nuovo periodo di programmazione.

Misure correttive

1.31. Ogniqualvolta gli Stati membri e la Commissione applichino misure correttive prima del pagamento o prima del nostro esame, cerchiamo di tenerne conto. Inoltre, prendiamo atto delle rettifiche operate dopo la notifica del nostro audit, ma non siamo in grado di ridurre la stima dell'errore laddove l'audit stesso conduca all'adozione di un'azione correttiva⁽²⁴⁾. Verifichiamo l'applicazione di tali misure correttive (che comprendono procedure di recupero presso i beneficiari di importi indebitamente versati e rettifiche a livello dei progetti) e adeguiamo all'occorrenza la quantificazione dell'errore. L'impatto delle misure correttive varia però sensibilmente fra i diversi settori di spesa, nonché da una misura correttiva all'altra.

1.32. Per 24 operazioni campionate nel 2014, la Commissione e le autorità degli Stati membri avevano applicato misure correttive che hanno avuto un impatto diretto sull'operazione in causa e che sono risultate pertinenti ai fini dei nostri calcoli. Tali misure correttive hanno ridotto il livello di errore da noi stimato di 1,1 punti percentuali (1,6 punti percentuali per il 2013), corrispondenti a circa 1,6 miliardi di euro. I cambiamenti nel numero di operazioni interessate e nell'impatto sul livello di errore da noi stimato non indicano che l'efficacia delle azioni correttive sia aumentata o diminuita: poiché queste misure si applicano a una parte relativamente piccola del nostro campione, è normale che da un anno all'altro si verifichino fluttuazioni.

1.30. La Commissione ritiene che il tasso di errore rappresentativo annuo della Corte debba essere interpretato nel contesto della capacità correttiva della Commissione, presentata nelle varie relazioni annuali di attività e nella relazione di sintesi. Il regolamento finanziario stabilisce la necessità di tenere debitamente conto dei rischi relativi alla legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti, tenendo conto del carattere pluriennale dei sistemi di controllo e della natura dei pagamenti.

1.31. Risposte congiunte ai paragrafi 1.31 e 1.32.

Nella relazione di sintesi 2014 [COM(2015) 279 final] la Commissione ha stimato il futuro impatto dei meccanismi correttivi a 2,7 miliardi di euro, pari all' 1,9 % dei pagamenti effettuati a carico del bilancio dell'Unione.

Nella tabella 1 della relazione di sintesi i dati sono raggruppati per settore politico.

La Commissione sottolinea che tutti i tipi di rettifiche finanziarie e di recuperi escludono le spese sostenute in violazione del diritto applicabile dal rimborso a carico del bilancio dell'Unione (cfr. la nota n. 6 ai conti).

⁽²⁴⁾ Cfr. paragrafi 1.19 — 1.37 della relazione annuale sull'esercizio 2012.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Esiste un'ampia gamma di misure correttive

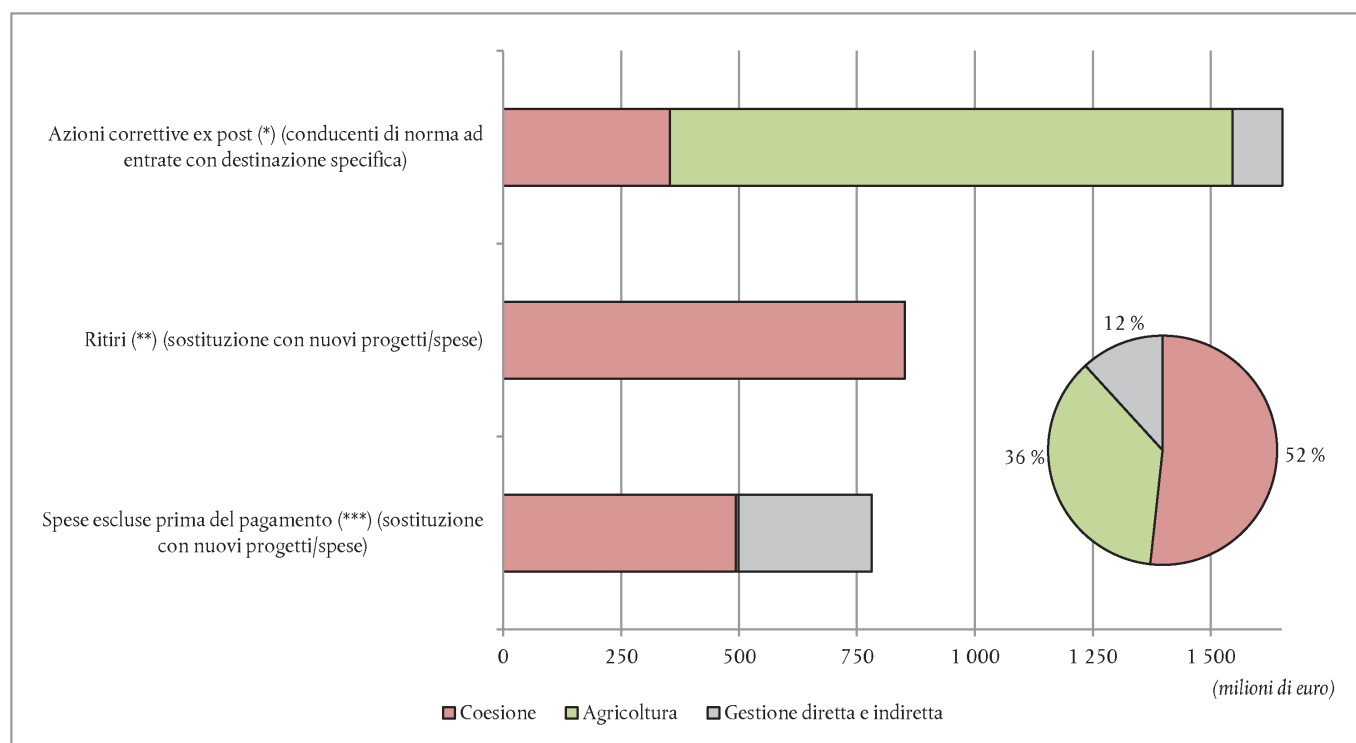
1.33. La Commissione usa i termini «rettifiche finanziarie» e «recuperi» per indicare un'ampia gamma di misure correttive applicate sia prima che dopo l'esecuzione (o il rimborso) di una spesa.

1.34. La Nota n. 6.2.2 ai conti attribuisce alle azioni correttive attuate nel 2014 un valore totale di 3 285 milioni di euro. Il **grafico 1.7** riporta la classifica degli importi delle rettifiche operate in diverse fasi del ciclo di spesa. Un quarto del totale delle azioni correttive attuate nel 2014 rappresenta rettifiche e recuperi «alla fonte» (ossia prima che la Commissione procedesse al relativo pagamento)⁽²⁵⁾. Un ulteriore quarto è costituito dal ritiro e dalla sostituzione di progetti di coesione (durante l'attuazione o alla chiusura dei programmi operativi).

1.33. La Commissione ritiene che i termini «rettifiche finanziarie» e «recuperi» siano utilizzati conformemente al quadro giuridico definito nel regolamento finanziario e nella rispettiva legislazione settoriale. Informazioni più dettagliate sui vari meccanismi preventivi e correttivi previsti dalla normativa applicabile sono fornite nella nota n. 6 ai conti annuali dell'Unione e nella comunicazione sulla tutela del bilancio UE.

⁽²⁵⁾ Per il FESR e il Fondo di coesione, le rettifiche «alla fonte» indicate come attuate nel 2014 ammontano a [430] milioni di euro. Il 75 % di queste erano già state attuate negli esercizi precedenti.

Grafico 1.7 — Classificazione delle misure correttive attuate nel 2014



(*) Decisioni della Commissione (perlopiù decisioni di conformità in agricoltura), rettifiche alla chiusura con conseguenti disimpegni e recuperi presso i beneficiari.

(**) Riduzione dei costi rimborsati e introduzione di nuovi progetti/spese durante l'attuazione dei programmi e alla chiusura.

(***) Rettifiche prima del pagamento in regime di gestione concorrente, importi non ammissibili e note di credito nella gestione diretta e indiretta (registrate come «recuperi» nella Nota n. 6).

Fonte: Nota n. 6 ai conti consolidati dell'UE relativi all'esercizio 2014 e dati sottostanti. Per quanto riguarda la coesione, la ripartizione degli importi fra «spese escluse prima del pagamento» e «ritiri» è basata su un'analisi delle rettifiche significative durante il periodo in causa.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

1.35. Le azioni correttive esaminate in questa sezione della relazione annuale riguardano anche il lavoro svolto dalle autorità degli Stati membri e i recuperi eseguiti sia da queste che dalla Commissione.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Nel momento in cui la spesa è approvata dalla Commissione, l'impatto delle azioni correttive si è già esplicato in misura significativa.

1.36. Tutti i regolamenti settoriali pertinenti nell'ambito della gestione concorrente contengono norme sui controlli di primo livello o sulle riduzioni degli importi dichiarati dai beneficiari finali effettuate dalle autorità nazionali prima che la spesa sia certificata. Talvolta le autorità nazionali accettano di ridurre o stralciare dalle dichiarazioni alcuni costi ricorrenti a causa di errori aventi un impatto a lungo termine (come i pagamenti ricorrenti nell'ambito di un contratto inficiato da un errore nell'appalto pubblico). Questi aggiustamenti possono avere un impatto identificabile sul livello di rimborso richiesto per i singoli progetti, o sul sussidio versato ai singoli agricoltori, consentendo alla rettifica di ridurre il livello di errore da noi stimato.

1.37. Nella gestione diretta ed indiretta, i «recuperi» registrati dalla Commissione comprendono la detrazione di importi non ammissibili dalle dichiarazioni di spesa prima dell'autorizzazione del pagamento. L'ammissibilità degli importi è stabilita in base all'esame della documentazione disponibile o ai risultati dei controlli svolti (cfr. anche **grafico 1.7**). Anche queste modalità ci consentono di ridurre il livello di errore stimato.

Le decisioni di conformità conducono ad entrate con destinazione specifica che finanziano la spesa agricola

1.38. Le decisioni di conformità (in agricoltura «rettifiche finanziarie») sono spesso operate su base forfettaria. In generale riguardano debolezze di natura sistemica piuttosto che errori a livello dei beneficiari finali. Raramente conducono a recuperi presso gli agricoltori in questione. Queste misure correttive incentivano gli Stati membri a migliorare i rispettivi sistemi di gestione e di controllo. Se il risultato che ne consegue è un continuo miglioramento delle domande accettate dagli organismi pagatori, contribuiscono alla legittimità e alla regolarità delle operazioni a livello dei beneficiari finali (cfr. riquadri 1.2 e 1.3).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

1.37. I servizi della Commissione effettuano recuperi anche «alla fonte» detraendo le spese non ammissibili (che sono state individuate nelle dichiarazioni di spesa precedenti o attuali) dai pagamenti effettuati.

1.38. Le rettifiche finanziarie operate dalla Commissione per la spesa agricola sono intese a tutelare il bilancio dell'Unione e sono imposte agli Stati membri.

Esse non determinano direttamente recuperi presso gli agricoltori, in quanto la Commissione non effettua pagamenti diretti ai beneficiari finali, bensì rimborsa i pagamenti erogati dagli Stati membri agli agricoltori. Tuttavia laddove tali pagamenti irregolari sono individuabili grazie alla procedura di verifica della conformità, la Commissione si aspetta che gli Stati membri vi diano seguito attraverso azioni di recupero nei confronti dei beneficiari. Cfr. il riquadro 1.3.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

1.39. Gli organismi pagatori attuano le decisioni di conformità riducendo le successive domande di rimborso presentate alla Commissione ai fini del pagamento agli agricoltori. La Commissione registra come spesa l'intero importo versato agli agricoltori (in altri termini, la rettifica non riduce l'importo dei pagamenti registrati). La differenza fra i pagamenti corrisposti agli agricoltori e gli importi rimborsati agli organismi pagatori viene invece contabilizzata come entrata con destinazione specifica, disponibile per finanziare la spesa agricola ⁽²⁶⁾.

Più di due terzi delle «rettifiche finanziarie» registrate per la Coesione nel 2014 consistono nella sostituzione degli importi non ammissibili con una nuova spesa...

1.40. Nell'ambito della Coesione, le «rettifiche finanziarie» operate dalle autorità degli Stati membri consistono, per oltre due terzi del totale registrato, nel ritirare le spese inizialmente dichiarate per sostituirle con altre spese. In alcuni casi di «ritiro», non risulta essere stato ritirato alcun progetto specifico. Gli Stati membri dichiarano invece progetti aggiuntivi, ricevendo quindi realmente un tasso di cofinanziamento più basso. I ritiri costituiscono una misura di rettifica efficace solo laddove la spesa sostitutiva è esente da errori rilevanti.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

1.40. La Commissione ritiene che tutte le rettifiche finanziarie, comprese quelle che permettono agli Stati membri di introdurre nuovi progetti e nuove spese per riutilizzare gli importi rettificati, tutelino il bilancio dell'UE da spese sostenute in violazione del diritto applicabile e abbiano l'effetto di incentivare gli Stati membri a recuperare gli importi dai beneficiari (contribuendo così al miglioramento dei sistemi di gestione e di controllo). Tuttavia l'effetto dissuasivo delle rettifiche finanziarie nette, in base alle quali gli Stati membri non possono riutilizzare gli importi rettificati e recuperati e quindi perdono i fondi, è certamente maggiore.

⁽²⁶⁾ Ad esempio, se un organismo pagatore per il settore agricolo è soggetto a una rettifica finanziaria del 5 % ed eroga pagamenti agli agricoltori per 100 milioni di euro, riceverà un rimborso di 95 milioni di euro dalla Commissione, la quale registrerà però una spesa di 100 milioni di euro corretta da un'entrata avente destinazione specifica pari a 5 milioni di euro.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

... e le rettifiche nette sono meno frequenti

1.41. Quando la sostituzione non è possibile, le rettifiche portano alla perdita di fondi UE per lo Stato membro interessato⁽²⁷⁾. Ciò può accadere quando gli Stati membri non sono in grado di presentare spese ammissibili in quantità sufficiente, oppure quando la sostituzione non è più possibile⁽²⁸⁾ o consentita⁽²⁹⁾, il che è relativamente inconsueto. Secondo la Commissione, le modifiche legislative aumenteranno in futuro il ricorso alle rettifiche nette.

1.41. Seguendo l'esempio del settore agricolo, il legislatore ha deciso che un meccanismo analogo di rettifiche finanziarie nette debba essere applicato alla politica di coesione per il periodo di programmazione 2014-2020. È stato così introdotto un ulteriore incentivo per gli Stati membri a prevenire o individuare e affrontare le gravi carenze nei sistemi di gestione e controllo prima della presentazione dei conti annuali alla Commissione. In caso contrario, e qualora la Commissione o la Corte rilevino ancora gravi carenze dopo la presentazione dei conti annuali, la Commissione deve applicare una rettifica netta secondo le condizioni fissate nei regolamenti pertinenti; ciò determina una perdita di fondi per lo Stato membro.

La Commissione rileva inoltre che, nell'ambito della gestione concorrente, tutte le rettifiche finanziarie e tutti i recuperi hanno un impatto negativo sui bilanci nazionali, indipendentemente dal loro metodo di attuazione. Per non perdere i finanziamenti dell'UE, lo Stato membro deve sostituire la spesa non ammissibile con ulteriori operazioni ammissibili.

Ciò significa che le conseguenze finanziarie della perdita del cofinanziamento UE per le spese considerate non ammissibili sono a carico del bilancio nazionale dello Stato membro, a meno che quest'ultimo non recuperi gli importi dai singoli beneficiari.

⁽²⁷⁾ Sotto forma di una riduzione del pagamento o di un flusso di liquidità che ritorna al bilancio UE. Nel secondo caso dà luogo a un'entrata con destinazione specifica (cfr. **grafico 2.2**).

⁽²⁸⁾ Dopo la chiusura dei programmi.

⁽²⁹⁾ In caso di disaccordo fra lo Stato membro e la Commissione [cfr. relazione annuale sull'esercizio 2012, paragrafo 1.25, lettera b)].

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Nel 2014 la Commissione e gli Stati membri hanno usato tutte le forme di misure correttive qui descritte.

1.42. I riquadri da 1.2 a 1.4 illustrano diverse tipologie e impatti delle misure correttive.

Riquadro 1.2 — Esempio di miglioramento dei sistemi di gestione e di controllo — Grecia: pulizia del SIPA

La Commissione ha proceduto a sollecitare il miglioramento del sistema di identificazione delle parcelle agricole (SIPA) in base al quale sono erogati i pagamenti agli agricoltori, quali il regime di pagamento unico (RPU — il più importante regime distinto di pagamenti dell'UE). Il processo si è articolato in più fasi e ha condotto a una diminuzione dei pascoli permanenti «ammissibili» nel SIPA greco, passati da 3,6 milioni di ettari nel 2012 a 1,5 milioni nell'ottobre 2014. Dichiarazioni irregolari di «pascoli permanenti» che non sono ammissibili al sostegno dell'UE hanno costituito un elemento fondamentale del livello di errore da noi stimato nell'arco di diversi anni nell'ambito della rubrica «Risorse naturali».

Abbiamo tenuto conto dell'impatto delle rettifiche sui singoli pagamenti ai beneficiari finali campionati sia per il FEAGA che per il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR). Un ulteriore impatto è consistito nel rifiuto, da parte dell'organismo pagatore, di molte domande non ammissibili, che sono state stralciate dalla spesa da cui avevamo estratto il nostro campione.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Riquadro 1.2 — Esempio di miglioramento dei sistemi di gestione e di controllo — Grecia: pulizia del SIPA

Nel capitolo 7 la Corte fornisce ulteriori esempi che illustrano l'impatto positivo dei piani d'azione. I piani d'azione sono attuati ogni qual volta ciò sia necessario; la Commissione ne sorveglia attentamente l'attuazione e riferisce in merito ai provvedimenti correttivi adottati nella relazione annuale di attività della direzione generale Agricoltura e sviluppo rurale.

Il SIPA impedisce ai beneficiari di dichiarare terreni che non esistono o che non soddisfano le condizioni di ammissibilità, oppure che sono già stati dichiarati da un altro beneficiario. Se correttamente applicato, è uno strumento assai efficace per la riduzione degli errori. Il SIPA copre il 75 % della spesa per la PAC. I tassi di errore relativi ai pagamenti per superficie sono inferiori a quelli rilevati per altre misure, come indicato nella relazione annuale di attività 2014 della direzione generale Agricoltura e sviluppo rurale.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Riquadro 1.3 — Esempio di rettifiche derivanti dalle procedure di verifica della conformità⁽³⁰⁾ – Decisione di conformità 47 e relativo impatto sugli agricoltori francesi

Nel 2014 la Francia ha accettato una rettifica di 1,1 miliardi di euro (984 milioni di euro per il FEAGA e 94 milioni di euro per il FEASR)⁽³¹⁾. Le autorità nazionali hanno annunciato che detta rettifica non avrebbe avuto alcun impatto sugli agricoltori e che l'importo sarebbe stato coperto dal bilancio nazionale. In relazioni annuali precedenti abbiamo affermato che tali pratiche non incentivano i beneficiari ad eliminare gli errori⁽³²⁾.

Le ragioni principali che hanno condotto alla rettifica sono state le debolezze del SIPA-GIS (695 milioni di euro) e il superamento del massimale dei diritti, cui ha fatto seguito un pagamento in eccesso agli agricoltori (141 milioni di euro). Un elemento minore ha compreso violazioni dell'obbligo di condizionalità che consiste nella notifica tempestiva dei movimenti del bestiame (123 milioni di euro). Tutto ciò riguarda i pagamenti effettuati dal 2009 al 2013. Non sono state apportate rettifiche per il 2014 e i superamenti del massimale dei diritti e la registrazione nel SIPA francese di superfici non ammissibili contribuiscono per 0,3 punti percentuali al livello di errore da noi stimato per tale anno nell'ambito della rubrica «Risorse naturali».

Riquadro 1.4 — Esempio di rettifiche che danno luogo a spese supplementari: l'FSE in Romania

Nelle relazioni annuali sugli esercizi 2012 e 2013 abbiamo citato i provvedimenti correttivi in Romania. Nel 2013 abbiamo potuto ridurre l'errore da noi stimato per diversi progetti rumeni a titolo del Fondo sociale europeo (FSE), in quanto le autorità nazionali avevano determinato l'impatto delle rettifiche a livello di progetto, e così è stato anche per il 2014. In alcuni progetti da noi esaminati permangono errori a causa di problemi non risolti dalle rettifiche apportate. Nella sua relazione annuale di attività sull'esercizio 2014, la direzione generale Occupazione, affari sociali e inclusione (DG EMPL) riferisce che sta continuando a monitorare l'attuazione del piano d'azione convenuto. Le rettifiche finanziarie operate non significano necessariamente che la Romania riceverà meno finanziamenti UE, in quanto gli Stati membri hanno la possibilità di dichiarare un importo di spesa superiore⁽³³⁾.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Riquadro 1.3 — Esempio di rettifiche derivanti dalle procedure di verifica della conformità — Decisione di conformità 47 e relativo impatto sugli agricoltori francesi

Nell'ambito della gestione concorrente spetta agli Stati membri garantire il corretto funzionamento dei sistemi di controllo. La rettifica finanziaria di 1,1 miliardi di euro sarà rimborsata al bilancio dell'UE in 3 tranches annue (2015, 2016 e 2017).

La Commissione desidera sottolineare che, dato che la procedura di verifica della conformità, per sua natura, si applica ex post, dopo la liquidazione dei conti dell'esercizio e dopo una fase in contraddittorio che consente allo Stato membro interessato di presentare le proprie argomentazioni e i propri calcoli, è assai raro che una rettifica finanziaria possa essere adottata già nell'esercizio successivo alla spesa in questione. Una procedura di verifica della conformità in corso tutelerà il bilancio dell'UE per il 2014.

⁽³⁰⁾ Una procedura pluriennale che permette di recuperare importi versati agli Stati membri se tali pagamenti sono stati eseguiti in violazione delle norme UE o se vi sono debolezze nei sistemi di gestione e di controllo degli Stati membri. Cfr. inoltre paragrafo 7.59.

⁽³¹⁾ Successivamente la Francia ha presentato ricorso dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea contro la decisione che impone una rettifica finanziaria.

⁽³²⁾ Cfr. paragrafi 1.26 e 1.32 della relazione annuale della Corte sull'esercizio finanziario 2012.

⁽³³⁾ Ciò ridurrebbe di fatto il tasso di cofinanziamento UE.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Nel riferire in merito alle misure correttive, la Commissione non sempre ne quantifica l'impatto variabile...

1.43. La nota n. 6 ai conti costituisce in sostanza una diffusione volontaria di informazioni che non sono richieste dalle norme contabili. Una parte significativa di queste informazioni non è tratta dai sistemi contabili. La nota descrive, ma non sempre quantifica, l'impatto variabile dei diversi aggiustamenti correttivi apportati al bilancio dell'UE.

... e ulteriori miglioramenti consentirebbero un'analisi migliore

1.44. La capacità della Commissione di migliorare la qualità della spesa non dipende semplicemente dagli importi in causa, ma dall'impatto delle rettifiche. Una valutazione rigorosa dell'impatto delle misure correttive richiede migliori informazioni sul tipo di errore corretto e sulle modalità delle rettifiche⁽³⁴⁾. Quando le pertinenti direzioni generali della Commissione valutano l'impatto delle proprie misure correttive, apportano gli aggiustamenti necessari ai dati tratti dalla Nota n. 6 (cfr. paragrafo 1.55).

La relazione di sintesi della Commissione conferma l'impatto rilevante degli errori sulle operazioni

1.45. Ogni direzione generale della Commissione produce una relazione annuale di attività. Tale relazione comprende:

- un resoconto del conseguimento dei principali obiettivi strategici (discussi nel capitolo 3),
- una relazione sulla gestione presentata dal direttore generale al collegio dei commissari,
- una dichiarazione in cui il direttore generale assicura che la relazione presenta in maniera adeguata le informazioni finanziarie e che le operazioni effettuate sotto la sua responsabilità sono legittime e regolari.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

1.43. Il legislatore ha fornito alla Commissione lo strumento delle rettifiche finanziarie al fine di garantire che le spese sostenute in violazione del diritto applicabile non siano finanziate dal bilancio dell'Unione. Tali rettifiche finanziarie sono principalmente connesse a carenze nei sistemi, che determinano un rischio di errore. È compito degli Stati membri, ma non della Commissione, individuare gli importi irregolari e provvedere al loro recupero presso i beneficiari. Qualora ciò non avvenga, i fondi dell'UE sono sostituiti da fondi nazionali, in quanto le rettifiche finanziarie sono poste a carico dei bilanci nazionali.

1.44. Vari servizi hanno opportunamente adeguato i loro dati relativi alla tutela del bilancio UE, contenuti nella nota n. 6, al fine di fornire una stima delle rettifiche future in base alla loro situazione specifica.

⁽³⁴⁾ Cfr. Relazione annuale sull'esercizio 2013, paragrafi 1.13 — 1.15.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

1.46. La relazione di sintesi riassume tali informazioni e fornisce una dichiarazione in cui si afferma che nell'adottarla la Commissione assume la responsabilità politica globale della gestione del bilancio dell'UE.

1.47. Di seguito vengono illustrati i risultati dell'analisi da noi svolta sulle relazioni annuali di attività delle direzioni generali, nonché sulla relazione di sintesi della Commissione⁽³⁵⁾. In particolare, vengono esaminate la coerenza e l'adeguatezza delle stime elaborate dalla Commissione per quanto concerne:

- il livello di errore presente al momento in cui la Commissione rimborsa i costi o liquida le proprie spese (indicato dalla Commissione come «importo a rischio»), e
- la misura in cui gli errori sono oggetto di rettifiche successive [definita dalla Commissione «potenziale correttivo» (*corrective capacity*) o «stima delle rettifiche future»⁽³⁶⁾].

I direttori generali rendicontano annualmente sulla regolarità

1.48. Quando non sono in grado di fornire una garanzia su un segmento significativo di spesa, i direttori generali formulano una riserva (cfr. riquadro 1.5). I direttori generali dovrebbero procedere in tal senso ogniqualvolta:

- si sia determinato un evento che ha gravi implicazioni per la reputazione della Commissione, o
- l'incidenza dei livelli di errore stimati, al netto delle rettifiche finanziarie e dei recuperi già effettuati, rimanga rilevante.

⁽³⁵⁾ La relazione di sintesi e le relazioni annuali di attività della Commissione sono reperibili sul sito Internet della Commissione. Relazione di sintesi: http://ec.europa.eu/atwork/planning-and-preparing/synthesis-report/index_en.htm. Relazioni annuali di attività: http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/index_en.htm.

⁽³⁶⁾ Cfr. nota 10 (pag. 12) e nota 13 (pag. 14) della relazione di sintesi [traduzione della Corte].

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Riquadro 1.5 — Riserve formulate nelle relazioni annuali di attività per l'esercizio 2014

I direttori generali hanno formulato nel 2014 un totale di 20 riserve quantificate, contro le 17 per il 2013. Questo aumento del numero complessivo di riserve è dovuto:

- a tre nuove riserve espresse dai direttori generali della direzione generale Reti di comunicazione, contenuti e tecnologie (DG CONNECT) ⁽³⁷⁾, della direzione generale Politica di vicinato e negoziati di allargamento (DG NEAR) ⁽³⁸⁾ ⁽³⁹⁾ e dal capo del Servizio degli strumenti di politica estera (FPI) ⁽⁴⁰⁾,
- alla suddivisione in due riserve di una riserva ricorrente ⁽⁴¹⁾, e
- alla revoca di una riserva ⁽⁴²⁾.

L'importo di spesa coperto da una riserva è sceso da 2,4 miliardi di euro nel 2013 a 2,3 miliardi nel 2014 ⁽⁴³⁾.

1.49. La risoluzione del Parlamento europeo sul discarico per il 2013 ⁽⁴⁴⁾ invitava la Commissione a «precisare ulteriormente il calcolo dell'importo a rischio [...] per spiegare l'incidenza stimata dei meccanismi correttivi sull'importo in parola».

⁽³⁷⁾ Riserva relativa al Programma di sostegno alla politica in materia di tecnologie dell'informazione e della comunicazione (PSP TIC) dei paesi partecipanti al programma quadro per la competitività e l'innovazione (PCI), a causa del tasso di errore residuo superiore al 2 % (2,94 %).

⁽³⁸⁾ Riserva relativa alla gestione indiretta da parte dei paesi beneficiari a fronte del tasso di errore residuo superiore al 2 % (2,67 %).

⁽³⁹⁾ I problemi descritti nella relazione annuale sull'esercizio 2013 hanno dato luogo a una nuova riserva per motivi di reputazione nella DG NEAR (ex direzione generale per l'Allargamento (DG ELARG), cfr. paragrafi 7.16 della relazione annuale sull'esercizio 2013).

⁽⁴⁰⁾ Riserva concernente la spesa a titolo della politica estera e di sicurezza comune (PESC) a causa di un tasso di errore residuo superiore al 2 % (2,13 %).

⁽⁴¹⁾ La direzione generale Politica regionale e urbana (DG REGIO) ha suddiviso in due parti la propria riserva sul Fondo europeo di sviluppo regionale (FEASR)/Fondo di Coesione (FC)/Strumento di preadesione (IPA): una concernente il FEASR/FC e l'altra l'IPA.

⁽⁴²⁾ La direzione generale Salute e sicurezza alimentare (DG SANTE) ha revocato la propria riserva sui programmi di eradicazione e di sorveglianza delle malattie animali nel settore degli alimenti per l'uomo e gli animali.

⁽⁴³⁾ Cfr. allegato 2 della relazione di sintesi.

⁽⁴⁴⁾ Relazione sul discarico per l'esecuzione del bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 2013, sezione III — Commissione e agenzie esecutive 2014/2075(DEC) (A8-0101/2015).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

1.50. Su richiesta dell'autorità di scarico, nel 2014 la Commissione ha ulteriormente sviluppato le linee guida interne⁽⁴⁵⁾ sulla presentazione delle informazioni nelle relazioni annuali di attività. Ha richiesto ai direttori generali di presentare un «tasso di errore medio rilevato»⁽⁴⁶⁾. L'«importo a rischio» è calcolato applicando questo tasso di errore al totale dei pagamenti dell'esercizio⁽⁴⁷⁾. La relazione di sintesi presenta tale cifra accanto alla stima della futura capacità correttiva dei controlli *ex post* della Commissione.

La Commissione riconosce che le spese sono inficiate da un livello di errori rilevante...

1.51. Nella relazione di sintesi 2014 la Commissione presenta l'«importo a rischio» come un intervallo compreso fra 3,7 e 5 miliardi di euro. Ciò corrisponde al 2,6 % 3,5 % dei pagamenti del 2014 su cui verte la relazione di sintesi⁽⁴⁸⁾. Questi dati mostrano che la spesa globale è inficiata da un livello di errore rilevante.

... ma fa riferimento all'impatto stimato delle future rettifiche

1.52. La relazione di sintesi 2014 fornisce una stima dell'importo aggregato delle future rettifiche (potenziale correttivo — *corrective capacity*). In base alle rettifiche registrate negli ultimi sei anni⁽⁴⁹⁾, la Commissione stima che i controlli che essa attuerà nei prossimi anni individueranno e correggeranno errori per un importo totale di circa 2 700 milioni di euro⁽⁵⁰⁾.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

1.50. La stima del «tasso di errore medio rilevato» rappresenta un concetto nuovo avente uno scopo diverso, ovvero consentire agli ordinatori delegati di inserire per la prima volta, nelle loro relazioni annuali di attività 2014, la loro migliore stima dell'importo totale a rischio per l'intero bilancio di cui sono responsabili. Negli anni precedenti ciò avveniva soltanto per la parte di spesa sottoposta a riserve.

1.51. La Commissione riconosce che «le spese sono inficiate da un livello di errori rilevante» ogni qual volta il direttore generale formuli una riserva finanziaria.

1.52. Nella relazione di sintesi 2014 la Commissione dichiara che continuerà a effettuare controlli correttivi e fornisce la sua migliore stima dell'importo delle rettifiche, sulla base dei risultati passati ottenuti nel corso di un periodo sufficientemente lungo per attenuare gli effetti ciclici. In tal modo la Commissione intende rispondere alla richiesta, formulata nell'ambito del scarico, di «spiegare l'incidenza stimata dei meccanismi correttivi».

⁽⁴⁵⁾ *Standing Instructions for the 2014 Annual Activity Reports* (Istruzioni permanenti per le relazioni annuali di attività per il 2014) (SEC/2014/553).

⁽⁴⁶⁾ Si tratta del tasso di errore rilevato o stimato al momento dell'esecuzione dei pagamenti (non del tasso di errore residuo), ossia senza un adeguamento per gli errori corretti a posteriori. Il tasso di errore è calcolato su una base ponderata per l'insieme della direzione generale.

⁽⁴⁷⁾ L'importo a rischio è il valore della parte di spesa ritenuta non conforme ai requisiti normativi e contrattuali applicabili una volta attuati i controlli intesi ad attenuare i rischi di non conformità. Laddove per alcune categorie di spesa o sistemi di controllo non sia disponibile un tasso di errore specifico, il tasso di errore medio e l'importo a rischio verrebbero presentati sotto forma di intervallo, supponendo che il tasso di errore per le categorie di spesa o i sistemi di controllo interessati si collochi fra lo 0 % e il 2 %.

⁽⁴⁸⁾ Cfr. tabella 1 della relazione di sintesi.

⁽⁴⁹⁾ Cfr. altresì paragrafo 1.55.

⁽⁵⁰⁾ Cfr. sezione 2.4, pag. 13, della relazione di sintesi [traduzione della Corte].

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

I dati risentono tuttavia di alcuni problemi sul piano della precisione e della coerenza

Le direzioni generali coinvolte nella gestione concorrente hanno adeguato i dati forniti dalle autorità nazionali

1.53. Per oltre tre quarti della spesa 2014 (le rubriche 1b e 2 del QFP), le direzioni generali basano la propria stima degli importi a rischio sui dati forniti dalle autorità nazionali. Nella relazione di sintesi, la Commissione afferma tuttavia che «L'attendibilità delle relazioni sui controlli fornite dagli Stati membri rimane problematica»⁽⁵¹⁾. Di conseguenza, le direzioni generali applicano aggiustamenti significativi ai tassi di errore riportati⁽⁵²⁾. Questi aggiustamenti sono necessari, ma la Commissione non presenta una sintesi del proprio lavoro (sulla base del quale opera gli aggiustamenti).

La maggior parte delle direzioni generali che partecipano alla gestione diretta e indiretta hanno applicato sistematicamente la nuova metodologia per stimare gli importi a rischio

1.54. Nell'ambito della gestione diretta e indiretta, la maggior parte dei direttori generali ha applicato la nuova metodologia. Tuttavia, ai fini della relazione di sintesi, la Commissione ha aumentato l'importo a rischio stimato per la DG DEVCO di circa 60 milioni di euro⁽⁵³⁾.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

1.53. Vi sono problemi sul piano dell'esattezza a livello degli Stati membri. La Commissione, pertanto, è intervenuta per migliorare l'esattezza e, all'occorrenza, ha adeguato le cifre secondo criteri ragionevoli e prudenziali. Di conseguenza, la qualità della stima è migliorata.

Ogni RAA interessata comprende: a) una descrizione del processo di controllo e convalida o di adeguamento delle informazioni trasmesse dagli Stati membri, b) una tabella riepilogativa che illustra gli effetti dell'adeguamento per Stato membro e, c) a partire da quest'anno, informazioni dettagliate su ciascun programma operativo o organismo pagatore per tutte le DG interessate.

1.54. La DG DEVCO ha suggerito un importo netto nella sua RAA ma ha anche opportunamente precisato che oltre metà delle sue rettifiche medie è correlata a interventi eseguiti prima del pagamento. Pertanto nella relazione di sintesi l'importo relativo alla DG DEVCO è stato adeguato per annullare un eventuale effetto compensativo.

⁽⁵¹⁾ Cfr. sezione 2.3, pag. 9, della relazione di sintesi [traduzione della Corte].

⁽⁵²⁾ Nell'ambito della Coesione, per il FEASR/FC il tasso di errore medio dell'1,8 % indicato dalle autorità di audit è stato aggiustato al 2,6 %; per il FSE, è stato aggiustato dall'1,9 % al 2,8 %. Nel settore dell'agricoltura, i tassi di errore segnalati dagli organismi pagatori sono stati aggiustati dallo 0,55 % al 2,54 % per i pagamenti diretti e dall'1,52 % al 5,09 % per lo sviluppo rurale.

⁽⁵³⁾ L'aggiustamento riguarda la DG DEVCO. La Commissione ha proceduto all'aggiustamento corrispondente della stima del potenziale correttivo futuro.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione ha migliorato il calcolo del potenziale correttivo (corrective capacity)

1.55. La direzione generale per il Bilancio (DG BUDG) ha comunicato ai direttori generali l'importo medio dei recuperi e delle rettifiche finanziarie per i rispettivi servizi, a partire dal 2009, sulla base delle informazioni contenute nella nota n. 6 ai conti (cfr. paragrafi 1.8 e 1.44). Diversi direttori generali hanno aggiustato questi dati per tener conto dei problemi di coerenza inficianti i dati grezzi. I principali aggiustamenti operati sono i seguenti:

- eliminazione delle rettifiche *ex ante* o «alla fonte», non pertinenti ai fini della rettifica dei pagamenti eseguiti (cfr. **grafico 1.7**) (Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura, Agenzia esecutiva per le piccole e le medie imprese, DG EMPL, DG MARE, DG REGIO e DG SANTE) ⁽⁵⁴⁾;
- eliminazione delle rettifiche per periodi con scarsa pertinenza ai programmi in corso (ad esempio, la direzione generale Affari marittimi e pesca (DG MARE) ha eliminato le rettifiche connesse al periodo di programmazione 1994-1999, ritenute di scarsa rilevanza per i programmi attuali; la direzione generale Agricoltura e sviluppo rurale (DG AGRI) ha usato l'importo annuo medio delle rettifiche finanziarie nette e dei recuperi eseguiti negli ultimi tre anni);
- eliminazione delle rettifiche concernenti problematiche che non rientrano nella definizione di rischio (ad esempio la condizionalità nell'ambito della DG AGRI).

1.56. La stima delle future rettifiche elaborata da diverse DG eccede l'importo a rischio stimato ⁽⁵⁵⁾. La Commissione afferma che, nell'ambito della politica di coesione, ciò è dovuto perlopiù al fatto che il potenziale correttivo (*corrective capacity*) è basato sulla media di sei anni, mentre l'importo a rischio si riferisce al livello di errore stimato valutato nel 2014, che è inferiore a quello degli anni precedenti.

1.55. La Commissione non rileva i problemi sul piano della coerenza menzionati dalla Corte. Gli adeguamenti dei dati storici sulla tutela del bilancio dell'UE, inseriti nella nota n. 6, sono stati eseguiti soltanto al fine di fornire una ragionevole stima per un aspetto correlato ma diverso, ovvero la futura capacità correttiva dei sistemi, come richiesto nella risoluzione del Parlamento europeo.

⁽⁵⁴⁾ L'impatto degli adeguamenti suddetti è stato significativo: ad esempio, per la DG REGIO, l'eliminazione delle rettifiche «*ex ante*» ha ridotto la stima della capacità correttiva di 153 milioni di euro, portandola a 1,2 miliardi di euro.

⁽⁵⁵⁾ Per otto DG che presentano una sola stima dell'importo a rischio, la capacità correttiva stimata è superiore a tale stima. Fra le DG che indicano una stima massima e una minima dell'importo a rischio, in quattro casi il livello stimato della rettifica futura supera la stima minima e in un caso la stima massima.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Altre questioni trattate nella relazioni di sintesi

1.57. Un'innovazione significativa nell'ultima grande revisione del regolamento finanziario adottato nell'ottobre 2012 è stata l'introduzione dell'obbligo per la Commissione di valutare i settori in cui persistono livelli di errore elevati. Benché stando alle istruzioni interne⁽⁵⁶⁾ ciò dovrebbe avvenire dopo tre anni, nella relazione di sintesi la Commissione annuncia che non prevede di intraprendere tali valutazioni fintanto che non sarà in grado di determinare gli effetti dei nuovi sistemi di gestione e di controllo del periodo di programmazione 2014-2020 sul livello di errore⁽⁵⁷⁾.

La Corte notifica all'OLAF i presunti casi di frode

1.58. Ai fini di un'analisi e di eventuali indagini, segnaliamo all'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) i casi di presunta frode rilevati nel corso dei nostri audit. Non possiamo pronunciarcisi sui singoli casi o sulla risposta dell'OLAF agli stessi. Tuttavia, durante l'audit sul 2014:

- abbiamo valutato la legittimità e la regolarità di circa 1 200 operazioni,
- abbiamo riscontrato 22 casi di presunta frode (contro 14 casi per il 2013), che sono stati notificati all'OLAF⁽⁵⁸⁾,
- i casi più frequenti di presunta frode hanno riguardato la dichiarazione di spese che non soddisfano i criteri di ammissibilità, seguiti dai conflitti di interessi, da altre irregolarità negli appalti e dalla creazione artificiale di determinate condizioni per ottenere la sovvenzione.

1.58.

La Commissione sottolinea che la creazione artificiale di condizioni è difficile da dimostrare nell'ambito dell'attuale quadro giuridico, secondo l'interpretazione della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Si vedano anche le risposte e i commenti nel riquadro 7.4.

⁽⁵⁶⁾ Pag. 33 delle istruzioni permanenti per le relazioni annuali di attività 2014.

⁽⁵⁷⁾ Cfr. sezione 3.1, pag. 18, della relazione di sintesi.

⁽⁵⁸⁾ Nell'anno civile 2014, abbiamo notificato all'OLAF 16 casi (riguardanti gli anni di audit 2013 e 2014), contro 14 casi nel 2013. Alcuni di questi casi sono emersi nel corso di lavori non connessi alla dichiarazione di affidabilità.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

CONCLUSIONI

1.59. La funzione essenziale di questo capitolo consiste nel corroborare i giudizi di audit espressi nella dichiarazione di affidabilità.

Risultanze dell'audit

1.60. Le risultanze del nostro audit mostrano una notevole coerenza con quelle degli anni precedenti.

1.61. Come si può vedere dal **grafico 1.6**, vi è un forte legame tra il tipo di spesa e i livelli di errore. Questa analisi risponde alle richieste di maggiori informazioni su diversi profili di rischio da parte dei portatori di interessi e mira ad assistere la Commissione nell'attuare interventi in settori in cui persistono livelli di errore elevati.

Errori e rettifiche

1.62. Le misure correttive riportate nella nota n. 6 ai conti comprendono alcuni importanti strumenti per escludere le spese irregolari e incentivare il miglioramento dei sistemi di controllo. Ogniqualvolta possibile, nel valutare le singole operazioni abbiamo tenuto conto dell'azione correttiva pertinente; ciò ha ridotto il livello di errore da noi stimato per il 2014.

Relazioni annuali di attività e relazione di sintesi

1.63. Nella relazione di sintesi la Commissione ha riconosciuto che la spesa globale è inficiata da un livello di errore rilevante.

1.64. La Commissione ha preso provvedimenti per iniziare a migliorare la propria analisi dell'impatto delle azioni correttive. Nel far ciò, ha ridotto, ma non eliminato, il rischio che l'impatto di tali azioni correttive sia sovrastimato o di scarsa rilevanza. Sono possibili ulteriori miglioramenti nella valutazione, da parte della Commissione, dell'impatto delle azioni correttive.

1.64. Nella relazione di sintesi del 2014 la Commissione dichiara che continuerà a effettuare controlli correttivi e fornisce la sua migliore stima degli importi delle rettifiche, sulla base dei risultati passati ottenuti nel corso di un periodo sufficientemente lungo per attenuare gli effetti ciclici. In tal modo la Commissione intende soddisfare la richiesta, formulata nell'ambito del discarico, di «spiegare l'incidenza stimata dei meccanismi correttivi».

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

1.65. Presentare gli importi a rischio e il potenziale correttivo (*corrective capacity*) in maniera coerente rappresenta una sfida importante. Vi è un'ampia varietà di sistemi, tanto all'interno della Commissione quanto negli Stati membri, da cui provengono le informazioni sugli importi a rischio e sul potenziale correttivo. Assicurare la coerenza fra questi sistemi non è compito facile. I nuovi orientamenti emanati dalla Commissione (cfr. paragrafo 1.50) hanno condotto ad alcuni miglioramenti nella presentazione, da parte di quest'ultima, della stima del livello di errore probabile, ma non sono riusciti a scongiurare il rischio che gli errori siano considerevolmente sottostimati o (in misura minore) che il potenziale correttivo sia sovrastimato. Gli aggiustamenti introdotti da numerose direzioni generali (cfr. pag. 12 della relazione di sintesi) dovrebbero fornire alla Commissione una base per migliorare ulteriormente i sistemi di informazione.

1.66. La Commissione non ha ancora intrapreso l'analisi dei settori in cui persistono livelli di errore elevati. A nostro avviso, è importante che tale analisi sia svolta prima, o nel quadro della revisione intermedia del QFP per il periodo 2014-2020.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

1.65. Vi sono problemi sul piano dell'esattezza a livello degli Stati membri. La Commissione, pertanto, è intervenuta per migliorare l'esattezza e, all'occorrenza, ha adeguato le cifre secondo criteri ragionevoli e prudenziali. Di conseguenza, la qualità della stima è migliorata.

Inoltre gli adeguamenti derivano dall'applicazione di controlli di qualità da parte della Commissione. Come dichiarato nella relazione di sintesi, la Commissione ritiene che essi costituiscano la migliore indicazione disponibile per stimare la capacità correttiva futura.

(Cfr. la risposta al paragrafo 1.53).

1.66. Non appena saranno disponibili dati sufficienti sui nuovi programmi, la Commissione esaminerà con tempestività gli ambiti in cui persistono livelli di errore elevati.

ALLEGATO 1.1

APPROCCIO E METODOLOGIA DI AUDIT

1. Il nostro approccio di audit è descritto nel manuale dell'audit finanziario e di conformità reperibile nel nostro sito Internet. Per pianificare il nostro lavoro ci serviamo di un modello di affidabilità. In fase di pianificazione, consideriamo il rischio che si verifichino errori (rischio intrinseco) e il rischio che gli errori non siano impediti o rilevati e corretti (rischio di controllo).

Parte 1 — Approccio e metodologia di audit per quanto concerne l'affidabilità dei conti

2. I conti consolidati sono costituiti da:

- A. i rendiconti finanziari consolidati; e
- B. le relazioni consolidate sull'esecuzione del bilancio.

I conti consolidati dovrebbero presentare in maniera adeguata, sotto tutti gli aspetti rilevanti:

- la situazione finanziaria dell'Unione europea a fine esercizio;
- i risultati delle sue operazioni e dei flussi di cassa, e
- le variazioni del patrimonio netto di fine esercizio.

Il nostro audit comprende:

- a) una valutazione dell'ambiente di controllo contabile;
- b) verifiche del buon funzionamento delle procedure contabili chiave e della procedura di chiusura alla fine dell'esercizio;
- c) controlli analitici (coerenza e ragionevolezza) dei principali dati contabili;
- d) analisi e riconciliazioni dei conti e/o dei saldi;
- e) test di convalida, sulla base di campioni rappresentativi, effettuati su impegni, pagamenti e voci specifiche del bilancio finanziario;
- f) nella misura del possibile, e conformemente ai principi di revisione internazionali, l'uso del lavoro di altri auditor. Ciò vale in particolare per l'audit delle attività di assunzione e di concessione di prestiti gestite dalla Commissione, per le quali sono disponibili certificati di audit rilasciati da revisori esterni.

Parte 2 — Approccio e metodologia di audit per quanto concerne la regolarità delle operazioni

3. L'audit della regolarità delle operazioni che sono alla base dei conti comprende la verifica diretta delle operazioni (cfr. **tabella 1.1**). A tal fine, appuriamo che esse siano in linea con la normativa applicabile.

Modalità di verifica delle operazioni

4. Nell'ambito di ciascuna valutazione specifica (capitoli 4 - 9), eseguiamo verifiche dirette delle operazioni sulla base di un campione rappresentativo. Queste verifiche ci consentono di stimare in quale misura le operazioni all'interno della popolazione interessata siano irregolari.

5. La verifica delle operazioni implica l'esame di ciascuna operazione selezionata. Stabiliamo se la domanda o il pagamento siano stati o meno eseguiti per le finalità approvate dal bilancio e specificate nella normativa pertinente. Esaminiamo il calcolo dell'importo della domanda o del pagamento (per domande più cospicue basate su un campione rappresentativo degli elementi su cui si basa il sussidio). Ciò implica ripercorrere l'iter dell'operazione, dai conti di bilancio fino al destinatario finale (ad esempio, un agricoltore, l'organizzatore di corsi di formazione, o il promotore di un progetto di aiuto allo sviluppo) e verificare la conformità a ciascun livello. Vi è un errore quando l'operazione (a qualsiasi livello):

- è il risultato di calcoli non corretti, o
- non è conforme a un requisito normativo o a una disposizione contrattuale.

6. Per quanto riguarda le entrate, il nostro audit delle risorse proprie basate sull'imposta sul valore aggiunto e sul reddito nazionale lordo prende innanzitutto in esame gli aggregati macroeconomici pertinenti su cui esse sono calcolate, per poi esaminare i sistemi di controllo utilizzati dalla Commissione per il trattamento di tali aggregati fino al momento in cui i contributi versati dagli Stati membri sono stati riscossi e registrati nei conti consolidati. Per le risorse proprie tradizionali, esaminiamo i conti delle autorità doganali e il flusso di diritti, fino alla riscossione degli importi da parte della Commissione e alla loro registrazione nei conti.

7. Per la spesa, esaminiamo i pagamenti nel momento in cui la spesa è stata sostenuta, registrata e approvata («pagamenti contabilizzati come spese»). Tale esame riguarda tutte le categorie di pagamenti (compresi quelli effettuati per l'acquisto di attività), ad eccezione degli anticipi nel momento in cui sono effettuati. Esaminiamo gli anticipi quando:

- il destinatario finale dei fondi UE (ad esempio, un agricoltore, un istituto di ricerca, una società che esegue lavori o servizi a seguito di un appalto pubblico) fornisce la giustificazione del corretto utilizzo dei fondi, e
- la Commissione (o un'altra istituzione od organismo che gestisce i fondi UE) riconosce che l'uso finale dei fondi è giustificato, liquidando l'anticipo.

8. Il campione di audit è estratto in modo da poter stimare il livello di errore nell'insieme della popolazione controllata. Esaminiamo domande o pagamenti più cospicui selezionando, mediante campionamento per unità monetaria (MUS), alcuni elementi (ad esempio, le fatture di un progetto, le parcelle dichiarate nella domanda di aiuto di un agricoltore, cfr. paragrafo 5) da sottoporre a audit all'interno di singole operazioni. Pertanto, nel caso siano esaminati elementi che fanno parte di un progetto o della domanda inoltrata da un agricoltore, il tasso di errore indicato per questi elementi non costituisce un tasso di errore per il progetto o la domanda dell'agricoltore sottoposti a controllo, ma contribuisce alla valutazione complessiva della spesa dell'UE.

9. Non esaminiamo ogni anno le operazioni in ciascuno Stato membro, paese e/o regione beneficiari. Gli esempi forniti nella relazione annuale hanno lo scopo di illustrare e dimostrare gli errori più comuni riscontrati. Il fatto che vengano menzionati taluni Stati membri, paesi e/o regioni beneficiari non significa che gli esempi illustrati non si verifichino anche altrove. Gli esempi forniti nella presente relazione non costituiscono una base per trarre conclusioni riguardo agli Stati membri, ai paesi e/o alle regioni beneficiari interessati.

10. L'approccio da noi adottato non è stato concepito per raccogliere dati sulla frequenza dell'errore nella popolazione. Pertanto, i dati presentati sulla frequenza dell'errore non indicano la frequenza dell'errore nelle operazioni finanziate dall'UE o nei singoli Stati membri. Il nostro approccio in materia di campionamento applica una diversa ponderazione a operazioni diverse, rispecchiando il valore della spesa in questione e l'intensità del lavoro di audit. Questa ponderazione è eliminata nella tabella delle frequenze, la quale attribuisce il medesimo peso tanto allo sviluppo rurale quanto al sostegno diretto nell'ambito della rubrica «Risorse naturali», nonché tanto alla spesa per il Fondo sociale quanto ai pagamenti a titolo della politica regionale e della politica di coesione nell'ambito della rubrica «Coesione». La frequenza relativa dell'errore nei campioni estratti in diversi Stati membri non può essere indicativa del livello di errore relativo in tali paesi.

Come valutiamo e presentiamo i risultati della verifica delle operazioni

11. Gli errori che si verificano nelle operazioni sono dovuti a diverse ragioni e assumono forme diverse a seconda 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 nostre verifiche, e indipendentemente da queste ultime, sono esclusi dal calcolo e dalla frequenza dell'errore, in quanto dimostrano che i sistemi di controllo hanno funzionato efficacemente. Appuriamo se i singoli errori siano quantificabili o meno, valutando in che misura sia possibile determinare quanto dell'importo controllato sia inficiato dall'errore.

12. Molti errori si verificano nell'applicazione della normativa sugli appalti pubblici. Al fine di garantire il rispetto dei principi basilari della concorrenza previsti dalla normativa UE, le procedure significative devono essere oggetto di pubblicità. Le offerte devono essere valutate secondo criteri specificati. Gli appalti non possono essere artificialmente frazionati per restare al di sotto di determinate soglie⁽¹⁾.

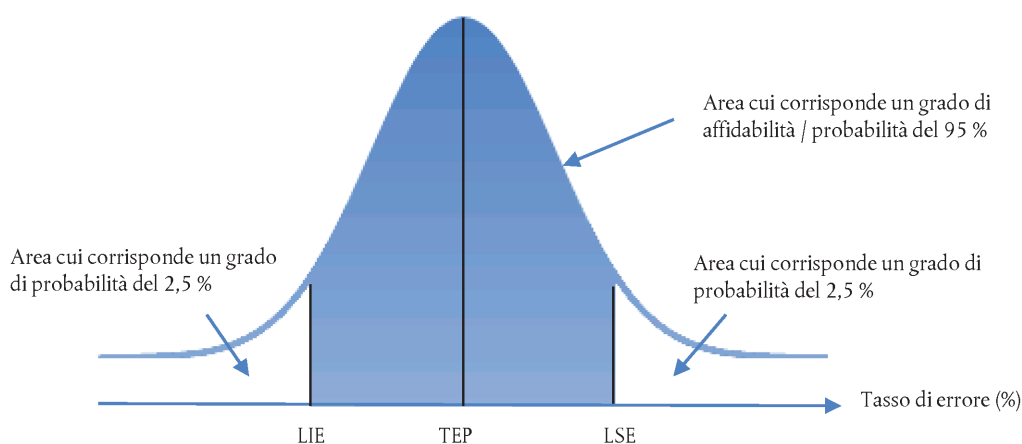
⁽¹⁾ Cfr. inoltre i paragrafi 6.30 — 6.35 e la relazione speciale n. 10/2015 «Occorre intensificare gli sforzi per risolvere i problemi degli appalti pubblici nell'ambito della spesa del settore della coesione dell'UE».

13. I criteri da noi usati per quantificare gli errori in materia di appalti pubblici sono descritti nel documento «Non-compliance with the rules on public procurement — types of irregularities and basis for quantification»⁽²⁾.

14. La nostra quantificazione può differire da quella utilizzata dalla Commissione o dagli Stati membri nel decidere le misure da adottare in caso di applicazione non corretta della normativa sugli appalti pubblici.

Livello di errore stimato (errore più probabile)

15. Stimiamo il livello di errore usando il tasso di errore più probabile (TEP). Procediamo in questo modo per ciascuna rubrica del QFP e per l'insieme della spesa di bilancio. Solo gli errori quantificati rientrano nel calcolo. La percentuale TEP è una stima statistica della percentuale probabile di errore nella popolazione. Fra gli esempi di errori figurano le violazioni quantificabili della normativa applicabile nonché delle condizioni relative a contratti e sovvenzioni. Elaboriamo inoltre una stima del limite inferiore (LIE) e del limite superiore dell'errore (LSE) (cfr. illustrazione qui di seguito).



16. La percentuale della superficie ombreggiata sotto la curva indica la probabilità che il livello di errore nella popolazione sia compreso tra il LIE e il LSE.

17. Pianifichiamo il nostro lavoro sulla base di una soglia di rilevanza del 2 %. Ci serviamo del livello di rilevanza per esprimere il nostro giudizio. Nel formulare tale giudizio teniamo conto anche della natura, dell'importo e del contesto degli errori.

Come esaminiamo i sistemi e comunichiamo i risultati

18. La Commissione, le altre istituzioni e organismi dell'UE, le autorità degli Stati membri, i paesi e/o le regioni beneficiari pongono in essere una serie di sistemi, di cui si servono per gestire i rischi per il bilancio, compresa la regolarità delle operazioni. La valutazione dei sistemi è particolarmente utile per formulare raccomandazioni volte ad apportare miglioramenti.

19. Ciascuna rubrica del QFP, come pure le entrate, richiede il funzionamento di una molteplicità di singoli sistemi. Ogni anno selezioniamo un campione di sistemi e presentiamo i risultati della nostra valutazione assieme ad alcune raccomandazioni per futuri miglioramenti.

Come la Corte perviene a formulare il proprio giudizio nella dichiarazione di affidabilità

20. L'intero lavoro di audit da noi svolto, descritto nei capitoli da 4 a 9, forma la base del nostro giudizio sulla regolarità delle operazioni che sono alla base dei conti consolidati dell'Unione europea. Il nostro giudizio è espresso nella dichiarazione di affidabilità. Nel formulare tale giudizio, consideriamo se l'errore sia pervasivo. Attraverso gli audit svolti, possiamo formulare un giudizio con cognizione di causa indicando se gli errori presenti nella popolazione superino o rientrino nei limiti di rilevanza. Per l'insieme delle spese nel 2014, la migliore stima da noi elaborata del livello di errore è del 4,4 %. Riteniamo, con un livello di affidabilità del 95 %, che il livello di errore per la popolazione controllata sia rilevante. Il livello di errore stimato in diverse rubriche del QFP varia, come descritto nei capitoli da 4 a 9. A nostro giudizio, l'errore è pervasivo e interessa la maggior parte dei settori di spesa.

⁽²⁾ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Guideline_procurement/Quantification_of_public_procurement_errors.pdf

Frode presunta

21. Se abbiamo motivo di sospettare che è stata perpetrata un'attività fraudolenta, ne informiamo l'OLAF, l'Ufficio europeo per la lotta antifrode, incaricato di svolgere le indagini necessarie. La Corte segnala all'OLAF diversi casi all'anno.

Parte 3 — Collegamento fra i giudizi di audit relativi all'affidabilità dei conti e alla regolarità delle operazioni

22. Abbiamo espresso:

- a) un giudizio di audit sui conti consolidati dell'Unione europea per l'esercizio finanziario chiuso; e
- b) giudizi di audit sulla regolarità delle entrate e dei pagamenti alla base di detti conti.

23. Espletiamo i nostri audit ed esprimiamo i relativi giudizi conformemente ai principi internazionali di audit e ai codici deontologici dell'IFAC, nonché ai principi internazionali delle istituzioni superiori di controllo dell'INTOSAI.

24. Tali principi contemplano anche la situazione in cui gli auditor emettono giudizi di audit sull'affidabilità dei conti e sulla regolarità delle operazioni che ne sono alla base, affermando che un giudizio con modifica sulla regolarità delle operazioni non conduce, di per sé, a un giudizio con modifica sull'affidabilità dei conti. I rendiconti finanziari su cui esprimiamo un giudizio, in particolare la nota n. 6, riconoscono l'esistenza di una questione rilevante riguardo alle violazioni delle norme che disciplinano la spesa imputata al bilancio UE. Di conseguenza, abbiamo deciso che l'esistenza di un livello di errore rilevante sul piano della regolarità non giustifica, di per sé, la modifica del giudizio della Corte, distinto, sull'affidabilità dei conti.

ALLEGATO 1.2

SEGUITO DATO ALLE OSSERVAZIONI FORMULATE IN PRECEDENZA SULL'AFFIDABILITÀ DEI CONTI

Osservazioni formulate negli esercizi precedenti	Analisi della Corte sui progressi compiuti	Risposta della Commissione
1. Prefinanziamenti, debiti a breve termine e procedure di separazione degli esercizi	1. Prefinanziamenti, debiti a breve termine e procedure di separazione degli esercizi	1. Prefinanziamenti, debiti a breve termine e procedure di separazione degli esercizi
Per i prefinanziamenti, i debiti a breve e la relativa separazione degli esercizi, abbiamo rilevato, sin dall'esercizio 2007, errori contabili la cui incidenza finanziaria globale non è rilevante, ma la cui frequenza è elevata. Ciò evidenzia la necessità di ulteriori miglioramenti a livello di talune direzioni generali. Per quanto riguarda la contabilizzazione degli importi prefinanziati, abbiamo rilevato che diverse direzioni generali continuano a registrare nei conti le stime anche quando hanno una base adeguata per liquidare i relativi prefinanziamenti. Abbiamo inoltre constatato che, presso diverse direzioni generali, le procedure di separazione degli esercizi dovrebbero essere migliorate, armonizzate e automatizzate. La Commissione ha incluso nei conti 2010, per la prima volta, gli strumenti di ingegneria finanziaria e nei conti 2011, per la prima volta, gli anticipi di altri regimi di aiuto. In entrambi i casi, i saldi residui sono stimati partendo dall'ipotesi che i fondi sono utilizzati in maniera uniforme nell'arco del periodo di funzionamento. La Commissione dovrebbe continuare a verificare se tale ipotesi sia ancora valida.	La Commissione ha continuato a lavorare per migliorare la precisione dei dati contabili. L'esame da noi svolto su campioni rappresentativi di prefinanziamenti e di fatture/dichiarazioni di spesa ha nuovamente evidenziato errori la cui incidenza finanziaria globale non è rilevante, ma la cui frequenza è elevata. In diverse direzioni generali non sono state ancora attuate una liquidazione tempestiva dei prefinanziamenti né procedure sufficientemente accurate per calcolare in che misura sia stato utilizzato il prefinanziamento, né la separazione fra prefinanziamenti correnti e non. I saldi residui sono ancora stimati partendo dall'ipotesi che i fondi sono utilizzati in maniera uniforme nell'arco del periodo di funzionamento tenendo conto, ove disponibili, delle informazioni fornite dagli Stati membri per gli strumenti finanziari soggetti a gestione concorrente. Per questi strumenti (ex strumenti di ingegneria finanziaria), il periodo di funzionamento è basato sulla supposta proroga dal 31 dicembre 2015 al 31 marzo 2017 a fronte di una nuova interpretazione dei relativi orientamenti sulla chiusura dei programmi operativi. Le scarse informazioni disponibili sull'uso degli anticipi per gli strumenti suddetti e altri regimi di aiuto possono influire sulla loro valutazione di fine esercizio e condurre ad importanti aggiustamenti alla chiusura del periodo di programmazione 2007-2013. È importante che le direzioni generali interessate verifichino l'uso di questi fondi.	La Commissione riconosce che è sempre possibile apportare miglioramenti ma sottolinea che i prefinanziamenti e le fatture sono stati contabilizzati correttamente negli ultimi otto anni.

Osservazioni formulate negli esercizi precedenti	Analisi della Corte sui progressi compiuti	Risposta della Commissione
2. Informazioni sui recuperi e le rettifiche finanziarie («tutela del bilancio dell'UE») Il contabile ha affinato la presentazione delle informazioni sui recuperi e le rettifiche finanziarie nella Nota n. 6 ai rendiconti finanziari. Questa nota è ora più mirata e meno ampia, ma contiene anche informazioni non attinte dal sistema contabile. Tali informazioni potrebbero essere presentate meglio nella relazione sulla tutela del bilancio UE ai sensi dell'articolo 150, paragrafo 4, del regolamento finanziario (UE, Euratom) n. 966/2012 che deve essere presentata alle autorità di bilancio ogni anno a settembre. Né la Nota n. 6 né la relazione suddetta sulla tutela del bilancio UE sintetizzano l'impatto variabile dei diversi aggiustamenti correttivi. Al fine di garantire l'esattezza dei dati presentati, la Commissione dovrebbe porre in essere delle procedure per confermare con gli Stati membri i tempi, l'origine e l'importo dei meccanismi correttivi.	2. Informazioni sui recuperi e le rettifiche finanziarie («tutela del bilancio dell'UE») La Commissione ha compiuto ulteriori progressi nella presentazione della Nota n. 6. Per quanto riguarda la coesione, la Nota n. 6 indica ora in che misura siano state apportate rettifiche prima della registrazione della spesa («alla fonte»), durante l'esecuzione e al momento della chiusura. La nota descrive, ma non sempre quantifica, l'impatto delle misure correttive sul bilancio dell'UE. Abbiamo rilevato che la Nota n. 6 non opera ancora una distinzione fra: — aggiustamenti a livello di progetto o rettifiche a livello di programma, e — rettifiche finanziarie nette e accordi che consentono la sostituzione delle spese irregolari. La Commissione intende riflettere le decisioni della Corte di giustizia europea del giugno 2015 che annullano le decisioni di rettifiche finanziarie per un importo di 457 milioni di euro nella Nota 6 dei conti 2015. La nota contiene tuttora informazioni non attinte dal sistema contabile. La Commissione sta analizzando la situazione al fine di introdurre nuove procedure per registrare le operazioni in causa nei sistemi contabili convenzionali. Le procedure in atto non sono ancora efficaci.	2. Informazioni sui recuperi e le rettifiche finanziarie («tutela del bilancio dell'UE») Per quanto possibile e tenendo conto del rapporto costi-benefici, la ripartizione delle informazioni cui accenna la Corte è ora inclusa nella comunicazione annuale sulla tutela del bilancio UE. Le cause legali segnalate dalla Corte riguardano il periodo di programmazione 1994-1999 e le decisioni adottate tra il 2008 e il 2010. Le sentenze pronunciate riflettono problemi procedurali derivanti dal regolamento (CE) n. 1083/2006. La Commissione ne sta esaminando l'impatto. Come riconosciuto dalla Corte, la Commissione sta sondando la possibilità di introdurre nuove procedure; tuttavia ciò deve avvenire nel contesto dei vincoli posti dall'attuale sistema normativo e delle conseguenti informazioni disponibili. La Commissione provvederà a esaminare con gli Stati membri in che modo sia possibile migliorare ulteriormente i sistemi informativi esistenti secondo le indicazioni della Corte.

ALLEGATO 1.3

ESTRATTI DAI CONTI CONSOLIDATI PER L'ESERCIZIO 2014 ⁽¹⁾

Tabella 1 — Stato patrimoniale (*)

	(milioni di euro)	
	31.12.2014	31.12.2013
Attività non correnti		
Immobilizzazioni immateriali	282	237
Immobili, impianti e macchinari	7 937	6 104
Investimenti contabilizzati con il metodo dell'equivalente patrimoniale	409	349
Attività finanziarie	56 438	59 844
Prefinanziamento	18 358	38 072
Crediti derivanti da transazioni commerciali e importi recuperabili non derivanti da transazioni commerciali	1 198	498
	84 623	105 104
Attività correnti		
Attività finanziarie	11 811	5 571
Prefinanziamento	34 237	21 367
Crediti derivanti da transazioni commerciali e importi recuperabili non derivanti da transazioni commerciali	14 380	13 182
Rimanenze	128	128
Tesoreria ed equivalenti di tesoreria	17 545	9 510
	78 101	49 758
Totale attivo	162 724	154 862
Passività non correnti		
Pensioni e altre prestazioni per i dipendenti	(58 616)	(46 818)
Stanziamanti accantonati	(1 537)	(1 323)
Passività finanziarie	(51 851)	(56 369)
	(112 005)	(104 510)
Passività correnti		
Stanziamanti accantonati	(745)	(545)
Passività finanziarie	(8 828)	(3 163)
Debiti	(43 180)	(36 213)
Ratei e risconti passivi	(55 973)	(56 282)
	(108 726)	(96 204)
Totale passivo	(220 730)	(200 714)
Attivo netto	(58 006)	(45 852)
Riserve	4 435	4 073
Importi da richiedere agli Stati membri	(62 441)	(49 925)
Attivo netto	(58 006)	(45 852)

(*) La presentazione dello stato patrimoniale è identica a quella utilizzata nei conti consolidati dell'Unione europea.

⁽¹⁾ Si consiglia al lettore di consultare il testo integrale dei conti consolidati dell'Unione europea per l'esercizio finanziario 2014 comprendenti sia i rendiconti finanziari consolidati (e relative note esplicative) sia le relazioni consolidate sull'esecuzione del bilancio (e relative note esplicative).

Tabella 2 — Conto del risultato economico (*)

	(milioni di euro)	
	2014	2013 (riclassificato)
Entrate		
Entrate non derivanti da transazioni commerciali		
Risorse RNL	104 688	110 194
Risorse proprie tradizionali	17 137	15 467
Risorse IVA	17 462	14 019
Ammende	2 297	2 757
Recupero spese	3 418	1 777
Altro	5 623	4 045
Totale	150 625	148 259
Entrate derivanti da transazioni commerciali		
Entrate finanziarie	2 298	1 991
Altro	1 066	1 443
Totale	3 364	3 434
	153 989	151 693
Spese (**)		
Eseguite dagli Stati membri		
Fondo europeo agricolo di garanzia	(44 465)	(45 067)
Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e altri strumenti di sviluppo rurale	(14 046)	(13 585)
Fondo europeo di sviluppo regionale e Fondo di coesione	(43 345)	(47 767)
Fondo sociale europeo	(12 651)	(12 126)
Altro	(2 307)	(1 525)
Eseguite dalla Commissione e dalle agenzie esecutive	(15 311)	(12 519)
Eseguite da altre agenzie e organismi dell'UE	(1 025)	(656)
Eseguite da paesi terzi e organizzazioni internazionali	(2 770)	(2 465)
Eseguite da altri soggetti	(1 799)	(1 694)
Spese per il personale e le pensioni	(9 662)	(9 058)
Variazioni nelle stime attuariali delle prestazioni per i dipendenti	(9 170)	(2 033)
Costi finanziari	(2 926)	(2 383)
Quota relativa al disavanzo netto di imprese comuni e collegate	(640)	(608)
Altre spese	(5 152)	(4 572)
	(165 269)	(156 058)
Risultato economico dell'esercizio	(11 280)	(4 365)

(*) La presentazione del conto del risultato economico è identica a quella utilizzata nei conti consolidati dell'Unione europea.

(**) Eseguita dagli Stati membri: gestione concorrente; eseguita dalla Commissione e dalle agenzie esecutive: gestione diretta; eseguita da altre agenzie e organismi dell'UE, paesi terzi, organizzazioni internazionali e altri soggetti: gestione indiretta.

Tabella 3 — Tabella dei flussi di cassa (*)

	(milioni di euro)	
	2014	2013
Risultato economico dell'esercizio	(11 280)	(4 365)
Attività operative		
Ammortamento	61	48
Deprezzamento	408	401
(Aumento)/diminuzione prestiti	(1 298)	20
(Aumento)/diminuzione prefinanziamenti	6 844	(1 695)
(Aumento)/diminuzione crediti derivanti da transazioni commerciali e importi recuperabili non derivanti da transazioni commerciali	(1 898)	923
(Aumento)/diminuzione rimanenze	—	10
Aumento/(diminuzione) passività derivanti dalle pensioni e dalle prestazioni per i dipendenti	11 798	4 315
Aumento/(diminuzione) accantonamenti	414	(196)
Aumento/(diminuzione) passività finanziarie	1 146	(330)
Aumento/(diminuzione) debiti	6 967	14 655
Aumento/(diminuzione) ratei e risconti passivi	(309)	(12 154)
Eccedenza di bilancio esercizio precedente considerata come entrata non monetaria	(1 005)	(1 023)
Altri movimenti non monetari	130	(50)
Attività di investimento		
(Aumento)/diminuzione attività immateriali e immobili, impianti e macchinari	(2 347)	(624)
(Aumento)/diminuzione investimenti contabilizzati con il metodo dell'equivalente patrimoniale	(60)	43
(Aumento)/diminuzione attività finanziarie disponibili per la vendita	(1 536)	(1 142)
Flussi di cassa netti	8 035	(1 164)
Aumento/(diminuzione) netti tesoreria ed equivalenti di tesoreria	8 035	(1 164)
Tesoreria ed equivalenti di tesoreria all'inizio dell'esercizio	9 510	10 674
Tesoreria ed equivalenti di tesoreria alla fine dell'esercizio	17 545	9 510

(*) La presentazione della tabella dei flussi di cassa è identica a quella utilizzata nei conti consolidati dell'Unione europea.

Tabella 4 — Prospetto delle variazioni dell'attivo netto (*)

(milioni di euro)

	Riserve (A)		Importi da richiedere agli Stati membri (B)		Attivo netto = (A) + (B)
	Riserva intestata al valore equo	Altre riserve	Avanzo/ (disavanzo) accumulato	Risultato economico dell'esercizio	
Saldo al 31.12.2012	150	3 911	(39 148)	(5 329)	(40 416)
Movimenti nella riserva del Fondo di garanzia	—	46	(46)	—	—
Movimenti valore equo	(51)	—	—	—	(51)
Altro	—	12	(9)	—	3
Imputazione del risultato economico 2012	—	5	(5 334)	5 329	—
Risultato del bilancio 2012 accreditato agli Stati membri	—	—	(1 023)	—	(1 023)
Risultato economico dell'esercizio	—	—	—	(4 365)	(4 365)
Saldo al 31.12.2013	99	3 974	(45 560)	(4 365)	(45 852)
Movimenti nella riserva del Fondo di garanzia	—	247	(247)	—	—
Movimenti valore equo	139	—	—	—	139
Altro	—	(24)	16	—	(8)
Imputazione del risultato economico 2013	—	(0)	(4 365)	4 365	—
Risultato del bilancio 2013 accreditato agli Stati membri	—	—	(1 005)	—	(1 005)
Risultato economico dell'esercizio	—	—	—	(11 280)	(11 280)
Saldo al 31.12.2014	238	4 197	(51 161)	(11 280)	(58 006)

(*) La presentazione del prospetto delle variazioni dell'attivo netto è identica a quella utilizzata nei conti consolidati dell'Unione europea.

Tabella 5 — Risultato del bilancio dell'UE (*)

	(milioni di euro)	
	2014	2013
Entrate per l'esercizio finanziario	143 940	149 504
Pagamenti a fronte di stanziamenti di bilancio dell'esercizio corrente	(141 193)	(147 567)
Stanziamenti di pagamento riportati all'esercizio N+1	(1 787)	(1 329)
Annullamento di stanziamenti di pagamento inutilizzati riportati dall'esercizio N-1	25	34
Evoluzione delle entrate con destinazione specifica	336	403
Differenze di cambio per l'esercizio	110	(42)
Risultato del bilancio (**)	1 432	1 002

(*) La presentazione del risultato del bilancio UE è identica a quella utilizzata nei conti consolidati dell'Unione europea.

(**) Compreso il risultato dei paesi dell'EFTA, ossia (3) milioni di euro nel 2014 e (4) milioni di euro nel 2013.

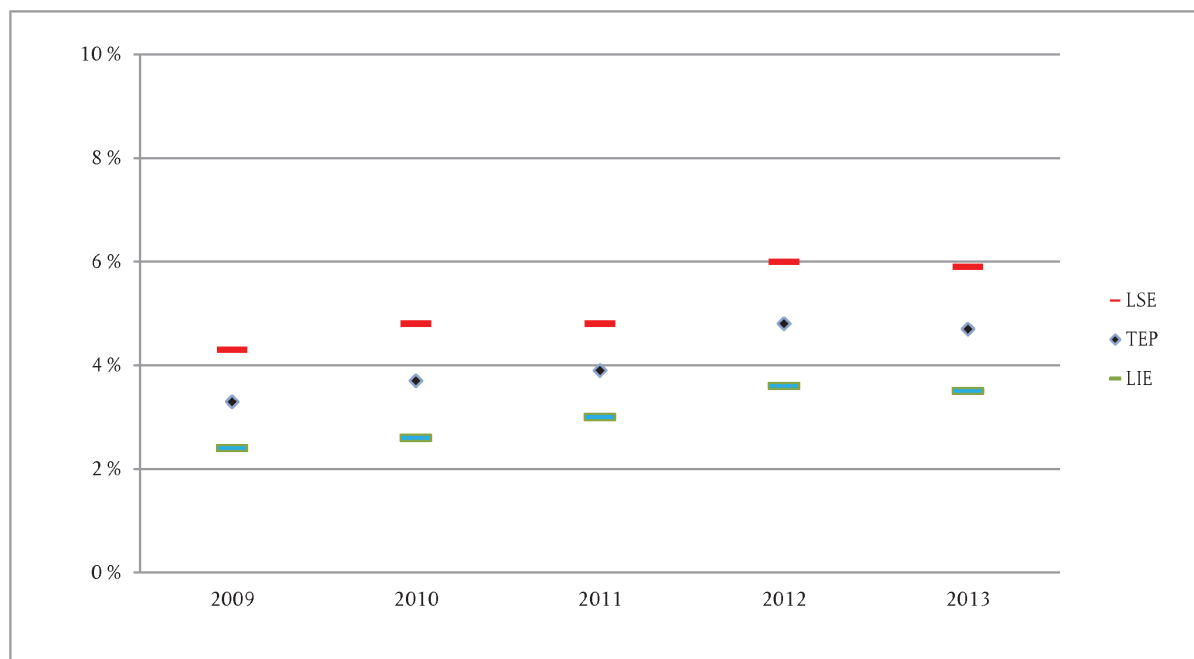
Tabella 6 — Riconciliazione del risultato economico con il risultato di bilancio (*)

	(milioni di euro)	
	2014	2013
Risultato economico dell'esercizio	(11 280)	(4 365)
Entrate		
Diritti stabiliti nell'esercizio corrente ma non ancora riscossi	(6 573)	(2 071)
Diritti stabiliti in esercizi precedenti e riscossi nell'esercizio corrente	4 809	3 357
Ratei attivi (netti)	(4 877)	(134)
Spese		
Ratei passivi (netti)	9 223	3 216
Spese dell'esercizio precedente pagate nell'esercizio corrente	(821)	(1 123)
Prefinanziamento netto	457	(902)
Stanziamenti di pagamento riportati all'esercizio successivo	(1 979)	(1 528)
Pagamenti effettuati a partire da riporti e annullamenti di stanziamenti di pagamento inutilizzati	1 858	1 538
Variazioni negli accantonamenti	12 164	4 136
Altro	(1 719)	(1 027)
Risultato economico agenzie e CECA	170	(93)
Risultato di bilancio dell'esercizio	1 432	1 002

(*) La presentazione della riconciliazione del risultato economico con il risultato di bilancio è identica a quella utilizzata nei conti consolidati dell'Unione europea.

ALLEGATO 1.4

IL LIVELLO DI ERRORE STIMATO (ERRORE PIÙ PROBABILE, TEP) — DATI STORICI NON AGGIUSTATI PER GLI ANNI
2009 — 2013



Il grafico include le stime dei livelli di errore storici non aggiustati, quali pubblicati nelle relazioni annuali dal 2009 al 2013, grafici 1.1 e tabelle 1.2 (cfr. paragrafo 1.14).

ALLEGATO 1.5

FREQUENZA DEGLI ERRORI INDIVIDUATI NEL CAMPIONAMENTO DI AUDIT PER L'ESERCIZIO 2014

Frequenza degli errori individuati nel campionamento di audit per l'esercizio 2014, per direzione generale e istituzione (solo per le spese)

Commissione europea Direzione generale (DG) Altre istituzioni e organismi (tutti i tipi di gestione)	Numero totale di operazioni esaminate	Numero di operazioni inficiate da uno o più errori	Numero di operazioni inficiate da:					
			errori relativi ad altri criteri di conformità ed errori non quantificabili	Errori quantificabili	Errori quantificabili < 20 %	Errori quantificabili 20 %-80 %	Errori quantificabili 80 %-100 %	
Commissione europea:								
AGRI	DG Agricoltura e sviluppo rurale	345	172	46	126	107	13	6
EMPL	DG Occupazione, affari sociali e inclusione	178	62	32	30	18	7	5
REGIO	DG Politica regionale e urbana	161	75	50	25	10	10	5
DEVCO	DG Cooperazione internazionale e sviluppo	102	31	12	19	14	4	1
RTD	DG Ricerca e innovazione	54	37	12	25	18	6	1
PMO	Ufficio di gestione e di liquidazione dei diritti individuali	58	7	3	4	4	0	0
ECHO	DG Aiuti umanitari e protezione civile	37	6	0	6	6	0	0
NEAR	DG Politica di vicinato e negoziati di allargamento	23	4	2	2	2	0	0
CNECT	DG Reti di comunicazione, contenuti e tecnologie	20	9	2	7	6	1	0
EAC	DG Istruzione e cultura	20	5	0	5	4	1	0
ERCEA	Agenzia esecutiva del Consiglio europeo della ricerca	14	10	7	3	3	0	0
EACEA	Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura	12	5	1	4	4	0	0
MARE	DG Affari marittimi e pesca	12	4	2	2	1	1	0

Commissione europea Direzione generale (DG) Altre istituzioni e organismi (tutti i tipi di gestione)	Numero totale di operazioni esaminate	Numero di operazioni inficiate da uno o più errori	Numero di operazioni inficiate da:				
			errori relativi ad altri criteri di conformità ed errori non quantificabili	Errori quantificabili	Errori quantificabili < 20 %	Errori quantificabili 20 %-80 %	Errori quantificabili 80 %-100 %
HOME	11	5	0	5	4	1	0
JRC	11	2	1	1	0	0	1
REA	9	5	2	3	2	1	0
GROW	8	1	0	1	1	0	0
OIB	7	3	3	0	0	0	0
ENER	6	3	1	2	2	0	0
MOVE	6	2	0	2	1	1	0
DIGIT	5	0	0	0	0	0	0
SANTE	5	2	0	2	2	0	0
JUST	4	1	0	1	0	1	0
FPI	4	1	1	0	0	0	0
COMM	3	0	0	0	0	0	0
ECFIN	3	0	0	0	0	0	0
CLIMA	2	0	0	0	0	0	0
FISMA	2	0	0	0	0	0	0
HR	2	0	0	0	0	0	0
TAXUD	2	0	0	0	0	0	0
BUDG	1	0	0	0	0	0	0
ENV	1	1	0	1	0	1	0
ESTAT	1	0	0	0	0	0	0
Totale parziale Commissione europea	1 129	453	177	276	209	48	19

Commissione europea Direzione generale (DG) Altre istituzioni e organismi (tutti i tipi di gestione)	Numero totale di operazioni esaminate	Numero di operazioni inficiate da uno o più errori	Numero di operazioni inficiate da:				Errori quantificabili 80 %-100 %
			errori relativi ad altri criteri di conformità ed errori non quantificabili	Errori quantificabili	Errori quantificabili < 20 %	Errori quantificabili 20 %-80 %	
Altre istituzioni e organismi							
Parlamento europeo	28	3	0	3	3	0	0
Servizio europeo per l'azione esterna	11	5	2	3	3	0	0
Consiglio dell'Unione europea	7	1	0	1	1	0	0
Corte di giustizia dell'Unione europea	4	0	0	0	0	0	0
Corte dei conti europea	2	0	0	0	0	0	0
Altri organismi	3	0	0	0	0	0	0
Totale parziale altre istituzioni e organismi	55	9	2	7	7	0	0
Totale	1 184	462	179	283	216	48	19

Frequenza degli errori individuati nel campionamento per l'esercizio 2014, per Stato membro (rubriche 1b e 2 del QFP)

Stato membro (gestione concorrente)	Rubrica 1b del QFP — Coesione										Rubrica 2 del QFP — Risorse naturali										Gestione concorrente Rubriche 1b (Coesione) e 2 (Risorse naturali) del QFP (totale)														
	Fondo europeo di sviluppo regionale/Fondo di coesione (FESR(FCE))					Fondo sociale europeo (FSE)					Sostegno al mercato e aiuti diretti					Sviluppo rurale, ambiente, azione per il clima e pesca																			
	Numero di operazioni inficiate da:					Numero di operazioni inficiate da:					Numero di operazioni inficiate da:					Numero di operazioni inficiate da:					Numero di operazioni inficiate da:														
	Numero di operazioni	Numero di errori	ACC/ENQ	Errore quantificabile	< 20 %	20 %-80 %	80 %-100 %	Numero di operazioni	Numero di errori	ACC/ENQ	Errore quantificabile	< 20 %	20 %-80 %	80 %-100 %	Numero di operazioni	Numero di errori	ACC/ENQ	Errore quantificabile	< 20 %	20 %-80 %	80 %-100 %	Numero di operazioni	Numero di errori	ACC/ENQ	Errore quantificabile	< 20 %	20 %-80 %	80 %-100 %							
BE	7	4	3	1	1	0	0					4	4	0	4	4	0	0					11	8	3	5	5	0	0						
BG								8	0	0	0	0	0			5	2	2	0	0	0	0	13	2	2	0	0	0	0						
CZ	18	8	5	3	1	1	1	14	2	1	1	1	0	0	4	2	0	2	2	1	0	1	41	16	8	8	5	1	2						
DK												8	2	0	2	2	0	0					8	2	0	2	2	0	0						
DE	8	7	5	2	2	0	0	14	6	3	3	2	0	1	20	5	0	5	5	0	1	7	8	1	7	6	0	1	57	26	9	17	15	0	2
EE												4	2	0	2	2	0	0					4	2	0	2	2	0	0						
IE												4	3	0	3	3	0	0					4	3	0	3	3	0	0						
EL	13	3	2	1	0	1	0	20	4	0	4	0	1	3	12	3	0	3	1	0	1	0	55	13	4	9	1	5	3						
ES	7	3	3	0	0	0	0					28	10	2	8	5	3	0					47	16	6	10	6	4	0						
FR								7	2	1	1	1	0	0	35	30	0	30	30	0	0	0	51	38	5	33	33	0	0						
HR																																			
IT	8	5	4	1	0	1	0	20	10	7	3	1	2	0	16	8	1	7	6	1	0	0	60	35	22	13	9	4	0						
CY																																			
LV	7	1	1	0	0	0	0								5	1	1	0	0	0	0	0	12	2	2	0	0	0	0						

Stato membro (gestione concorrente)	Rubrica 1b del QPP — Coesione										Rubrica 2 del QPP — Risorse naturali										Gestione concorrente Rubriche 1b (Coesione) e 2 (Risorse naturali) del QPP (totale)														
	Fondo europeo di sviluppo regionale/Fondo di coesione (FESR/FC)					Fondo sociale europeo (FSE)					Sostegno al mercato e aiuti diretti					Sviluppo rurale, ambiente, azione per il clima e pesca																			
	Numero di operazioni inficiate da:					Numero di operazioni inficiate da:					Numero di operazioni inficiate da:					Numero di operazioni inficiate da:					Numero di operazioni inficiate da:														
	Numero di operazioni	ACC/ENQ	Errori quantificabile	< 20 %	20 %-80 %	80 %-100 %	Numero di errori	ACC/ENQ	Errori quantificabile	< 20 %	20 %-80 %	80 %-100 %	Numero di operazioni	ACC/ENQ	Errori quantificabile	< 20 %	20 %-80 %	80 %-100 %	Numero di errori	ACC/ENQ	Errori quantificabile	< 20 %	20 %-80 %	80 %-100 %	Numero di operazioni	ACC/ENQ	Errori quantificabile	< 20 %	20 %-80 %	80 %-100 %					
LT	7	1	1	0	0	0																													
LU																																			
HU	12	6	3	3	1	2	0	7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0				
MT	4	2	1	1	0	0	1																												
NL								7	6	4	2	2	0	0	4	2	0	2	2	0	0	5	4	1	1	0	0	16	13	8	5	5	0	0	
AT								7	5	4	1	0	1	0																					
PL	34	20	16	4	2	1	1	21	3	1	2	2	0	0	12	5	1	4	3	1	0	20	9	6	3	2	0	1	87	37	24	13	9	2	2
PT	11	3	2	1	1	0	0	15	9	5	4	3	1	0	4	0	0	0	0	0	15	7	5	2	1	1	0	45	19	12	7	5	2	0	
RO	7	2	0	2	0	1	1	8	4	2	2	0	1	1																					
SI																																			
SK								7	1	1	0	0	0	0	4	4	0	4	4	0	0	5	3	0	3	3	0	0	16	8	1	7	7	0	0
SF								7	4	1	3	2	1	0	4	1	0	1	1	0	0														
SE	7	5	1	4	2	2	0	8	4	2	2	2	0	0																					
UK	7	5	3	2	0	1	1							12	9	0	9	9	0	0	21	9	1	8	4	2	2	40	23	4	19	13	3	3	

Stato membro (gestione concorrente)	Rubrica 1b del QFP — Coesione										Rubrica 2 del QFP — Risorse naturali										Gestione concorrente Rubriche 1b (Coesione) e 2 (Risorse naturali) del QFP (totale)														
	Fondo europeo di sviluppo regionale/Fondo di coesione (FESR/FEC)					Fondo sociale europeo (FSE)					Sostegno al mercato e aiuti diretti					Sviluppo rurale, ambiente, azione per il clima e pesca																			
	Numero di operazioni inficiate da:					Numero di operazioni inficiate da:					Numero di operazioni inficiate da:					Numero di operazioni inficiate da:																			
	Numero di operazioni	Numero di errori	ACC/ENQ	Errore quantificabile	< 20 %	20 %-80 %	80 %-100 %	Numero di operazioni	Numero di errori	ACC/ENQ	Errore quantificabile	< 20 %	20 %-80 %	80 %-100 %	Numero di operazioni	Numero di errori	ACC/ENQ	Errore quantificabile	< 20 %	20 %-80 %											80 %-100 %	Numero di operazioni	Numero di errori	ACC/ENQ	Errore quantificabile
Cooperazione transfrontaliera	4	0	0	0	0	0																4	0	0	0	0	0	0							
Totale	161	75	50	25	10	10	5	170	60	32	28	16	7	5	183	93	5	88	81	7	0	173	82	43	39	26	7	6	687	310	130	180	133	31	16

(1) Numero totale di operazioni esaminate

(2) Numero di operazioni inficiate da uno o più errori

(3) Errori relativi ad altri criteri di conformità (ACC) ed errori non quantificabili (ENQ)

(4) Errori quantificabili

(5) Errori quantificabili < 20 %

(6) Errori quantificabili 20 % — 80 %

(7) Errori quantificabili 80 % — 100 %

Teniamo conto delle misure correttive e ciò incide sulle singole constatazioni incluse nella tabella (cfr. anche paragrafo 1.32). Non esaminiamo ogni anno le operazioni in ciascuno Stato membro, paese e/o regione beneficiari. Le celle vuote della tabella indicano che non sono state esaminate operazioni. L'approccio da noi adottato non è stato concepito per raccogliere dati sulla frequenza dell'errore nella popolazione. Pertanto, i dati presentati sulla frequenza dell'errore non indicano la frequenza dell'errore nelle operazioni finanziate dall'UE o nei singoli Stati membri. La frequenza relativa dell'errore nei campioni estratti in diversi Stati membri non può essere indicativa del livello di errore relativo in tali paesi.

CAPITOLO 2

Gestione finanziaria e di bilancio

INDICE

	<i>Paragrafi</i>
Introduzione	2.1-2.3
Osservazioni	2.4-2.26
Nel 2014 il bilancio per i pagamenti è stato il secondo più elevato in assoluto	2.4
Gli stanziamenti di pagamento e i pagamenti del 2014 sono stati superiori a quanto previsto nel QFP	2.5-2.9
Ciò nonostante, si è registrato un lieve incremento delle domande di pagamento inevase...	2.10
... mentre il livello degli impegni assunti è rimasto ampiamente entro il massimale	2.11
Il risultato di bilancio 2014 era in avanzo...	2.12
... mentre il risultato economico era in disavanzo	2.13
Si prevede che il calo degli impegni da liquidare sia temporaneo	2.14-2.16
L'assorbimento dei Fondi strutturali e d'investimento europei (SIE) a carattere pluriennale mostra arretrati significativi	2.17-2.19
La Commissione ha presentato un piano di pagamenti mirato a riportare il bilancio dell'UE su un percorso sostenibile	2.20-2.22
Gli importi non utilizzati degli strumenti finanziari nell'ambito della gestione concorrente rimangono elevati...	2.23
... così come la liquidità detenuta negli strumenti finanziari sottoposti a gestione indiretta	2.24-2.26
Conclusioni e raccomandazioni	2.27-2.30
Conclusione per il 2014	2.27-2.29
Raccomandazioni	2.30

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

INTRODUZIONE

2.1. Il presente capitolo passa in rassegna i principali problemi della gestione finanziaria e di bilancio insorti nel 2014, fra cui i livelli complessivi di spesa e la relazione con i massimali stabiliti dal bilancio e dal nuovo quadro finanziario pluriennale (QFP) (cfr. paragrafi 2.4-2.9), i livelli delle domande di pagamento inevase e degli impegni ancora da liquidare (cfr. paragrafi 2.10-2.22), nonché i livelli di liquidità detenuta negli strumenti finanziari (cfr. paragrafi 2.23-2.26).

2.2. Questo è stato il primo anno del QFP relativo al periodo 2014-2020. Di fatto i pagamenti eseguiti nel 2014 riguardavano ancora per la maggior parte i programmi del QFP precedente. I pagamenti nel 2014 hanno interessato ad esempio la spesa per i sussidi agli agricoltori per il 2013, nonché il rimborso delle spese dichiarate per progetti di coesione riguardanti i programmi operativi del periodo 2007-2013 e per progetti di ricerca nell'ambito del settimo programma quadro, iniziato nel 2007.

2.3. Il quadro finanziario pluriennale è un programma settennale che fissa i principali parametri per il bilancio annuale dell'Unione europea. Viene definito in un regolamento del Consiglio ⁽¹⁾ con l'approvazione del Parlamento europeo e fissa un massimale annuo complessivo per gli stanziamenti di pagamento e di impegno. Il nuovo QFP fissa gli stanziamenti di impegno a un massimo di 1 083 miliardi di euro e gli stanziamenti di pagamento a un massimo di 1 024 miliardi di euro per i sette anni ⁽²⁾. Una nuova caratteristica in questo QFP è che gli importi non utilizzati entro il massimale di pagamento sono automaticamente messi a disposizione negli anni successivi ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Regolamento (UE, Euratom) n. 1311/2013 del Consiglio (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 884).

⁽²⁾ Gli importi sono espressi ai prezzi correnti.

⁽³⁾ In forza dell'articolo 5 del regolamento (UE, Euratom) n. 1311/2013, la Commissione deve adeguare verso l'alto il massimale di pagamento di un dato anno per un importo equivalente alla differenza tra i pagamenti eseguiti e il massimale di pagamento dell'anno precedente. Questi adeguamenti annuali non devono superare importi massimi di 7, 9 e 10 miliardi di euro (a prezzi 2011) rispettivamente nel 2018, 2019 e 2020.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

OSSERVAZIONI

Nel 2014 il bilancio per i pagamenti è stato il secondo più elevato in assoluto

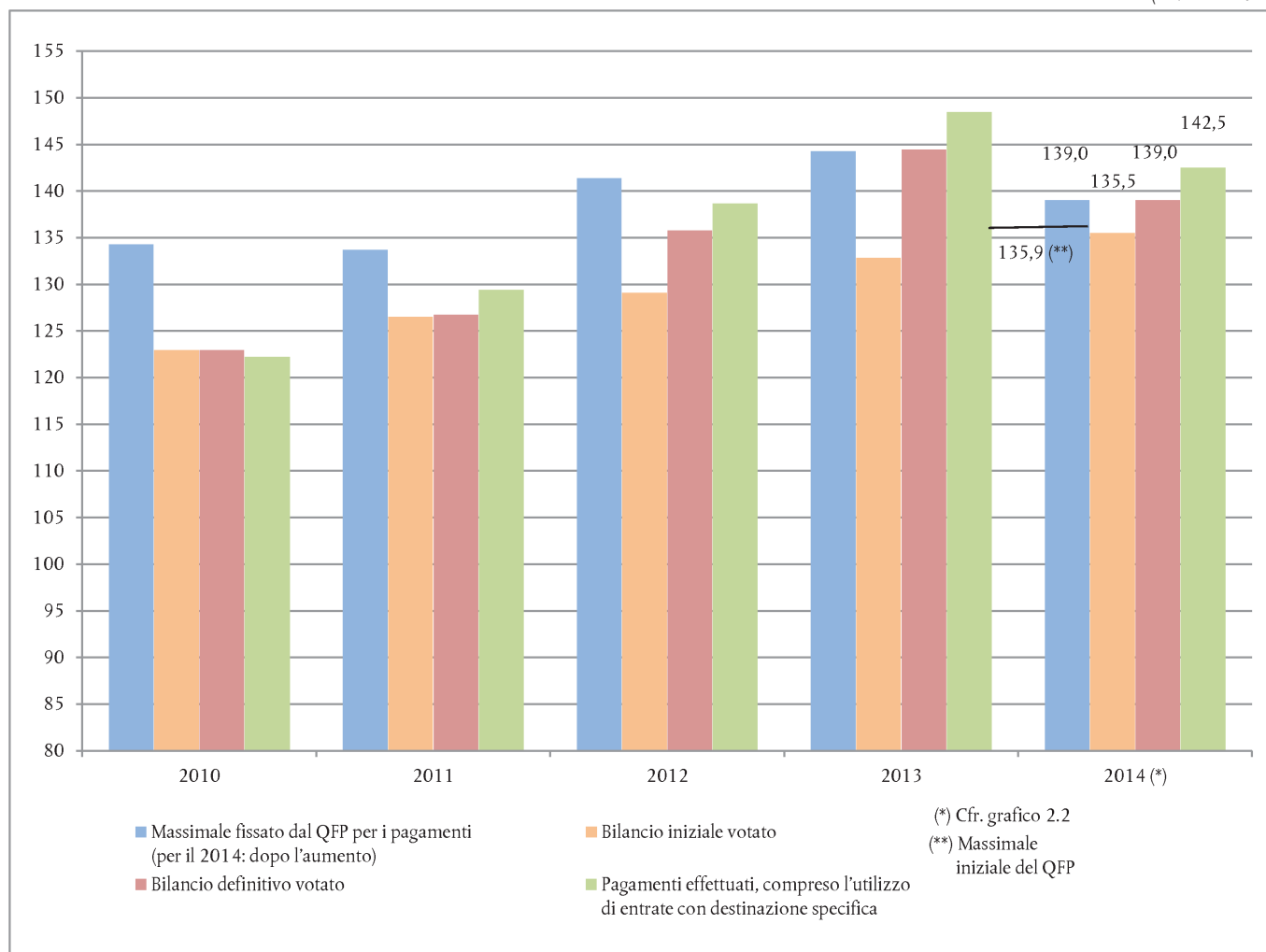
2.4. Il bilancio dell'UE è pianificato e presentato secondo il principio della contabilità di cassa ed è stabilito in modo da bilanciare le entrate e le uscite: il bilancio non può essere finanziato mediante prestiti ⁽⁴⁾ (cfr. paragrafi 2.12-2.13). Il bilancio iniziale per i pagamenti nel 2014 era il più elevato nella storia dell'UE. Il livello finale di pagamenti ⁽⁵⁾ è stato secondo solo a quello del 2013 e, come in tale anno, è stato superiore al massimale del QFP (cfr. **grafici 2.1 e 2.2**).

⁽⁴⁾ Articolo 17 del regolamento finanziario — regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 298 del 26.10.2012, pag. 1).

⁽⁵⁾ Compresi 350 milioni di euro per strumenti speciali.

Grafico 2.1 — Evoluzione dei bilanci e dei pagamenti 2010 — 2014

(miliardi di euro)



Fonte: Conti annuali consolidati dell'Unione europea — esercizi finanziari 2010-2014.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Gli stanziamenti di pagamento e i pagamenti del 2014 sono stati superiori a quanto previsto nel QFP

2.5. Il **grafico 2.2** riassume i dati principali degli stanziamenti di pagamento e dei pagamenti eseguiti nel 2014.

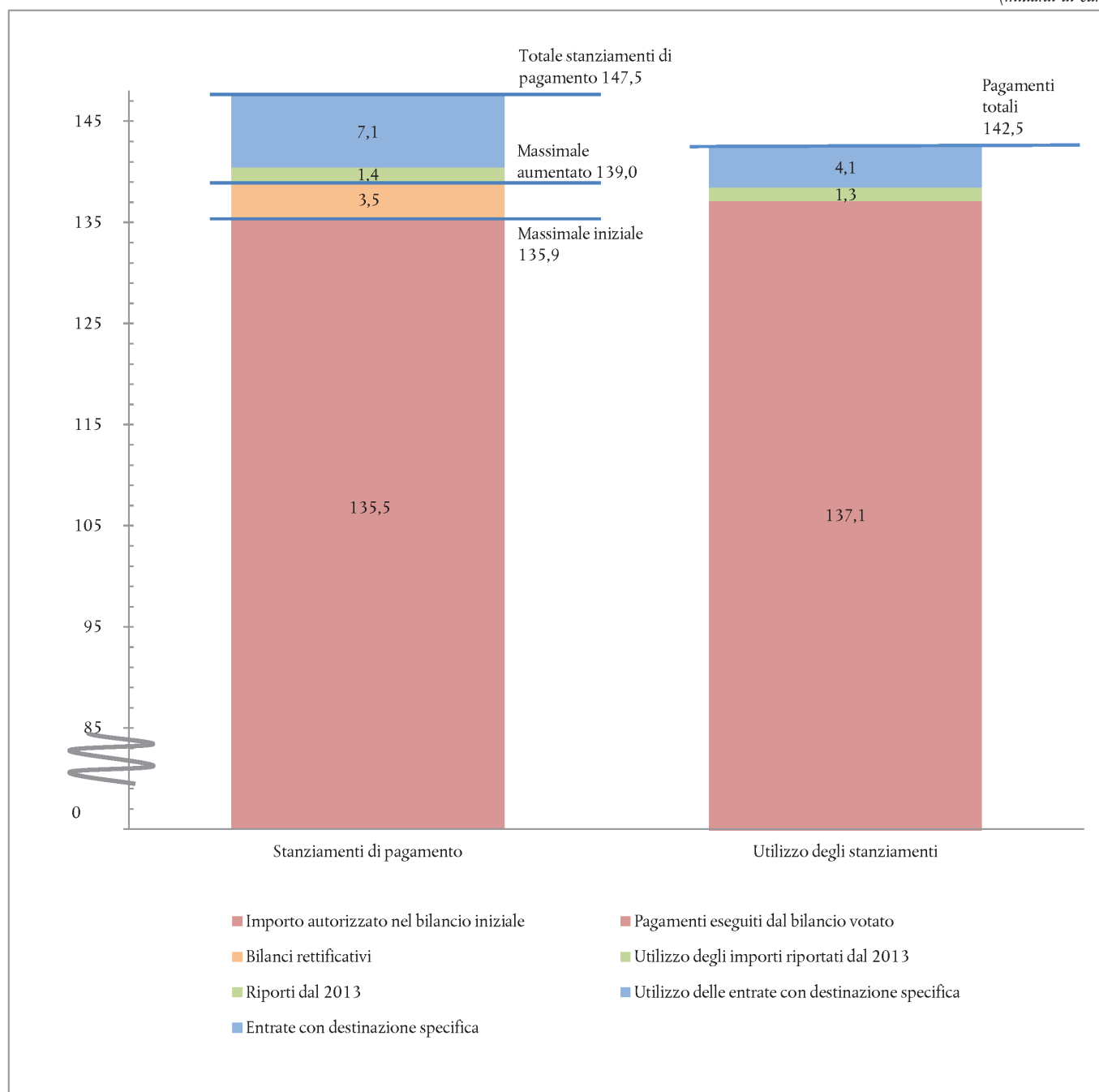
2.6. Il regolamento sul QFP ⁽⁶⁾ adottato nel 2013 ha stabilito il livello massimo degli stanziamenti di pagamento per il 2014 a 135,9 miliardi di euro ⁽⁷⁾. Il bilancio iniziale è stato fissato a 135,5 miliardi di euro, livello appena inferiore a detto massimale.

⁽⁶⁾ Regolamento (UE, Euratom) n. 1311/2013.

⁽⁷⁾ Compresi 350 milioni di euro per strumenti speciali.

Grafico 2.2 — Stanziamenti di pagamento e pagamenti eseguiti nel 2014

(miliardi di euro)



Fonte: Conti annuali consolidati dell'Unione europea — esercizio finanziario 2014, Relazioni aggregate sull'esecuzione del bilancio e note esplicative, tabelle 5.1 e 5.3.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

2.7. Il Parlamento e il Consiglio hanno approvato sette bilanci rettificativi⁽⁸⁾, di cui sei il 17 dicembre 2014. I bilanci rettificativi più rilevanti (nn. 2 e 3) rispondevano a una richiesta della Commissione di stanziamenti di pagamento per ulteriori 3,5 miliardi di euro. La fissazione di un bilancio a tale livello più elevato ha comportato l'attivazione del margine per imprevisti [«strumento di ultima istanza per reagire a circostanze impreviste»⁽⁹⁾]. La Commissione ha chiesto di ricorrervi nel maggio 2014, all'inizio del periodo del nuovo QFP.

2.8. Il ricorso al margine per imprevisti ha innalzato il massimale degli stanziamenti di pagamento per il 2014 stabilito nel QFP di 3,2 miliardi di euro, portandolo a 139,0 miliardi di euro. Di conseguenza, il massimale per gli stanziamenti di pagamento sarà ridotto di 0,9 miliardi di euro in ciascun esercizio dal 2018 al 2020. Al momento della stesura definitiva della presente relazione, la Commissione non aveva formulato una proposta di riduzione a copertura del saldo del margine per imprevisti⁽¹⁰⁾.

2.9. Il bilancio rettificativo, unitamente ai riporti⁽¹¹⁾ dall'esercizio precedente (1,4 miliardi di euro) e alle entrate con destinazione specifica (7,1 miliardi di euro)⁽¹²⁾, ha aumentato il bilancio definitivo per i pagamenti a 147,5⁽¹³⁾ miliardi di euro (cfr. **grafico 2.2**). I pagamenti totali eseguiti nel 2014 sono ammontati a 142,5 miliardi di euro⁽¹⁴⁾. Degli stanziamenti di pagamento inutilizzati (5,0 miliardi di euro), 4,8 miliardi sono stati riportati al 2015.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

2.7. Il ricorso al margine per imprevisti era giustificata dal crescente livello di richieste di pagamento inevase relative ai programmi della politica di coesione 2007-2013 alla fine del 2013, per un importo pari a 23,4 miliardi di EUR. Questa situazione era dovuta al volume insufficiente di stanziamenti di pagamento votati nel bilancio annuale negli ultimi anni del QFP precedente, combinato al rigido massimale degli stanziamenti di pagamento del primo anno del QFP attuale.

2.8. Riconoscendo che non esiste alcun accordo definitivo tra le tre istituzioni su tale interpretazione, nel contesto della procedura di bilancio del 2015, esse hanno concordato, in una dichiarazione congiunta, di «adoperarsi affinché si convenga rapidamente se e in quale misura si possano mobilitare altri strumenti speciali oltre i limiti dei massimali del QFP per i pagamenti al fine di determinare se e in quale misura l'importo di 350 milioni di EUR debba essere detratto dai margini del QFP per i pagamenti per l'esercizio in corso o per quelli futuri».

2.9. Nonostante il ritardo nell'adozione dei bilanci rettificativi nel dicembre 2014, l'esecuzione degli stanziamenti per la politica di coesione è stata completa alla fine del 2014 e non sono stati riportati stanziamenti di pagamento.

⁽⁸⁾ Tre di questi riguardavano aggiustamenti tecnici e due hanno esercitato un effetto netto relativamente modesto (inferiore a 0,1 miliardi di euro) sugli impegni di bilancio.

⁽⁹⁾ Introdotto dall'articolo 13 del regolamento (UE, Euratom) n. 1311/2013 relativo al QFP 2014-2020.

⁽¹⁰⁾ La decisione (UE) 2015/435 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2014, relativa alla mobilitazione del margine per imprevisti (GU L 72 del 14.3.2015, pag. 4) recita all'articolo 2: «Si invita la Commissione a presentare in tempo utile una proposta concernente il rimanente importo di 350 milioni di euro».

⁽¹¹⁾ I riporti sono fondi inutilizzati in un esercizio finanziario che vengono trasferiti al bilancio dell'esercizio successivo.

⁽¹²⁾ Le entrate con destinazione specifica sono entrate adibite ad attività specifiche. Le entrate con destinazione specifica derivano principalmente da ammende nel settore agricolo e altri recuperi (3,6 miliardi di euro) e dai paesi terzi, fra cui i paesi EFTA e i paesi candidati (3,0 miliardi di euro).

⁽¹³⁾ Questo importo è superiore al bilancio definitivo votato di cui al **grafico 2.1** in quanto comprende i riporti e le entrate con destinazione specifica.

⁽¹⁴⁾ Cfr. tabella 5.3 relativa all'attuazione degli stanziamenti di pagamento nell'ambito del QFP (pag. 126 dei conti).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Ciò nonostante, si è registrato un lieve incremento delle domande di pagamento inevase...

2.10. Sebbene il livello dei pagamenti resti superiore al massimale fissato dal QFP e nonostante il ricorso al «margine per imprevisti», le domande di pagamento inevase sono aumentate di 1,4 miliardi di euro, raggiungendo i 25,8 miliardi di euro ⁽¹⁵⁾. Benché ciò indichi un ulteriore accumulo di domande presentate, molte di queste sono pervenute nell'ultima parte dell'anno ⁽¹⁶⁾. Delle domande inevase, quelle interrotte a fine esercizio ammontavano a 4,8 miliardi di euro e quelle presentate troppo tardi per essere elaborate (negli ultimi quattro giorni dell'anno) ammontavano a 10,2 miliardi di euro. Di conseguenza, per la coesione (la maggiore componente del totale) l'importo massimo che la Commissione avrebbe potuto versare una volta approvate altre domande sarebbe stato di 9,7 miliardi di euro (se ci fosse stata disponibilità di bilancio). Gli importi che sono risultati corretti dalle verifiche della Commissione e che, nel sistema contabile di tale istituzione, figuravano pronti per il pagamento prima della fine dell'esercizio ammontavano a 1,9 miliardi di euro.

... mentre il livello degli impegni assunti è rimasto ampiamente entro il massimale

2.11. Il bilancio autorizzava stanziamenti per impegni per 142,7 miliardi di euro ⁽¹⁷⁾ nel 2014. Sono stati assunti impegni per 109,3 miliardi di euro (76,6 % degli stanziamenti disponibili), ammontare che rispecchia il livello dei nuovi programmi approvati dalla Commissione ⁽¹⁸⁾ nel primo anno del nuovo QFP 2014-2020. Di conseguenza, nel 2015 è disponibile un livello estremamente elevato di stanziamenti per impegni. Il massimale del QFP per gli stanziamenti di impegno è stato aggiustato nel 2015 per tener conto del basso utilizzo nel 2014. Il massimale è stato aumentato di 16,5 miliardi di euro ⁽¹⁹⁾ e un importo di 12,1 miliardi di euro è stato riportato al 2015.

2.11. Il regolamento QFP prevede una riprogrammazione degli impegni inutilizzati del 2014 agli anni successivi. A seguito del ritardo nell'adozione del QFP e della base giuridica per la politica di coesione (regolamento 1303/2013 recante disposizioni comuni RDC), questa disposizione è stata applicata ai programmi della politica di coesione per un importo di 11,2 miliardi di EUR. La riprogrammazione è stata adottata dal Consiglio il 22 aprile 2015.

La Commissione sorveglierà molto da vicino l'attuazione del programma, basandosi sulle informazioni finanziarie presentate tre volte all'anno dagli Stati membri (articolo 112 del RDC).

⁽¹⁵⁾ Cfr. nota 2.12 a pag. 66 dei conti.

⁽¹⁶⁾ Nel documento «*Analysis of the budgetary implementation of the European Structural and Investment Funds in 2014*», la Commissione rileva che, delle domande presentate negli ultimi due mesi dell'esercizio (pari a un valore di 23,4 miliardi di euro), circa il 92 % (21,5 miliardi di euro) sono pervenute soltanto in dicembre e circa 19 miliardi di euro sono stati richiesti dopo il 15 dicembre. Come negli anni precedenti, questa elevata concentrazione di domande di pagamento negli ultimi giorni dell'esercizio va ricondotta, in certa misura, al vincolo del disimpegno automatico, in quanto il 2014 è stato l'ultimo esercizio di disimpegno massimo in base alla regola n+2.

⁽¹⁷⁾ Questo ammontare comprende un importo netto di 50 milioni di euro proveniente dai bilanci rettificativi nn. 3, 4 e 6.

⁽¹⁸⁾ Sono stati approvati 345 programmi su 645.

⁽¹⁹⁾ Il massimale del QFP sarà aumentato anche nel 2016, di 4,5 miliardi di euro, e nel 2017, di 0,1 miliardi di euro.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Il risultato di bilancio 2014 era in avanzo...

2.12. Il risultato di bilancio 2014 è stato un avanzo di 1,4 miliardi di euro⁽²⁰⁾, che rappresenta l'eccedenza degli importi ricevuti dagli Stati membri rispetto ai pagamenti eseguiti. Tale avanzo costituisce un anticipo versato dagli Stati membri a titolo del bilancio per l'anno seguente. Un avanzo di bilancio è un risultato normale, dal momento che i pagamenti non possono essere superiori alle entrate⁽²¹⁾.

... mentre il risultato economico era in disavanzo

2.13. Il risultato economico è stato un disavanzo di 9,6 miliardi di euro. Le principali ragioni di tale disavanzo risiedono nei conguagli diversi dai conguagli di cassa, che risultano dall'impatto netto dell'aumento dei crediti e degli accantonamenti. L'aumento dei crediti è dovuto al fatto che sei Stati membri hanno scelto di rinviare il versamento di contributi retroattivi derivanti dagli aggiustamenti alle stime del reddito nazionale lordo (RNL)⁽²²⁾ (cfr. paragrafi 4.6-4.13). L'aumento del livello degli accantonamenti è imputabile principalmente all'impatto del calo dei tassi d'interesse nei mercati dei capitali sulla valutazione delle passività pensionistiche⁽²³⁾. La Commissione presenta una riconciliazione del risultato economico con il risultato di bilancio a pag. 109 dei conti annuali consolidati dell'Unione europea per l'esercizio 2014, con ulteriori spiegazioni a pag. 118 (cfr. **tabella 6** nell'**allegato 1.3**).

⁽²⁰⁾ Cfr. **allegato 1.3, tabella 5**, tratta da pag. 108 dei conti.

⁽²¹⁾ In linea di principio un disavanzo può verificarsi se le entrate sono inferiori ai pagamenti eseguiti. Nella pratica, non si registra un disavanzo dal 1986.

⁽²²⁾ Cfr. nota 2.6.1.1a pag. 59 dei conti.

⁽²³⁾ Cfr. nota 2.9 dei conti.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Si prevede che il calo degli impegni da liquidare sia temporaneo

2.14. Come illustrato nel paragrafo 2.2, i pagamenti sono stati eseguiti in prevalenza a fronte di impegni del precedente QFP 2007-2013. Ciò ha contribuito a ridurre gli impegni ancora da liquidare ⁽²⁴⁾ da 222,4 miliardi di euro a 189,6 miliardi di euro.

2.15. Il **grafico 2.3** mostra l'evoluzione degli impegni da liquidare per la sottorubrica 1b ⁽²⁵⁾ del QFP (58 % degli impegni totali non ancora liquidati). Si osserva un calo significativo degli impegni ancora da liquidare, di riflesso al numero di programmi operativi per il nuovo periodo non ancora approvati dalla Commissione. La Commissione ha utilizzato 28,0 miliardi di euro (58 %) degli stanziamenti di impegno ammontanti a 47,5 miliardi di euro per il 2014. Per la sottorubrica 1b del QFP è stata usata la totalità degli stanziamenti di pagamento pari a 54,4 miliardi.

2.16. Si prevede che il livello inferiore di impegni non ancora liquidati sia temporaneo, in ragione della richiesta di innalzamento del massimale del QFP per il 2015 e per gli anni successivi (cfr. paragrafo 2.11 e **grafico 2.3**).

2.15. Per la politica di coesione, gli impegni ancora da liquidare per il periodo 2007-2013 sono diminuiti di quasi il 40 % (52 miliardi di EUR) arrivando a 80,6 miliardi di EUR nel 2014 e decretando così la fine di una tendenza al rialzo osservata fino alla fine del 2013. Questa diminuzione avrebbe potuto essere ancora maggiore se la capacità della Commissione di onorare le domande di pagamento ricevute alla fine dell'anno non fosse stata limitata dalla carenza di stanziamenti di pagamento (cfr. risposta al punto 2.10).

Inoltre, la diminuzione degli impegni ancora da liquidare nel 2014 è legata all'elevato livello dei pagamenti, pari a 51,8 miliardi di EUR (ovvero il 111 % del bilancio iniziale autorizzato a titolo della politica di coesione per i programmi 2007-2013 che si avvicinano alla fine del periodo di ammissibilità (ossia il 31.12.2015).

(Cfr. «analisi dell'esecuzione di bilancio dei fondi strutturali e di investimento europei nel 2014»)

⁽²⁴⁾ Stanziamenti di impegno autorizzati ma che non hanno ancora dato luogo a pagamenti.

⁽²⁵⁾ Fondi della sottorubrica 1b «Coesione economica, sociale e territoriale», ossia Fondo sociale europeo, Fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo di coesione.

Grafico 2.3 — Evoluzione dell'importo cumulato degli impegni ancora da liquidare per la sottorubrica 1b del QFP

(miliardi di euro)



Fonte: Relazioni sulla gestione finanziaria e di bilancio — esercizi finanziari 2007-2014.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

L'assorbimento dei Fondi strutturali e d'investimento europei (SIE) a carattere pluriennale mostra arretrati significativi

2.17. A fine 2014, i pagamenti agli Stati membri a titolo dei Fondi SIE a carattere pluriennale per il periodo 2007-2013⁽²⁶⁾ avevano raggiunto 309,5 miliardi di euro (77 % del totale ammontante a 403,0 miliardi di euro per tutti i programmi operativi approvati)⁽²⁷⁾. Nel **grafico 2.4** analizziamo in che misura la Commissione ha eseguito pagamenti a fronte di impegni per ciascuno Stato membro. Il tasso di assorbimento si colloca tra il 50 % e il 92 %⁽²⁸⁾.

2.18. Il **grafico 2.4** mostra anche che cinque Stati membri⁽²⁹⁾ rappresentano oltre la metà degli impegni non utilizzati dei Fondi SIE a carattere pluriennale.

2.19. In alcuni Stati membri il contributo UE per cui non è stata presentata domanda di pagamento, unitamente al cofinanziamento nazionale, equivale a una parte cospicua della spesa totale delle amministrazioni pubbliche (cfr. **grafico 2.5**). In quattro Stati membri la quota cumulata esigibile dai fondi UE equivale ad almeno il 15 % della spesa annua delle amministrazioni pubbliche⁽³⁰⁾.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

2.17. La data limite di ammissibilità è fissata al 31.12.2015. I documenti di chiusura devono essere trasmessi entro il 31.3.2017. I pagamenti a livello nazionale rappresentano livelli più elevati, poiché la certificazione richiede tempo. Il regolamento prevede che una quota del 5 % della dotazione globale venga trattenuta fino alla chiusura dei programmi.

I legislatori hanno deciso di modificare il regolamento 1083/2006 e di prorogare la scadenza n+3 del disimpegno automatico per 2 Stati membri (come è il caso della Croazia conformemente al trattato di adesione). Ciò ha permesso di ridurre la pressione esercitata sui pagamenti per gli Stati membri interessati.

Infine, nel 2014 è stata istituita una task force in materia di migliore attuazione per aiutare gli Stati membri a ottimizzare l'utilizzo delle dotazioni per la politica di coesione per il periodo 2007-2013. I progressi delle azioni specifiche per ogni Stato membro sono oggetto di controllo.

2.18. Risposta comune ai punti 2.18 e 2.19

La Commissione ritiene che vi sia un nesso tra il volume della dotazione iniziale e la portata degli impegni inutilizzati.

La Commissione si sta adoperando per aiutare gli Stati membri più esposti al rischio di perdita di risorse. Nel 2014 ha istituito la task force in materia di migliore attuazione per migliorare l'attuazione negli Stati membri che sono in ritardo rispetto al livello medio di esecuzione finanziaria dell'UE-28 e i cui contributi dell'UE in sospeso sono proporzionalmente più elevati.

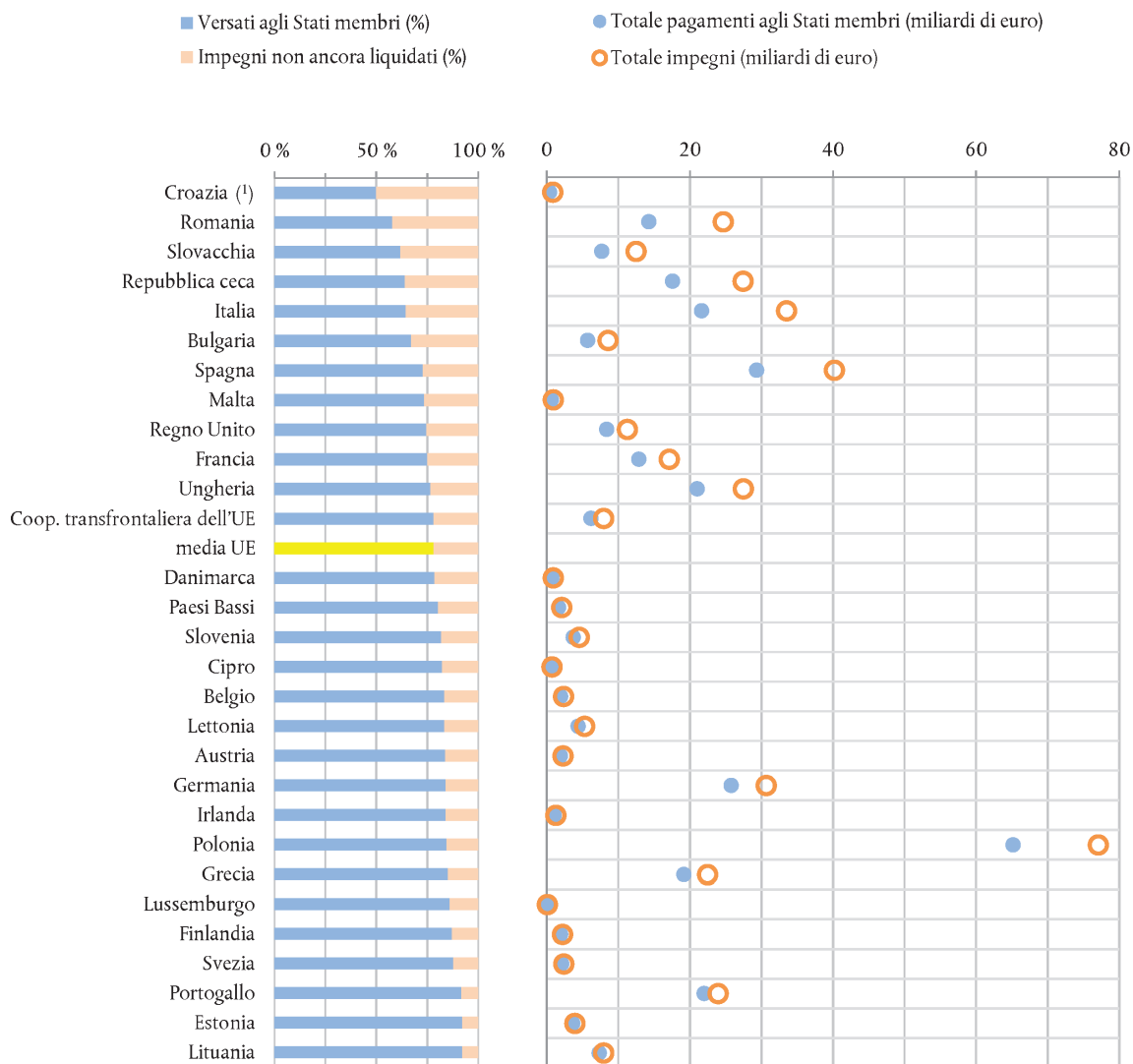
⁽²⁶⁾ I Fondi SIE comprendono il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo di coesione (FC), il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

⁽²⁷⁾ Gli assi 2 e 6 del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) sono stati esclusi dai Fondi SIE perché consistono in misure annuali che non incidono sul tasso di assorbimento degli Stati membri.

⁽²⁸⁾ L'esborso massimo autorizzato prima della chiusura è pari al 95 % della dotazione complessiva.

⁽²⁹⁾ Repubblica ceca, Spagna, Italia, Polonia e Romania incidono per 54,9 miliardi di euro sui 93,5 miliardi di euro di impegni non utilizzati dei Fondi SIE.

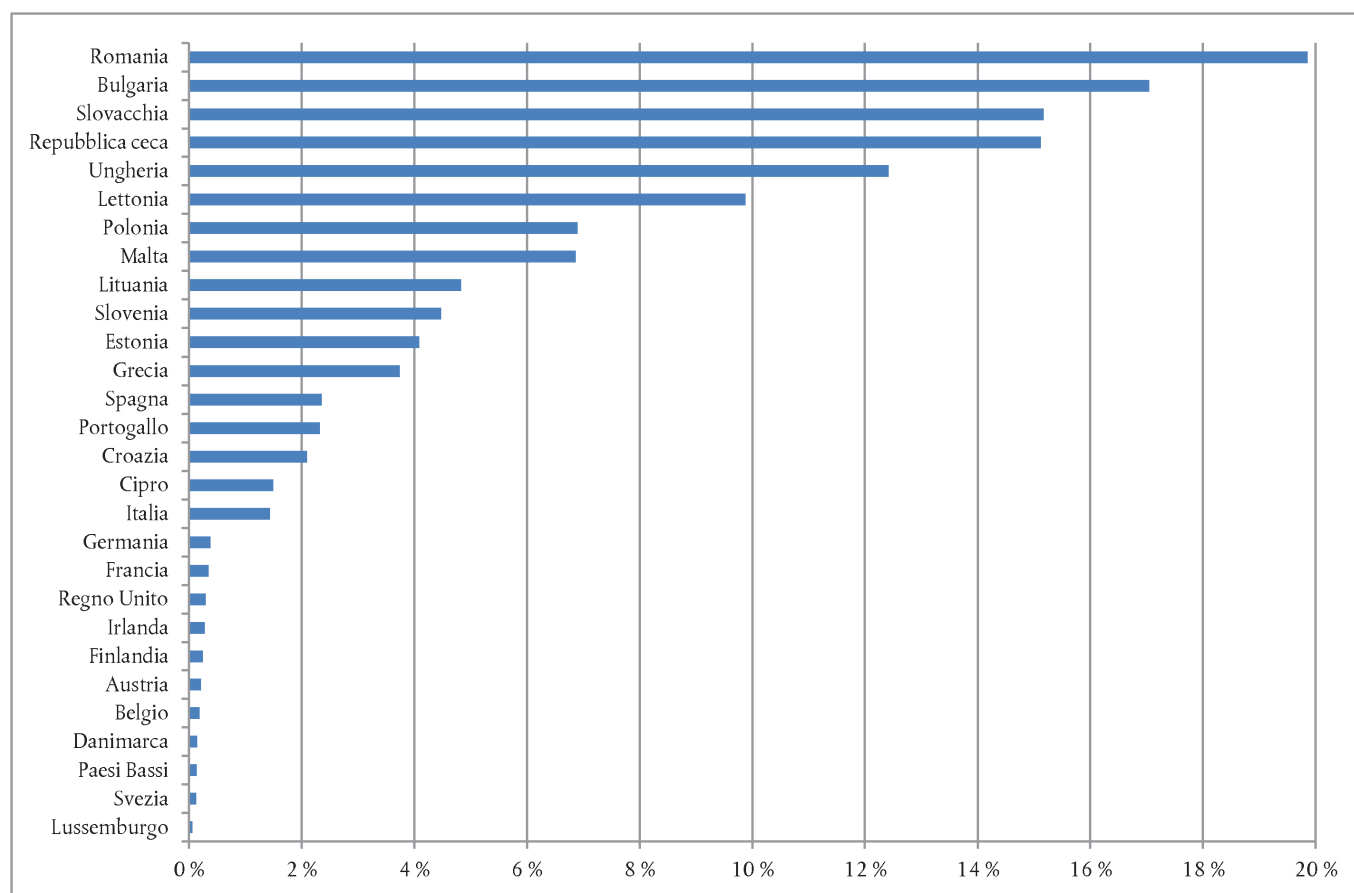
⁽³⁰⁾ La quota cumulata esigibile dai fondi UE consiste di pagamenti che vanno effettuati dalla Commissione. Gli Stati membri dovranno presentare spese pari a tale importo in aggiunta al cofinanziamento nazionale.

Grafico 2.4 — Assorbimento in % e importi totali dei Fondi SIE nell'ambito del QFP 2007-2013 al 31 dicembre 2014

⁽¹⁾ La Croazia ha aderito all'UE nel luglio 2013. Pertanto, i dati sull'assorbimento relativi a questo paese non sono confrontabili con quelli degli altri Stati membri.

Fonte: Calcolo della Corte dei conti europea sulla base dei dati contabili della Commissione.

Grafico 2.5 — Impegni ancora da liquidare dei Fondi SIE al 31 dicembre 2014 in percentuale della spesa delle amministrazioni pubbliche nel 2014



Fonte: Corte dei conti europea sulla base delle informazioni pervenute dalla Commissione.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

La Commissione ha presentato un piano di pagamenti mirato a riportare il bilancio dell'UE su un percorso sostenibile

2.20. Negli anni dal 2007 al 2013 le istituzioni e gli organismi dell'UE hanno contratto impegni per 994 miliardi di euro ed eseguito pagamenti per 888 miliardi di euro⁽³¹⁾. Gli impegni ancora da liquidare sono aumentati da 132 miliardi di euro all'inizio del 2007 a 222 miliardi di euro alla fine del 2013. Nello stesso periodo, gli impegni annullati sono ammontati a 16 miliardi di euro, pari a un livello di disimpegno dell'1,6 %.

⁽³¹⁾ Le entrate con destinazione specifica hanno contribuito per 24 miliardi di euro di impegni agli impegni totali, pari a 994 miliardi di euro, e per 24 miliardi di euro di pagamenti ai pagamenti totali, pari a 888 miliardi di euro.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

2.21. Nel marzo 2015 la Commissione ha sottoposto al Parlamento e al Consiglio un piano di pagamento per riportare il bilancio dell'UE su un percorso sostenibile⁽³²⁾. Il piano presenta misure a breve termine per ridurre il livello di fatture non saldate. La Commissione prevede le seguenti misure di mitigazione per una migliore gestione degli stanziamenti di pagamento:

- accelerare il recupero dei pagamenti indebiti,
- limitare gli importi inutilizzati presenti su conti fiduciari,
- ridurre le percentuali di prefinanziamento,
- avvalersi dei termini massimi di pagamento,
- rinviare gli inviti a presentare proposte e/o i bandi di gara con i relativi appalti.

2.22. In precedenti relazioni annuali⁽³³⁾, ci siamo espressi a favore di interventi rientranti nelle prime due delle suddette misure che, insieme alle altre, poggiano su aspetti ordinari di gestione finanziaria. Se da un lato le misure proposte dalla Commissione sono tese a migliorare la gestione dei flussi di cassa nel breve termine, occorre dall'altro una prospettiva di più lungo periodo per far fronte al livello elevato di impegni ancora da liquidare. Siamo tuttora del parere che la Commissione debba predisporre e pubblicare con cadenza annuale previsioni a lungo termine in merito a massimali di bilancio, fabbisogno per pagamenti, vincoli di capacità e potenziali disimpegni⁽³⁴⁾. Ciò sarebbe di notevole aiuto alle parti interessate per valutare il fabbisogno per pagamenti e le priorità di bilancio a venire.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

2.21. Le misure a breve termine per ridurre l'arretrato di fatture non saldate sono descritte nel «piano di pagamento». Tale piano presenta una stima del probabile arretrato di richieste di pagamento in base alla fine del 2015 (20 miliardi di EUR) e richiede stanziamenti di pagamento sufficienti nel bilancio 2016 per riportare l'arretrato a un livello minimo. Il progetto di bilancio 2016 della Commissione, adottato il 27 maggio 2015, comprende il livello di stanziamenti corrispondente. L'adozione definitiva di tali stanziamenti costituisce la misura di attenuazione determinante per risolvere il problema degli impegni da liquidare, come illustrato nell'analisi sul «piano di pagamento».

La Commissione segue da vicino l'attuazione del programma e informerà l'autorità di bilancio non appena verranno individuati problemi.

2.22. Il piano di pagamento affronta il problema dell'arretrato di pagamenti, che sarà smaltito entro la fine del 2016.

Cfr. risposta alla raccomandazione 4.

⁽³²⁾ Cfr. la sezione *Financial statement discussion and analysis*, presentata unitamente ai conti, pag. 25. Il piano di pagamento è consultabile al seguente indirizzo: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/budg/dv/2015_elements_payment_plan_2015_elements_payment_plan_en.pdf

⁽³³⁾ Ad esempio, nella relazione annuale sull'esercizio finanziario 2013, paragrafi 1.48 e 1.49.

⁽³⁴⁾ Cfr. relazione annuale sull'esercizio 2013, paragrafo 1.50.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Gli importi non utilizzati degli strumenti finanziari nell'ambito della gestione concorrente rimangono elevati...

2.23. Nell'ultima relazione disponibile sugli strumenti finanziari nell'ambito della gestione concorrente, che descrive la situazione alla fine del 2013 ⁽³⁵⁾, i contributi agli strumenti hanno registrato un rapido incremento di 1,7 miliardi di euro, passando da 12,6 a 14,3 miliardi di euro. L'importo corrisposto ai destinatari finali è aumentato di 2,0 miliardi di euro (da 4,7 a 6,7 miliardi di euro); ciò corrisponde a un esborso del 47 % rispetto ai contributi totali versati e costituisce un progresso limitato rispetto all'esborso del 37 % alla fine del 2012 ⁽³⁶⁾.

... così come la liquidità detenuta negli strumenti finanziari sottoposti a gestione indiretta

2.24. La tesoreria e gli equivalenti di tesoreria degli strumenti finanziari sono gestiti da fiduciarie per conto della Commissione allo scopo di attuare programmi specifici finanziati dal bilancio dell'UE. Alla fine del 2014 ammontavano a 1,3 miliardi di euro (contro 1,4 miliardi di euro nel 2013).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

2.23. Il tasso di erogazione complessivo alla fine del 2013 era del 47 %, a fronte del 37 % alla fine del 2012 e la Commissione prevede un progresso analogo per il 2014. Tra le misure adottate per accelerare i tassi di erogazione degli strumenti finanziari ai beneficiari finali vi sono azioni di follow-up attraverso comitati di monitoraggio, visite in loco, campagne promozionali e, in taluni casi, la riprogrammazione (quando risulta evidente che i fondi destinati inizialmente agli strumenti finanziari non possono essere versati ai destinatari finali a causa, ad esempio, di variazioni delle condizioni di mercato). Inoltre, mediante la modifica degli orientamenti sulla chiusura, la Commissione ha chiarito le modalità della flessibilità prevista dal regolamento generale in relazione al sostegno fornito ai destinatari finali dagli strumenti di ingegneria finanziaria.

Cfr. la risposta alla raccomandazione 5.

2.24. Numerosi strumenti finanziari necessitano di una riserva minima per poter funzionare. In particolare, una parte considerevole di tesoreria ed equivalenti di tesoreria (730 milioni di EUR) è detenuta da strumenti di garanzia, che, per loro stessa natura, devono mantenere liquidità e depositi a breve termine per assolvere alla loro funzione.

⁽³⁵⁾ Gli ultimi dati disponibili sono riferiti alla fine del 2013 e sono riportati nella relazione della Commissione «Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Council Regulation (EC) No 1083/2006» del settembre 2014.

⁽³⁶⁾ Cfr. paragrafi 6.49 e 6.50 e relazione annuale sull'esercizio finanziario 2013, paragrafo 1.48.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

2.25. La diminuzione netta di 0,1 miliardi di euro degli importi detenuti in conti fiduciari è dovuta principalmente al fatto che la Commissione si è ora attivata per svincolare i rientri⁽³⁷⁾ relativi ai prestiti e alle operazioni su capitali di rischio nell'ambito del programma MEDA⁽³⁸⁾. Al 31 dicembre 2013 si erano accumulati 259 milioni di euro che giacevano su un conto fiduciario presso la BEI⁽³⁹⁾. Durante il 2014 sono stati trasferiti 110 milioni di euro al Fondo di garanzia per le azioni esterne⁽⁴⁰⁾. I rimanenti 149 milioni di euro sono stati restituiti al bilancio generale dell'Unione.

2.26. L'impatto dello svincolo dei rientri MEDA è in parte compensato dal trasferimento di oltre 200 milioni di euro ai conti fiduciari istituiti per gli strumenti finanziari nell'ambito del nuovo QFP. Tali versamenti sono iscritti nel bilancio del 2014 come pagamenti.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI**Conclusione per il 2014**

2.27. Come nel 2013, i pagamenti nel 2014 sono rimasti superiori al livello del massimale del QFP. Gli stanziamenti di pagamento iniziali sono stati aumentati di 3,5 miliardi di euro in virtù dei bilanci rettificativi. La fissazione del bilancio a tale livello ha comportato l'attivazione del «margine per imprevisti» subito dopo l'avvio del nuovo QFP (cfr. paragrafi 2.4-2.9).

2.28. Gli impegni di bilancio non ancora liquidati per spese a carattere pluriennale permangono a un livello molto elevato. La maggior parte di questi impegni ancora da liquidare riguarda il precedente QFP (cfr. paragrafo 2.14).

2.29. Gli impegni inutilizzati dei Fondi SIE sono estremamente elevati per alcuni Stati membri (cfr. paragrafi 2.17-2.19).

2.27. Cfr. anche le risposte della Commissione ai punti da 2.4 a 2.9.

2.29. Cfr. anche le risposte della Commissione ai punti da 2.17 a 2.19.

⁽³⁷⁾ Pagamenti di interessi e rimborsi dei prestiti, dividendi e rimborso di capitali.

⁽³⁸⁾ Il principale strumento di cooperazione economica e finanziaria nell'ambito del partenariato euromediterraneo.

⁽³⁹⁾ Cfr. relazione annuale sull'esercizio finanziario 2013, paragrafo 1.49.

⁽⁴⁰⁾ Decisione n 466/2014/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, sulla concessione di una garanzia dell'Unione alla Banca europea per gli investimenti in caso di perdite relative ad operazioni di finanziamento a sostegno di progetti di investimento al di fuori dell'Unione (GU L 135 dell'8.5.2014, pag. 1).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Raccomandazioni

2.30. Raccomandiamo quanto segue.

- **Raccomandazione 1:** la Commissione dovrebbe adoperarsi per ridurre il livello degli impegni ancora da liquidare. Oltre alle misure a breve termine proposte nel marzo 2015, è necessaria una prospettiva di più lungo periodo (cfr. paragrafi 2.14-2.16);

- **Raccomandazione 2:** nella gestione finanziaria e di bilancio, la Commissione dovrebbe tener conto dei vincoli di capacità presenti in alcuni Stati membri al fine di evitare il sottoutilizzo dei fondi e di aumentare i tassi di assorbimento specie nel settore dei Fondi SIE (cfr. paragrafo 2.19);

2.30.

La Commissione accetta la raccomandazione e sta adottando l'azione richiesta.

Bisogna distinguere tra gli impegni ancora da liquidare (RAL) dovuti al lasso di tempo tra gli impegni e i pagamenti per i programmi pluriennali (il RAL «normale») e il RAL risultante dall'arretrato anormale creatosi a causa della carenza di stanziamenti di pagamento che si è verificata negli ultimi anni. Il piano di pagamento concordato con il Parlamento europeo e il Consiglio affronta pienamente tale arretrato anormale, che dovrebbe essere gradualmente smaltito entro la fine del 2016. Questo non eliminerà il RAL normale, poiché continueranno ad essere assunti nuovi impegni che daranno luogo a pagamenti negli anni successivi, come è prassi nella programmazione pluriennale.

La Commissione ritiene che il «piano di pagamento» stabilisca una prospettiva a lungo termine per ridurre l'arretrato dei pagamenti e il RAL anormale (cfr. risposta punto 2.21).

La Commissione accetta questa raccomandazione. Ha già adottato le seguenti azioni:

- *maggiorazione temporanea del 10 % del tasso di cofinanziamento per i paesi interessati dal programma,*
- *sostegno specifico per le autorità degli Stati membri interessati,*
- *revisione degli orientamenti relativi alla chiusura, per garantire il corretto utilizzo dei meccanismi di flessibilità di cui dispongono gli Stati membri (cfr. risposta al punto 2.23).*

Creazione di una task force interna in materia di migliore attuazione nel novembre 2014, incaricata di valutare la situazione in otto Stati membri, individuare le strozzature che ostacolano l'attuazione efficace, definire e monitorare l'attuazione di piani d'azione concreti per affrontare tali rischi potenziali di disimpegni.

Inoltre, la direzione generale Politica regionale e urbana ha istituito nel 2013 un centro di competenza «rafforzamento delle capacità amministrative», incaricato di definire e attuare azioni mirate per affrontare le carenze e gli ostacoli amministrativi che ostano ad un uso efficiente ed efficace dei fondi ESI negli Stati membri e nelle regioni.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- **Raccomandazione 3:** la Commissione dovrebbe considerare misure che inducano una riduzione degli impegni ancora da liquidare, una più rapida chiusura dei programmi del periodo 2007-2013, una riduzione della liquidità detenuta presso i fiduciari e la stesura di piani e previsioni di pagamento nei settori in cui gli impegni ancora da liquidare superano un multiplo dei rispettivi stanziamenti annuali (cfr. paragrafi 2.20 e 2.21);
- **Raccomandazione 4:** la Commissione dovrebbe introdurre previsioni dei flussi di cassa a lungo termine in modo da creare una migliore corrispondenza fra il fabbisogno per pagamenti e i fondi disponibili (cfr. paragrafo 2.22);
- **Raccomandazione 5:** la Commissione dovrebbe adoperarsi maggiormente per ridurre saldi di cassa eccessivi negli strumenti finanziari (cfr. paragrafi 2.23-2.26).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione accetta questa raccomandazione.

La Commissione deve far fronte a vincoli per accelerare la chiusura per il periodo 2007-2013.

La Commissione ritiene che la misura più importante per ridurre il RAL del periodo 2007-2013 sia l'approvazione degli stanziamenti richiesti nel progetto di bilancio 2016, onde eliminare gradualmente l'arretrato anormale di richieste di pagamento inevase nel 2016.

La Commissione accetta questa raccomandazione e sta adottando le misure raccomandate, studiando il modo migliore per stabilire una previsione dei flussi di cassa a lungo termine e assicurarne la diffusione.

La Commissione accetta la raccomandazione e sta adottando l'azione raccomandata. Alla chiusura, gli stanziamenti disponibili negli strumenti finanziari e non utilizzati almeno per un primo ciclo di investimenti/garanzie saranno persi per lo Stato membro interessato.

Per il periodo 2014-2020, sono state adottate norme più chiare e flessibili che permettono un orientamento più mirato degli strumenti (valutazione ex ante) e pagamenti a rate. Inoltre, sono state predisposte alcune iniziative per facilitare ulteriormente l'attuazione di questi strumenti, come gli strumenti pronti per l'uso e la piattaforma di assistenza tecnica «Fi-Compass», fornendo pareri, formazioni e lo scambio reciproco di esperienze per le autorità di gestione.

(Cfr. la risposta al punto 2.23 e la raccomandazione 2)

CAPITOLO 3

Ottenere risultati dal bilancio dell'UE

INDICE

	<i>Paragrafi</i>
Introduzione	3.1-3.2
Parte 1 — La strategia Europa 2020 e il monitoraggio e la rendicontazione della Commissione	3.3-3.34
Il periodo cui si applica la strategia Europa 2020 non è allineato con il ciclo di bilancio dell'UE	3.7-3.12
Le priorità, gli obiettivi principali e le iniziative faro, nonché gli obiettivi tematici di Europa 2020 non fungono da obiettivi operativi	3.13-3.25
Finora la Commissione non ha fornito un rendiconto completo riguardo al contributo fornito dal bilancio dell'UE al conseguimento degli obiettivi di Europa 2020	3.26-3.34
Parte 2 — Integrazione degli obiettivi di Europa 2020 negli accordi di partenariato e nei programmi degli Stati membri	3.35-3.65
I benefici potenziali attesi dalla combinazione dei cinque fondi strutturali e di investimento europei non sono stati pienamente realizzati	3.39-3.43
Negli accordi di partenariato e nei programmi la strategia Europa 2020 non è sistematicamente tradotta, attraverso obiettivi tematici, in obiettivi operativi	3.44-3.48
L'introduzione di indicatori comuni per ciascun fondo rappresenta un progresso importante, ma la loro concezione presenta dei limiti	3.49-3.56
La focalizzazione sui risultati dovrebbe essere ulteriormente migliorata, in particolare negli accordi di partenariato	3.57-3.60
Debolezze nella concezione del quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione	3.61-3.65
Parte 3 — Le relazioni della Commissione sulla performance	3.66-3.75
Le istruzioni emanate a livello centrale sono migliorate, ma permangono debolezze	3.68-3.70
La pianificazione e la rendicontazione della performance a livello di direzione generale possono essere ulteriormente migliorate	3.71-3.75
Parte 4 — Risultati dei nostri audit sulla performance (controlli di gestione)	3.76-3.86
Abbiamo riscontrato una scarsa focalizzazione sui risultati	3.79-3.82
Non sempre sono stati selezionati i progetti in grado di ottenere il massimo impatto	3.83-3.86
Conclusioni e raccomandazioni	3.87-3.97
Conclusione per il 2014	3.87-3.95
Raccomandazioni	3.96-3.97
Allegato 3.1 — Relazioni speciali adottate dalla Corte dei conti nel 2014	
Allegato 3.2 — Seguito dato alle raccomandazioni formulate in precedenza per le questioni relative alla performance.	

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

INTRODUZIONE

3.1. Il tema del presente capitolo è la performance (cfr. riquadro 3.1). Quest'anno abbiamo scelto di focalizzare il nostro esame sulla strategia a lungo termine dell'Unione europea (UE) Europa 2020. Il capitolo si articola in quattro parti: la prima riguarda l'attività di monitoraggio e rendicontazione attuata dalla Commissione sulla strategia Europa 2020; la seconda parte esamina come la strategia Europa 2020 influenzi gli accordi di partenariato e i programmi di finanziamento approvati dalla Commissione e dagli Stati membri. Le ultime due parti affrontano argomenti che abbiamo già esaminato negli anni precedenti. La terza parte presenta le nostre osservazioni sulle relazioni annuali di attività (RAA) preparate dai direttori generali della Commissione. Infine, la quarta parte evidenzia alcune delle principali questioni sollevate dalle relazioni speciali della Corte del 2014⁽¹⁾ aventi per oggetto la performance.

Riquadro 3.1 — La performance nell'Unione europea

La performance nell'UE è valutata in base ai principi della sana gestione finanziaria (economia, efficienza ed efficacia)⁽²⁾, e riguarda:

- a) le risorse (i mezzi finanziari, umani, materiali, organizzativi o normativi necessari per l'attuazione del programma);
- b) le realizzazioni (i risultati tangibili del programma);
- c) i risultati (gli effetti immediati del programma sui destinatari o beneficiari diretti);
- d) l'impatto (i cambiamenti a lungo termine a livello della società attribuibili, almeno in parte, all'azione dell'UE).

3.1. Il bilancio del quadro finanziario pluriennale (QFP) 2014-2020 è una delle leve dell'UE che contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi della strategia Europa 2020. I governi nazionali tuttavia svolgono un ruolo principe nel conseguimento di tali obiettivi. Il bilancio dell'UE di per sé rappresenta solo il 2 % circa della spesa pubblica complessiva nell'UE e l'1 % del reddito nazionale lordo. I bilanci e le azioni nazionali sono quindi il fattore fondamentale per realizzare gli obiettivi della strategia dell'UE.

La Commissione si è impegnata a rendere conto del contributo fornito dal bilancio dell'UE al conseguimento degli obiettivi di Europa 2020. Si tratta però di un compito difficile, soprattutto per quanto riguarda la distinzione dell'effetto del bilancio dell'UE da quello prodotto dai bilanci nazionali e dai fattori esterni. A tal fine è necessaria una combinazione di informazioni e di dati raccolti nell'ambito delle attività di monitoraggio, modellizzazione e valutazione.

Inoltre, gli obiettivi dei programmi di finanziamento e le modalità di attuazione del nuovo QFP sono stati definiti dal colegislatore. Tali programmi sono in gran parte attuati dagli Stati membri in gestione concorrente.

⁽¹⁾ Le nostre relazioni speciali riguardano il bilancio dell'UE e i Fondi europei di sviluppo (<http://eca.europa.eu>).

⁽²⁾ Articolo 27 del regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio, del 25 giugno 2002, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee, abrogato dall'articolo 30 del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, entrato in vigore il 1° gennaio 2013 (GU L 298 del 26.10.2012, pag. 1).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.2. Lo scorso anno, la relazione annuale includeva una sezione distinta in cui veniva analizzato il seguito dato dalla Commissione ad un campione di raccomandazioni tratte da alcune relazioni speciali⁽³⁾. Quest'anno nel presente capitolo non compare una sezione equivalente. Pubblicheremo invece una relazione speciale distinta focalizzata proprio sul seguito dato alle raccomandazioni formulate nelle nostre relazioni speciali.

PARTE 1 — LA STRATEGIA EUROPA 2020 E IL MONITORAGGIO E LA RENDICONTAZIONE DELLA COMMISSIONE

3.3. Europa 2020 è la strategia decennale per la crescita e l'occupazione sviluppata dall'Unione europea. Varata nel 2010 per creare le condizioni per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, fa seguito alla strategia di Lisbona, che aveva abbracciato il periodo dal 2000 al 2010. Europa 2020 prevede cinque obiettivi principali che devono essere raggiunti dall'UE entro la fine del periodo previsto.

3.4. La responsabilità di attuare la strategia Europa 2020 è condivisa tra l'UE e i suoi 28 Stati membri. Per tale ragione, in ogni Stato membro ai cinque obiettivi principali sono associati obiettivi nazionali che riflettono le diverse condizioni di ciascuno.

3.5. Anche se le finalità di Europa 2020 sono al centro di molte delle attività dell'UE, non coincidono esattamente. L'UE persegue infatti numerosi altri obiettivi rispetto ad Europa 2020, come ad esempio quelli relativi alle attività attuate al di fuori dei suoi confini geografici. Nel 2014, una consistente quota del bilancio dell'UE riguardava Europa 2020. Tuttavia, poiché si tratta di una strategia per i singoli Stati membri, nonché per l'UE nel suo insieme, sono gli Stati membri ad avere maggiori responsabilità per il conseguimento degli obiettivi di Europa 2020 e a doverla finanziare al di fuori del bilancio dell'UE.

3.5. Gli obiettivi dell'Unione sono definiti nei trattati e devono essere perseguiti e rispettati (per es. la politica agricola comune). In questo quadro, il bilancio dell'UE è assegnato alle varie attività e allineato il più possibile alle principali priorità dell'UE via via che si evolvono (per es. la strategia di Lisbona, la strategia Europa 2020). Con il nuovo QFP, i capi di Stato e di governo hanno deciso di mobilitare tutte le politiche, gli strumenti e gli atti giuridici dell'UE, nonché gli strumenti finanziari, ai fini del perseguimento degli obiettivi strategici. Tale decisione ha portato a proporre un bilancio con una forte connotazione paneuropea, volto a promuovere la strategia di crescita Europa 2020.

In base all'analisi della Commissione, circa il 58 % del bilancio dell'UE per il 2014 è stato destinato a Europa 2020. È stato altresì definito un nuovo approccio per assicurare l'uso efficace dei Fondi strutturali e di investimento europei, in particolare mediante uno stretto allineamento alle priorità della strategia Europa 2020, il ricorso alla condizionalità, la promozione della concentrazione delle risorse e della definizione di un ordine di priorità nel loro impiego e l'introduzione di incentivi legati alla performance.

⁽³⁾ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2013, paragrafi 10.53-10.55.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.6. In questa parte del capitolo vengono esaminati il rapporto tra la strategia e il ciclo di bilancio dell'UE, i collegamenti tra la strategia e gli obiettivi di livello più basso nonché le attività di monitoraggio e rendicontazione svolte dalla Commissione sul contributo fornito dal bilancio dell'UE a Europa 2020. Non vengono quindi esaminati i contributi degli Stati membri ad Europa 2020, né le altre responsabilità della Commissione, come il ruolo svolto in ambito legislativo, nell'elaborazione delle politiche o nel Semestre europeo⁽⁴⁾. Questo capitolo non prende pertanto in esame quanto conseguito nell'ambito delle diverse politiche grazie ad Europa 2020.

Il periodo cui si applica la strategia Europa 2020 non è allineato con il ciclo di bilancio dell'UE

3.7. Il ciclo di bilancio dell'UE è denominato «quadro finanziario pluriennale» (QFP)⁽⁵⁾ ed ha durata settennale. Il QFP stabilisce l'importo massimo che può essere speso annualmente dal bilancio UE per ciascun settore generale d'intervento. I periodi del QFP che sono pertinenti ai fini della strategia Europa 2020 sono quelli 2007-2013 e 2014-2020. La ripartizione dei fondi tra le diverse rubriche del QFP e tra gli Stati membri viene decisa durante i negoziati per il QFP. Il QFP determina una serie di cambiamenti del quadro legislativo che disciplina l'utilizzo dei fondi UE, in particolare dei requisiti in materia di monitoraggio e rendicontazione.

3.8. I periodi del QFP non sono mai stati allineati con quelli della strategia dell'UE (2000-2010 e 2010-2020). Questo sfasamento temporale ha reso difficile per la Commissione monitorare e rendere conto del contributo fornito dal bilancio UE alla strategia complessiva dell'UE per il periodo 2007-2013 del QFP.

3.9. In effetti, nella sua risposta alla relazione annuale della Corte sull'esercizio finanziario 2013, la Commissione aveva spiegato che: «la strategia Europa 2020 non era ancora in vigore quando è stato adottato il QFP 2007-2013 e quando sono state introdotte le disposizioni in materia di monitoraggio, valutazione e rendicontazione. Ciò spiega in larga parte il motivo per il quale non è stato possibile individuare il contributo preciso di ogni singolo programma finanziario agli obiettivi stabiliti in tale strategia»⁽⁶⁾.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.8. Il QFP 2007-2013 può non essere coinciso pienamente con il periodo previsto dalla strategia Europa 2020, ma ciò non implica una mancanza di allineamento alla strategia nel suo insieme. Peraltro, il QFP 2014-2020 ricade interamente nell'attuale periodo della strategia Europa 2020 e si conclude nella stessa data.

Il QFP 2014-2020 è stato definito in modo da concentrarsi sulla realizzazione degli obiettivi della strategia Europa 2020.

⁽⁴⁾ La strategia Europa 2020 viene anche attuata e monitorata come parte del Semestre europeo, il ciclo annuale del coordinamento economico e di bilancio dell'UE con gli Stati membri.

⁽⁵⁾ Esiste poi un bilancio annuale dell'UE, basato sul QFP settennale.

⁽⁶⁾ Risposta della Commissione alla relazione annuale della Corte sull'esercizio 2013, paragrafo 10.24.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.10. Non è facile cambiare il quadro di riferimento per il monitoraggio e la rendicontazione nel mezzo di un periodo del QFP. Oltre alle modifiche alla normativa che lo disciplina, ciò avrebbe anche richiesto, nei settori a gestione concorrente, un cambiamento delle procedure applicate da ciascuno Stato membro. Il quadro per il monitoraggio e la rendicontazione del QFP è stato allineato con la strategia Europa 2020 al momento dell'approvazione del QFP 2014-2020. Questo nuovo QFP, come raccomandato dalle valutazioni della strategia di Lisbona, ha ripreso le rubriche del bilancio UE, in modo da riflettere le priorità in materia di crescita previste dalla strategia Europa 2020.

3.11. I pagamenti eseguiti nell'ambito del QFP 2007-2013 continueranno oltre il 2015. Di conseguenza, il primo quinquennio della strategia Europa 2020 coincide con un QFP concepito per una strategia diversa. La relazione di sintesi sull'attuazione dei Fondi strutturali e d'investimento europei ⁽⁷⁾ (Fondi SIE) — i principali fondi utilizzati nel periodo 2014-2020 per attuare la strategia Europa 2020 — verrà iniziata nel 2016 ⁽⁸⁾ e le relazioni strategiche che alimenteranno il dibattito sul contributo dei Fondi SIE alla strategia Europa 2020 sono previste per il 2017 e il 2019 ⁽⁹⁾.

3.12. In tale contesto, le prossime due sezioni di questa parte del capitolo prendono in esame due elementi fondamentali per un monitoraggio ed una rendicontazione efficaci su Europa 2020: la traduzione delle aspirazioni politiche di alto livello in obiettivi operativi per il bilancio dell'UE e la capacità della Commissione di affrontare le difficoltà intrinseche che il monitoraggio e la rendicontazione comportano.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.10. *La Commissione assicura il monitoraggio e la rendicontazione del contributo fornito dal bilancio dell'UE al conseguimento degli obiettivi generali dell'Unione e, in particolare, degli obiettivi della strategia Europa 2020.*

⁽⁷⁾ I Fondi SIE comprendono il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo di coesione (FC), il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

⁽⁸⁾ Eccetto che per la relazione sull'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile che è iniziata nell'aprile 2015.

⁽⁹⁾ Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 320), articolo 53.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Le priorità, gli obiettivi principali e le iniziative faro, nonché gli obiettivi tematici di Europa 2020 non fungono da obiettivi operativi

3.13. Europa 2020 è una strategia politica ad alto livello. Come osservato in precedenza, gli obiettivi generali ad alto livello possono non essere sufficientemente mirati per risultare utili a livelli operativi inferiori ⁽¹⁰⁾. Ai fini della gestione, occorre definire obiettivi operativi, corredati di indicatori, target finali e target intermedi. Questi obiettivi operativi devono essere collegati alla strategia Europa 2020.

Tre priorità, cinque obiettivi principali, sette iniziative faro

3.14. Alla strategia Europa 2020 è associata una serie di obiettivi principali, iniziative faro e obiettivi tematici, come illustrato nel riquadro 3.2. La presente sezione e quelle che seguono esaminano pertanto la coerenza tra questi diversi elementi: ovvero se gli obiettivi ad alto livello formulati in Europa 2020 siano tradotti in elementi operativi che consentano ai responsabili della gestione di monitorare e render conto del contributo fornito dal bilancio dell'UE all'attuazione della strategia.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.13. Sin dall'inizio la strategia si è basata su una stretta collaborazione con gli Stati membri, i quali svolgono un ruolo fondamentale per il suo successo. A tal fine, gli obiettivi di Europa 2020 a livello UE sono scomposti in obiettivi nazionali. Lungi dall'essere una strategia a livello UE imposta dall'alto, Europa 2020 si basa sulla partecipazione di tutti i soggetti interessati a livello europeo, nazionale, regionale e locale.

Le aspirazioni politiche della strategia Europa 2020 trovano espressione concreta nella definizione di obiettivi e hanno ispirato la struttura del bilancio dell'UE. Esse sono state incorporate nella base giuridica dei programmi finanziati dal bilancio dell'UE.

3.14. Si veda la risposta della Commissione al punto 3.1.

⁽¹⁰⁾ Cfr. relazione annuale sull'esercizio finanziario 2012, paragrafo 10.10.

Riquadro 3.2 — Priorità di Europa 2020 — Crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva (paragrafo 3.15).

<i>Obiettivi principali di Europa 2020 (paragrafi 3.16 e 3.17).</i>	<i>Iniziative faro di Europa 2020 (paragrafi 3.18-3.21)</i>	<i>Obiettivi tematici (solo per i fondi SIE) (paragrafi 3.22-3.25)</i>
1. Occupazione: raggiungere il 75 % di occupati nella fascia 20-64 anni. 2. Ricerca e sviluppo (R&S): investire il 3 % del prodotto interno lordo europeo (PIL) in ricerca e sviluppo. 3. Cambiamenti climatici e sostenibilità energetica: ridurre le emissioni di gas serra del 20 % (o persino del 30 %, se le condizioni lo permettono) rispetto al 1990; ricavare il 20 % del fabbisogno energetico da fonti rinnovabili e aumentare del 20 % l'efficienza energetica. 4. Istruzione: ridurre i tassi di abbandono scolastico precoce al di sotto del 10 %; portare almeno il 40 % dei 30-34enni ad un livello di istruzione universitaria. 5. Lotta alla povertà e all'emarginazione: ridurre il numero di persone a rischio o in condizioni di povertà e di esclusione sociale di almeno 20 milioni di unità.	<i>Crescita intelligente:</i> 1. Agenda digitale europea. 2. Unione dell'innovazione. 3. Youth on the move. <i>Crescita sostenibile:</i> 4. Un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse. 5. Una politica industriale per l'era della globalizzazione. <i>Crescita inclusiva:</i> 6. Agenda per nuove competenze e nuovi lavori. 7. Piattaforma europea contro la povertà.	1. Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione. 2. Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime. 3. Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese (PMI), del settore agricolo (per il FEASR) e del settore della pesca e dell'acquacoltura (per il FEAMP). 4. Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori. 5. Promuovere l'adattamento ai cambiamenti climatici, la prevenzione e la gestione dei rischi. 6. Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse. 7. Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete. 8. Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori. 9. Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione. 10. Investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente. 11. Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.15. Al livello più alto di Europa 2020 ci sono tre priorità per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva, insieme a cinque obiettivi principali riportati nel riquadro 3.2. I collegamenti tra le priorità e gli obiettivi principali sono però molteplici e complessi. Ad esempio, gli obiettivi principali sono definiti «rappresentativi, non limitativi» delle tre priorità⁽¹⁾; non vi è un chiaro nesso tra i singoli obiettivi e le priorità.

3.16. Gli obiettivi principali sono essenzialmente aspirazioni politiche⁽²⁾. Ad eccezione degli obiettivi relativi alle emissioni dei gas serra e alle energie rinnovabili, gli obiettivi principali non sono accompagnati da un quadro di riferimento giuridicamente vincolante a livello dell'UE. Il contributo del bilancio dell'UE non è indicato separatamente nel quadro del conseguimento degli obiettivi principali.

3.17. Che gli obiettivi principali non siano vincolanti e operativi risulta evidente da come sono stati tradotti in più obiettivi distinti a livello di ciascuno Stato membro. Ad esempio, per due obiettivi principali, anche se ciascuno Stato membro riuscisse a raggiungere i propri obiettivi nazionali, a livello UE non si raggiungerebbe ancora l'obiettivo principale generale.

a) raggiungere tutti gli obiettivi nazionali vorrebbe dire pervenire ad un tasso di occupazione per la popolazione tra i 20 e i 64 anni del 74 %, al di sotto dell'obiettivo principale dell'UE che è del 75 %;

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.15. Questi obiettivi non sono destinati a escludersi a vicenda, né finalizzati a perseguire soltanto una delle tre priorità. Esiste un chiaro nesso fra i singoli obiettivi e le tre priorità di crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Gli obiettivi sono stati selezionati al fine di assicurare che siano complementari e nell'insieme contribuiscano a realizzare i tre aspetti della crescita. Sono intenzionalmente non limitativi e non colgono tutte le leve della crescita. Sono rappresentativi del tipo di cambiamento incoraggiato dalla strategia e mirano a evidenziare un numero selezionato di importanti fattori di crescita d'interesse per tutti gli Stati membri e in grado di orientarne l'azione. Questo approccio selettivo deriva anche dagli insegnamenti tratti dalla strategia di Lisbona, le cui priorità si sono indebolite a causa del numero troppo elevato di obiettivi. La strategia Europa 2020 mirava a mantenere l'attenzione sugli aspetti essenziali.

3.16. I settori cui si applica la strategia Europa 2020 sono per la maggior parte di competenza degli Stati membri. Pertanto l'UE può dare l'esempio e fissare obiettivi ambiziosi e realistici, ma la definizione di quelli nazionali rimane una scelta politica a livello nazionale.

La Commissione/UE non ha la competenza giuridica necessaria per creare un quadro di riferimento giuridicamente vincolante. Per esempio, per quanto riguarda l'occupazione, l'Unione può adottare misure soltanto per assicurare il coordinamento delle politiche degli Stati membri in materia, in particolare definendo orientamenti per tali politiche.

3.17. La Commissione ha spiegato, nella sua comunicazione⁽¹⁾, che questa situazione è una conseguenza delle scelte politiche nazionali.

a) Si veda la risposta della Commissione al punto 3.16 in merito alla ripartizione delle competenze fra l'Unione e gli Stati membri ai sensi dell'articolo 5 del TUE.

⁽¹⁾ COM(2010) 2020 definitivo del 3 marzo 2010, Comunicazione della Commissione «Europa 2020 — Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva», sezione 2.

⁽²⁾ COM(2015) 100 final del 2 marzo 2015, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni «Risultati della consultazione pubblica sulla strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva», sezione 1.

⁽¹⁾ COM(2014)130 del 5.3.2014, «Bilancio della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva».

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- b) raggiungere tutti gli obiettivi nazionali per la ricerca e lo sviluppo porterebbe ad investire il 2,6 % del PIL entro il 2020, al di sotto dell'obiettivo principale dell'UE che è del 3,0 %⁽¹³⁾;

3.18. Il secondo pilastro della struttura di Europa 2020 è rappresentato dalle sette iniziative faro, le quali sono raggruppate in base alle tre priorità per la crescita e non sono destinate a fornire un insieme di obiettivi o di indicatori più dettagliati. Secondo la Commissione, le iniziative faro contribuiscono piuttosto a creare un quadro di riferimento per le azioni da intraprendere a livello di UE e di Stato membro⁽¹⁴⁾.

3.19. Tutte le iniziative faro, ad eccezione di «una politica industriale per l'era della globalizzazione» contribuiscono direttamente al raggiungimento di uno o più obiettivi principali e tutti gli obiettivi principali sono direttamente perseguiti da almeno una iniziativa faro. La Commissione non ha però svolto un'analisi dettagliata dei rapporti tra gli obiettivi e le iniziative faro, né ha utilizzato queste ultime come strumento di gestione — stabilendo cioè target intermedi, comunicazioni regolari su tali iniziative — per orientare i progressi nell'attuazione della strategia.

3.20. Il feedback ricevuto dalla consultazione pubblica sulla strategia Europa 2020, come riferito dalla Commissione nel marzo 2015, indicava che le iniziative faro avevano dato in generale i risultati auspicati e che gli interventi nei settori corrispondenti sarebbero dovuti proseguire sotto altre forme. Gli intervistati hanno dichiarato che era il momento di sostituire le iniziative faro con programmi strategici globali strutturati in modo più coerente⁽¹⁵⁾.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- b) Per quanto riguarda l'obiettivo per la ricerca e lo sviluppo, la Commissione sottolinea che investire il 3 % del PIL entro il 2020 è un obiettivo dell'Unione europea. Spetta agli Stati membri fissare i rispettivi obiettivi nazionali per la ricerca e lo sviluppo al livello che ritengono più appropriato e la Commissione ha scarse possibilità di influenzare tale decisione. In effetti, il raggiungimento degli obiettivi degli Stati membri si tradurrebbe in un livello di investimento del 2,6 %, ma si tratta comunque di un incremento notevole. I progressi verso l'obiettivo del 3 % sono monitorati attraverso il processo del Semestre europeo, nell'ambito del quale gli Stati membri sono incoraggiati ad aumentare i rispettivi investimenti nelle attività di ricerca e sviluppo.

3.18. Le iniziative faro miravano a inquadrare alcune azioni politiche/prioritarie al fine di perseguire gli obiettivi di Europa 2020. Tali azioni prioritarie erano perlopiù considerate complementari alle riforme strutturali basate sulle raccomandazioni specifiche per ciascun paese.

3.19. Poiché Europa 2020 è una strategia globale, vincolare ogni obiettivo a un'iniziativa faro e viceversa non sarebbe di alcuna utilità.

Nei primi anni successivi all'adozione della strategia Europa 2020, la Commissione ha reso conto regolarmente, nella sua Analisi annuale della crescita, dei progressi compiuti nel conseguimento degli obiettivi principali e delle iniziative faro. Tale rendicontazione è divenuta meno regolare con il progressivo completamento di molte attività delle iniziative faro.

⁽¹³⁾ «Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe 2020 strategy», Edizione 2015, pagg.16, 46 e 77 (<http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-statistical-books/-/KS-EZ-14-001>).

⁽¹⁴⁾ COM(2010) 2020 definitivo del 3 marzo 2010, sezione 2.

⁽¹⁵⁾ COM(2015) 100 final del 2 marzo 2015, sezione 3.3.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.21. Come per gli obiettivi principali (paragrafo 3.16), la principale funzione delle iniziative farò è di fungere da piani d'azione ispirati da motivazioni politiche. Non sono adatte a tradurre le finalità ad alto livello di Europa 2020 in obiettivi operativi.

Undici obiettivi tematici

3.22. Uno dei principali strumenti dell'UE per raggiungere le finalità della strategia Europa 2020 è il QFP (paragrafo 3.7), in particolare i fondi SIE (paragrafo 3.11). I meccanismi di funzionamento di questi fondi, che prevedono la stipula di accordi di partenariato tra la Commissione e ciascuno Stato membro, e i programmi a livello di Stato membro che stabiliscono le modalità con cui verranno spesi i fondi, sono descritti diffusamente nella seconda parte del capitolo.

3.23. Un elemento fondamentale di queste strutture a livello di Stato membro, destinato a fornire un collegamento con la strategia Europa 2020, sono gli 11 obiettivi tematici. In base alla normativa, «Al fine di contribuire alla realizzazione della strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva (...) ogni fondo SIE sostiene gli obiettivi tematici seguenti», indicati nel riquadro 3.2. Questi obiettivi tematici devono essere tradotti in priorità specifiche a ciascuno dei fondi SIE⁽¹⁶⁾. Analizzeremo ulteriormente questo aspetto nella seconda parte di questo capitolo.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.21. *La Commissione non ha mai avuto intenzione di tradurre le finalità ad alto livello di Europa 2020 in obiettivi operativi, bensì mirava a individuare un insieme di settori fondamentali per orientare il programma di riforme degli Stati membri e promuovere l'occupazione e la crescita.*

⁽¹⁶⁾ Regolamento (UE) n. 1303/2013, articolo 9.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.24. Gli obiettivi tematici non sono obiettivi operativi, corredati da target finali, target intermedi e indicatori. Sono obiettivi generali di livello superiore in quanto coprono la totalità delle aree finanziate dai fondi SIE. La portata degli obiettivi tematici è più ampia della strategia Europa 2020 (paragrafo 3.5) e dei suoi obiettivi principali e delle iniziative faro. La normativa fondamentale che disciplina i fondi SIE e gli obiettivi tematici non stabilisce il collegamento tra obiettivi tematici, obiettivi principali e iniziative faro. Abbiamo potuto rilevare tale collegamento solo in un documento di lavoro della Commissione⁽¹⁷⁾ dove cinque obiettivi tematici erano esplicitamente collegati ai cinque obiettivi principali, mentre altri tre erano collegati indirettamente. I restanti tre obiettivi tematici, i numeri 2, 5 e 11 nel riquadro 3.2, non erano collegati ad alcun obiettivo principale. Per quanto riguarda le iniziative faro, nel documento di lavoro della Commissione, quattro obiettivi tematici erano collegati a tali iniziative, per cui in tale documento tre iniziative faro non erano associate ad alcun obiettivo tematico.

3.25. Gli obiettivi tematici di per sé, come gli obiettivi principali e le iniziative faro, non sono adatti a tradurre la strategia Europa 2020 in obiettivi operativi utili.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.24. *L'elenco esaustivo di aree tematiche ad alto livello da sostenere con i fondi SIE è stato compilato allo scopo di stabilire il collegamento tra i cinque fondi, ciascuno con la propria missione fondata sul trattato, e la strategia Europa 2020. Gli obiettivi tematici sono tradotti in obiettivi specifici, accompagnati da indicatori, valori base e obiettivi, a livello delle priorità d'investimento in ciascun programma dei fondi SIE⁽²⁾.*

Non si intendeva stabilire un collegamento diretto tra tutti gli obiettivi tematici e gli obiettivi principali. Gli obiettivi principali sono illustrativi e non colgono la totalità della strategia Europa 2020. La determinazione del contributo effettivo dei fondi agli obiettivi politici generali può essere effettuata soltanto a seguito di un'analisi delle azioni concretamente finanziate e dei loro risultati, tramite una valutazione.

Il fatto che alcune iniziative faro non siano menzionate nella parte 2 del documento di lavoro dei servizi della Commissione non significa che tali iniziative non possano essere associate a un obiettivo tematico. Le tre iniziative faro indicate dalla Corte sono infatti collegate a obiettivi tematici (rispettivamente 8, 9 e 10). Per quanto riguarda le iniziative faro, una prima stima basata sui programmi operativi 2014-2020 indica che i fondi SIE contribuiscono a tutte le iniziative⁽³⁾.

3.25. *Gli obiettivi tematici rispecchiano gli obiettivi della strategia Europa 2020 e stabiliscono il quadro di riferimento per la definizione di obiettivi operativi utili a livello di ciascun programma dei fondi SIE, tenendo conto delle caratteristiche specifiche dello Stato membro e dell'area del programma.*

⁽¹⁷⁾ Documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD(2012) 61 finale, parte II del 14 marzo 2012 «Elementi per un quadro strategico comune dal 2014 al 2020: Fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo sociale europeo, Fondo di coesione, Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca». I cinque obiettivi tematici esplicitamente collegati agli obiettivi principali sono i numeri 1, 4, 8, 9 e 10; quelli collegati indirettamente sono i numeri 3, 6 e 7. Gli obiettivi tematici 1, 2, 3 e 6 sono collegati alle iniziative faro.

⁽²⁾ Come indicato all'articolo 2, punto 34, del regolamento recante disposizioni comuni, per «obiettivo specifico» si intende «il risultato al quale contribuisce una priorità d'investimento o una priorità dell'Unione in uno specifico contesto nazionale o regionale mediante azioni o misure intraprese nell'ambito di tale priorità».

⁽³⁾ Unione dell'innovazione: obiettivo tematico 1; Youth on the move: obiettivi tematici 8 e 10; Agenda digitale europea: obiettivo tematico 2; Un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse: obiettivi tematici 4, 5 e 6; Una politica industriale per l'era della globalizzazione: obiettivi tematici 3 e 7; Agenda per nuove competenze e nuovi lavori: obiettivi tematici 8 e 10; Piattaforma europea contro la povertà: obiettivo tematico 9. Per maggiori informazioni si veda il documento di lavoro 1 allegato al progetto di bilancio per il 2016.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Finora la Commissione non ha fornito un rendiconto completo riguardo al contributo fornito dal bilancio dell'UE al conseguimento degli obiettivi di Europa 2020

3.26. In questa sezione esaminiamo in che misura la Commissione sia stata in grado di monitorare e rendere conto del contributo fornito dal bilancio dell'UE, distinto da quello fornito dagli Stati membri attraverso i loro fondi nazionali, al conseguimento degli obiettivi di Europa 2020. Esaminiamo inoltre due importanti aspetti dei sistemi di monitoraggio e rendicontazione: se vi sia una appropriazione dei risultati strategici raggiunti e se esista una strategia per comunicare i risultati raggiunti a fronte degli obiettivi perseguiti da Europa 2020.

Monitoraggio e rendicontazione su Europa 2020

3.27. La Commissione non può misurare e valutare in modo utile il contributo fornito dal bilancio dell'UE all'attuazione della strategia Europa 2020 se non dispone di informazioni pertinenti, affidabili e tempestive, ottenute attraverso un sistema solido di gestione e di comunicazione di informazioni sulla performance⁽¹⁸⁾. Tale sistema ancora non esiste. Le RAA⁽¹⁹⁾ che abbiamo esaminato nelle precedenti relazioni annuali non avevano cercato di analizzare i progressi compiuti nel conseguimento di Europa 2020. Nella terza parte di questo capitolo abbiamo esaminato in che misura le RAA 2014 affrontino tale questione.

3.27. Il quadro normativo definito dai colegislatori pone in essere un sistema di rendicontazione robusto per il periodo 2014-2020, che a partire dal 2016 fornirà maggiori informazioni sui risultati conseguiti per obiettivo tematico, in relazione agli obiettivi di Europa 2020. Sarà dunque possibile condurre un'analisi qualitativa, in quanto il ruolo della valutazione è verificare progressivamente il contributo fornito dai fondi SIE al conseguimento degli obiettivi di Europa 2020.

Nei casi in cui è possibile stabilire un collegamento più diretto tra i fondi e gli obiettivi di Europa 2020, la Commissione ha adottato misure concrete per porre in essere un sistema di monitoraggio dei risultati⁽⁴⁾.

Negli anni precedenti, le relazioni annuali di attività (RAA) erano collegate al QFP 2007-2013, che era stato definito prima che fossero fissati gli obiettivi di Europa 2020.

⁽¹⁸⁾ Cfr. relazione annuale sull'esercizio finanziario 2012, paragrafo 10.32.

⁽¹⁹⁾ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2010, capitolo 8: direzioni generali Agricoltura e sviluppo rurale (DG AGRI), Politica regionale (DG REGIO) e Ricerca e innovazione (DG RTD); relazione annuale sull'esercizio finanziario 2011, capitolo 10: direzioni generali AGRI, Sviluppo e cooperazione — EuropeAid (DEVCO) e REGIO; relazione annuale sull'esercizio finanziario 2012, capitolo 10: direzioni generali Concorrenza (DG COMP), Mobilità e trasporti (DG MOVE), Affari marittimi e pesca (DG MARE) e relazione annuale sull'esercizio finanziario 2013, capitolo 10: direzioni generali Occupazione, affari sociali e inclusione (DG EMPL), Salute e consumatori (DG SANCO) e Ufficio per le infrastrutture e la logistica a Lussemburgo (OIL).

⁽⁴⁾ Il comitato per l'occupazione e il comitato per la protezione sociale hanno messo a punto uno strumento per il monitoraggio dei risultati in materia di occupazione basato su una vasta banca dati contenente un gran numero di indicatori occupazionali e sociali collegati agli obiettivi principali. Anche il comitato per la politica economica si avvale di un sistema di monitoraggio completo, nell'ambito del gruppo di lavoro sulla metodologia di Lisbona, per monitorare i progressi nell'attuazione di Europa 2020.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.28. Per Europa 2020 esistono alcuni elementi di un sistema efficace di monitoraggio e rendicontazione. L'ufficio statistico della Commissione, Eurostat, fornisce dati statistici sulla performance nel conseguimento degli obiettivi principali di Europa 2020, sia a livello nazionale che di UE. Sul suo sito vengono regolarmente pubblicati aggiornamenti sugli obiettivi, e relazioni *ad hoc* presentano analisi più approfondite delle tendenze e indagano sulle ragioni dell'andamento degli indicatori principali.

3.29. Le proposte sulla revisione di Europa 2020 che la Commissione avrebbe dovuto presentare al Consiglio nel marzo 2015, sono state rinviate agli inizi del 2016. Nel marzo 2014, la Commissione ha diffuso una comunicazione in cui traccia un bilancio e indice una consultazione pubblica su Europa 2020⁽²⁰⁾. Tuttavia, la sintesi dei risultati di questa consultazione non fornisce alcun feedback sul ruolo dei programmi UE per Europa 2020⁽²¹⁾.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.28. *Le relazioni sui singoli paesi elaborate dalla Commissione nel contesto del semestre europeo esaminano in modo approfondito la situazione socioeconomica e le prospettive in ciascuno Stato membro e le azioni più importanti da intraprendere per migliorare il progresso socioeconomico. Tale analisi costituisce la base per le successive raccomandazioni specifiche per paese, proposte dalla Commissione e adottate dal Consiglio europeo.*

Nell'ambito dei negoziati è stata prestata particolare attenzione ad assicurare che le raccomandazioni specifiche per paese trovino espressione negli accordi di partenariato e nei programmi operativi 2014-2020, al fine di continuare a rafforzare la coerenza degli obiettivi specifici a livello di programma operativo e degli obiettivi ad alto livello di Europa 2020.

⁽²⁰⁾ COM(2014) 130 final/2 del 19 marzo 2014, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni «Bilancio della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva».

⁽²¹⁾ COM(2015) 100 final del 2 marzo 2015.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.30. Come indicato dalla Commissione lo scorso anno nella quarta relazione di valutazione, per il periodo di programmazione 2007-2013 non è «possibile individuare esattamente il contributo offerto da ciascuno dei programmi finanziari alla realizzazione degli obiettivi di Europa 2020»⁽²²⁾. La Commissione ha pubblicato la sua quinta relazione di valutazione, relativa all'esercizio finanziario 2014, nel giugno 2015⁽²³⁾. La quinta relazione di valutazione fornisce più informazioni su Europa 2020 rispetto a quella precedente. Vi è una sezione dedicata ad Europa 2020, che fornisce un resoconto sintetico dei progressi compiuti nel conseguimento degli obiettivi di Europa 2020. La relazione include anche molteplici riferimenti al contributo dei singoli programmi all'attuazione di Europa 2020. Tali riferimenti, tuttavia, sono limitati. Il QFP 2007-2013 non consente un rendiconto completo riguardo al contributo fornito dal bilancio dell'UE ad Europa 2020, in quanto è stato concepito anteriormente all'adozione di tale strategia.

3.31. La relazione di valutazione presenta quindi un quadro incompleto del contributo fornito dal bilancio dell'UE all'attuazione di Europa 2020 (cfr. anche il paragrafo 3.9). In base al quadro normativo del periodo di programmazione 2014-2020, la Commissione si attende che, a partire dall'esercizio finanziario 2017, la relazione di valutazione fornirà informazioni migliori e più complete sulla performance, nonché sui progressi rispetto agli obiettivi di Europa 2020⁽²⁴⁾. Tuttavia, nella seconda parte del capitolo, sottolineiamo alcuni aspetti che ostacoleranno il compito della Commissione nel rendere conto del contributo fornito dai fondi SIE al conseguimento degli obiettivi di Europa 2020 per questo periodo di programmazione.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.30. Nella quarta relazione di valutazione, la Commissione ha rilevato che «Europa 2020 è un'iniziativa comune degli Stati membri e della Commissione; numerosi fattori esterni influiscono sulla realizzazione dei suoi obiettivi». La Corte ha osservato, al punto 10.24 della relazione annuale sull'esercizio finanziario 2013, che la quarta relazione di valutazione rappresentava un miglioramento in quanto cercava di stabilire un collegamento fra i principali programmi finanziari presentati dalla rubrica del QFP e le informazioni sulla performance disponibili sulla strategia Europa 2020.

Nella quinta relazione di valutazione la Commissione accenna all'entità limitata del bilancio dell'UE rispetto alla spesa pubblica complessiva nell'UE e alla pluralità dei fattori esterni che incidono sul conseguimento degli obiettivi di Europa 2020.

La Commissione si è impegnata a rendere conto del contributo fornito dal bilancio dell'UE al conseguimento degli obiettivi di Europa 2020. Si tratta però di un compito difficile, soprattutto per quanto riguarda la distinzione dell'effetto del bilancio dell'UE da quello prodotto dai bilanci nazionali e dai fattori esterni (si veda anche la risposta della Commissione al punto 3.1).

3.31 Le disposizioni in materia di rendicontazione per i programmi 2007-2013 sono state adottate prima che fossero fissati gli obiettivi di Europa 2020. In questo momento non è dunque ragionevole attendersi che la relazione di valutazione fornisca un quadro completo del contributo del bilancio dell'UE alla realizzazione della strategia Europa 2020.

⁽²²⁾ COM(2014) 383 final del 26 giugno 2014 «Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulla valutazione delle finanze dell'Unione in base ai risultati conseguiti».

⁽²³⁾ COM(2015) 313 final del 26 giugno 2015 «Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio relativa alla valutazione delle finanze dell'Unione basata sui risultati conseguiti». Il trattato (articoli 318 e 319 del TFUE) prevede che la Commissione produca tale relazione e che detta relazione sia parte degli elementi sulla base dei quali il Parlamento dà atto ogni anno alla Commissione dell'esecuzione del bilancio.

⁽²⁴⁾ Cfr. relazione annuale sull'esercizio finanziario 2013, paragrafo 10.25 e risposta della Commissione.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Appropriazione e impegno delle parti interessate

3.32. Perché la strategia Europa 2020 abbia successo, è necessario che gli Stati membri e l'UE, a cui gli obiettivi della strategia si applicano, siano pienamente coinvolti nell'attuazione della strategia e la facciano propria. Le analisi della strategia di Lisbona hanno evidenziato che l'assenza di un chiaro impegno delle parti in causa ha limitato l'efficacia della strategia. La relazione del gruppo ad alto livello ha concluso che «La mancanza di un impegno nazionale ed europeo ha impedito di sfruttare questi vantaggi, dando luogo a notevoli incoerenze»⁽²⁵⁾. La valutazione della strategia di Lisbona aveva raggiunto una conclusione analoga, indicando che l'attuazione aveva risentito del coinvolgimento variabile delle parti in causa⁽²⁶⁾.

3.33. Per Europa 2020, la Commissione ha voluto promuovere un maggiore coinvolgimento delle parti in causa e un loro impegno al conseguimento degli obiettivi della strategia. La comunicazione che ha accompagnato il lancio della strategia include una sezione in cui si stabiliscono i compiti di ciascuna parte, esaminando il ruolo del Consiglio europeo, del Consiglio dei ministri, della Commissione, del Parlamento europeo, delle autorità nazionali, regionali e locali, e delle parti interessate e della società civile⁽²⁷⁾.

3.34. Per il QFP 2014-2020, buona parte delle informazioni sul contributo del bilancio UE ad Europa 2020 dovranno provenire, come in passato, dagli Stati membri (in linea con i principi della gestione concorrente). Pertanto, sarà necessario un impegno a tutti i livelli (nazionale e UE) per far sì che siano rese disponibili informazioni di qualità e che siano utilizzate per il monitoraggio e la rendicontazione. Applicare questo sistema di monitoraggio e rendicontazione della performance in modo efficace richiede tempo. Alcuni elementi di tale sistema sono analizzati nella seconda parte del capitolo. Tale sistema, una volta attuato, dovrebbe consentire alla Commissione di assumere, attraverso le dichiarazioni di affidabilità dei direttori generali incluse nelle RAA, le proprie responsabilità per quanto riguarda la sana gestione finanziaria del bilancio dell'UE e il contributo di quest'ultimo alle realizzazioni delle politiche⁽²⁸⁾.

3.34. Come già accennato nella risposta della Commissione alla raccomandazione 3 di cui al capitolo 10 della relazione annuale della Corte sull'esercizio finanziario 2013, occorre operare una distinzione tra la responsabilità diretta dei direttori generali in materia di gestione dei programmi finanziari ed esecuzione del bilancio, da un lato, e, dall'altro, conseguimento degli obiettivi politici, quali l'impatto dei programmi finanziari. Quest'ultimo è anche responsabilità dei legislatori, che contribuiscono alla definizione dei programmi e alla loro adozione, nonché degli Stati membri, che spesso svolgono un ruolo importante nella loro attuazione. Inoltre, molti altri fattori economici e sociali, che esulano dal controllo dei direttori generali, influiscono sulla performance generale dei programmi.

La Commissione di conseguenza ritiene che la dichiarazione di affidabilità sottoscritta dai direttori generali dovrebbe continuare a riguardare le questioni di gestione e finanziarie, in piena conformità con la responsabilità finanziaria della Commissione per l'esecuzione del bilancio dell'UE. Adottando la relazione di sintesi, la Commissione si assume la piena responsabilità della gestione del bilancio dell'UE.

⁽²⁵⁾ «Affrontare la sfida — Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione», pag. 40.

⁽²⁶⁾ SEC(2010) 114 final del 2 giugno 2010, pag. 6.

⁽²⁷⁾ COM(2010) 2020 final del 3 marzo 2010, sezione 5.2.

⁽²⁸⁾ Attualmente, le questioni relative alla performance sono escluse dalle dichiarazioni annuali di affidabilità delle direzioni generali. Cfr. relazione annuale sull'esercizio finanziario 2013, paragrafo 10.65 e raccomandazione 3, insieme alla risposta della Commissione.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

PARTE 2 — INTEGRAZIONE DEGLI OBIETTIVI DI EUROPA 2020 NEGLI ACCORDI DI PARTENARIATO E NEI PROGRAMMI DEGLI STATI MEMBRI

3.35. Per raggiungere gli obiettivi di Europa 2020, è importante che l'UE si impegni ad utilizzare al meglio i fondi SIE (cfr. paragrafo 3.11). Gli accordi di partenariato tra la Commissione e ciascuno Stato membro costituiscono il nucleo essenziale del quadro di riferimento per i fondi SIE. Essi descrivono le necessità in termini di sviluppo di ciascun paese e, per ciascuno dei fondi SIE, una sintesi dei principali risultati attesi per ciascun obiettivo tematico selezionato⁽²⁹⁾. È sulla base degli accordi di partenariato che gli Stati membri definiscono i programmi per ciascun fondo (o per più fondi), indicando le priorità per il paese o la regione interessata.

3.36. Per attuare la strategia Europa 2020, gli accordi di partenariato e i programmi devono focalizzarsi sulla performance e non solo sull'assorbimento delle risorse finanziarie disponibili. La Commissione deve monitorare e dare conto regolarmente del contributo fornito dai fondi SIE all'attuazione della strategia Europa 2020. In particolare, la Commissione dovrà redigere delle relazioni strategiche (nel 2017 e 2019) sul contributo dei fondi SIE alla realizzazione della strategia Europa 2020⁽³⁰⁾.

3.37. La presente sezione esamina pertanto se:

- a) il fatto di raggruppare i cinque fondi SIE negli accordi di partenariato e nei programmi stia effettivamente comportando dei benefici (paragrafi 3.39-3.43);
- b) gli Stati membri, negli accordi di partenariato e nei programmi, abbiano tradotto la strategia Europa 2020, attraverso obiettivi tematici, in elementi operativi che consentano ai responsabili della Commissione di monitorare e rendere conto del contributo fornito dal bilancio UE alla strategia Europa 2020 (paragrafi 3.44-3.48);
- c) l'introduzione di un insieme comune di indicatori per i fondi SIE faciliti la rendicontazione della performance (paragrafi 3.49-3.56);
- d) negli accordi di partenariato e nei programmi gli Stati membri si focalizzino sui risultati (paragrafi 3.57-3.60);
- e) il nuovo quadro di riferimento per la performance incentivi gli Stati membri a ottenere dei risultati (3.61-3.65).

3.35. La Commissione rimanda alla sua risposta al punto 3.1. Il bilancio dell'UE è solo una delle leve a disposizione dell'UE per contribuire al raggiungimento degli obiettivi di Europa 2020.

⁽²⁹⁾ Regolamento (UE) n. 1303/2013 (articoli 15-17).

⁽³⁰⁾ Regolamento (UE) n. 1303/2013, articolo 53.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.38. Il nostro esame si è basato sull'analisi del quadro normativo e di un campione di cinque accordi di partenariato⁽³¹⁾ e di un programma per ciascun accordo di partenariato esaminato⁽³²⁾. Quest'anno abbiamo esaminato tali documenti per la Polonia e il Portogallo, in cooperazione con le istituzioni superiori di controllo di questi Stati membri. La cooperazione è consistita nello svolgimento in parallelo di lavori di audit, nello scambio di documenti di pianificazione e delle constatazioni, nonché in attività finalizzate alla condivisione delle conoscenze e delle esperienze acquisite nel settore.

I benefici potenziali attesi dalla combinazione dei cinque fondi strutturali e di investimento europei non sono stati pienamente realizzati

3.39. Una novità del periodo 2014-2020 è stata quella di raggruppare i cinque fondi SIE nell'ambito di un unico regolamento «ombrello» [noto come «regolamento sulle disposizioni comuni» (CPR)]⁽³³⁾ e di stabilire l'uso previsto dei cinque fondi SIE per ciascuno Stato membro all'interno di un accordo di partenariato. L'obiettivo era di semplificare ed armonizzare l'approccio adottato per l'attuazione dei fondi SIE, garantire la complementarità intersettoriale e incentivare le sinergie.

Un approccio semplificato ed armonizzato

3.40. Come osservato in precedenza, la struttura complessiva del pacchetto legislativo resta complessa in quanto presenta diversi livelli (disposizioni comuni, disposizioni generali, disposizioni specifiche ai Fondi, atti delegati e atti di esecuzione). La normativa nazionale potrebbe rappresentare, in alcuni casi, un livello supplementare⁽³⁴⁾.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.38. Si veda anche la risposta della Commissione al punto 3.28.

⁽³¹⁾ Di Germania, Francia, Lettonia, Polonia e Portogallo.

⁽³²⁾ Francia: FSE — Alsazia; Germania: FEASR— Sassonia-Anhalt; Polonia: FSE e FESR combinati — Podkarpackie Voivodeship; Portogallo: FSE Capitale umano; Lettonia: FSE, FESR e FC combinati — Occupazione e crescita.

⁽³³⁾ Regolamento (UE) n. 1303/2013.

⁽³⁴⁾ Cfr. Parere n. 7/2011 della Corte 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), paragrafo 5 (<http://eca.europa.eu>). Questa constatazione è stata confermata dal servizio di audit interno della commissione (IAS) («IAS final report on gap analysis review of Regulation 2014-2020 for ESI funds»).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.41. I quadri strategici nazionali di riferimento (l'equivalente degli accordi di partenariato per il periodo 2007-2013) raggruppavano i fondi della famiglia «Coesione», ossia l'FC, il FESR e l'FSE ⁽³⁵⁾. Gli accordi di partenariato per il periodo 2014-2020 hanno incluso anche altri due fondi (FEASR e FEAMP). Il CRP prevede un insieme di norme applicabili a tutti i fondi e che riguardano elementi importanti, quali i principi che governano il sostegno dell'UE ai fondi SIE, l'approccio strategico, il monitoraggio ecc. Alcune parti del CPR si applicano soltanto ai fondi della famiglia della Coesione ed escludono il FEASR e il FEAMP. Ad esempio, il CPR stabilisce norme specifiche sulla programmazione che riguardano soltanto i fondi della famiglia della Coesione.

3.42. Solo i fondi della famiglia della Coesione possono essere combinati a livello di programmi (attraverso, ad esempio, i «programmi plurifondo»). Nel periodo 2007-2013, ciò era possibile solo per l'FC e per il FESR. Le norme che disciplinano l'uso dei fondi variano a seconda del fondo — in particolare tra i fondi della famiglia della Coesione e i fondi FEASR/FEAMP. Queste differenze sono evidenti anche nel modo in cui i fondi della famiglia della Coesione e i fondi FEASR/FEAMP strutturano i loro obiettivi (cfr. paragrafo 3.45).

Complementarità e incentivazione delle sinergie

3.43. Poiché gli accordi di partenariato sono l'unica sede per discutere dei cinque fondi SIE insieme, dovrebbero essere l'occasione per individuare le complementarità e le sinergie tra i cinque fondi. Nell'esaminare il nostro campione di accordi di partenariato, abbiamo rilevato pochi elementi comprovanti la ricerca di complementarità e sinergie da parte degli Stati membri. Inoltre, i programmi che abbiamo esaminato fornivano poche informazioni utili su complementarità e sinergie. Gli esempi erano rari e, quando presenti, tendevano ad essere vaghi. Mancavano istruzioni operative su come realizzare complementarità tra settori e su come incentivare le sinergie nell'uso dei cinque fondi SIE all'interno degli accordi di partenariato e nei programmi.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.41. *Altri elementi importanti, come la programmazione, la valutazione e le norme in materia di ammissibilità, sono soggetti anche a norme comuni a tutti i fondi SIE.*

3.42. *A corollario della risposta della Commissione al punto 3.41, si aggiunge che le norme che disciplinano il sistema di attuazione del FEAMP sono le stesse applicate al FESR, al FSE e al Fondo di coesione e contenute nella parte IV del regolamento recante disposizioni comuni.*

3.43. *L'accordo di partenariato prevede una descrizione delle disposizioni per assicurare il coordinamento tra i fondi SIE. I meccanismi dettagliati per garantire tale coordinamento devono essere stabiliti nei programmi.*

⁽³⁵⁾ Esistono accordi distinti per il FEASR e il FEAMP.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Negli accordi di partenariato e nei programmi la strategia Europa 2020 non è sistematicamente tradotta, attraverso obiettivi tematici, in obiettivi operativi

3.44. Combinare i cinque fondi SIE all'interno di un solo accordo di partenariato dovrebbe, secondo la Commissione, consentire alla Commissione e agli Stati membri di rendere conto più agevolmente del contributo fornito dai cinque fondi SIE al conseguimento degli obiettivi tematici generali⁽³⁶⁾. Nella prima parte di questo capitolo abbiamo osservato che gli obiettivi tematici non sono concepiti per tradurre la strategia Europa 2020 in obiettivi operativi, bensì per creare un collegamento con tale strategia e strutturare le informazioni fornite negli accordi di partenariato e nei programmi (cfr. paragrafi 3.22-3.25). In questa sezione esaminiamo pertanto se, a livello di accordi di partenariato e di programmi, la strategia Europa 2020 sia stata tradotta, attraverso gli obiettivi tematici, in elementi operativi (obiettivi, indicatori associati, target intermedi e target finali) che consentano ai responsabili di monitorare e rendere conto del contributo fornito dai fondi SIE alla realizzazione della strategia.

3.45. L'insieme comune di 11 obiettivi tematici (paragrafo 3.23) non è direttamente e uniformemente applicato a tutti i cinque fondi SIE, e di conseguenza neppure ai programmi finanziati da tali fondi. Per i fondi della famiglia della Coesione, gli obiettivi tematici fungono da elemento strutturante, poiché sono supportati direttamente dalla gerarchia di obiettivi richiesta dai regolamenti applicabili. I fondi FEASR/FEAMP, invece, utilizzano una struttura diversa. Al livello più alto devono perseguire le «priorità dell'Unione», ma la normativa non indica come queste priorità siano collegate agli obiettivi tematici. Anche se il quadro normativo stabilisce un collegamento tra i fondi FEASR/FEAMP e la strategia Europa 2020, gli obiettivi tematici non sono utilizzati per guidare, o strutturare, questi fondi. Il riquadro 3.3 riepiloga le diverse strutture usate dai fondi.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.44. La Commissione rimanda alla sua risposta al punto 3.24 per quanto riguarda il ruolo e la finalità degli obiettivi tematici. Gli obiettivi tematici sono lo strumento mediante il quale i fondi, con le rispettive missioni fondate sul trattato, sono destinati alle priorità di Europa 2020. I programmi di finanziamento tuttavia non hanno il solo obiettivo di realizzare gli obiettivi di Europa 2020.

3.45. Questo è in linea con le missioni dei rispettivi fondi.

Le priorità in materia di sviluppo rurale sono considerate una traduzione degli obiettivi tematici nel contesto specifico della politica di sviluppo rurale.

Il quadro giuridico del FEASR stabilisce un chiaro collegamento: il contributo a Europa 2020 deve essere perseguito tramite sei priorità suddivise in settori prioritari. Questa disposizione è pienamente rispettata nella struttura dei programmi del FEASR. I progressi verso gli obiettivi fissati per le priorità/settori prioritari sono monitorati nelle relazioni di attuazione annuali. Per garantire la coerenza con gli obiettivi tematici, i documenti di orientamento sono stati corredati di tabelle di corrispondenza.

Le priorità dell'Unione nell'ambito del FEAMP e i relativi collegamenti con gli obiettivi tematici sono stabiliti sia nel quadro strategico comune sia a livello di programmazione, nella logica di intervento discussa con gli Stati membri in occasione delle riunioni del gruppo di esperti del FEAMP durante il 2014.

⁽³⁶⁾ COM(2011) 500 definitivo, parte 1, del 29 giugno 2011, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni «Un bilancio per la strategia Europa 2020», sezione 5.2 e SWD (2012) 61 final parte II del 14 marzo 2012, sezione 1.3.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Riquadro 3.3 — Gerarchia degli obiettivi dei fondi della famiglia della Coesione e dei fondi FEASR/FEAMP in base al quadro normativo

FSE/FEASR/FC: obiettivi tematici -> priorità d'investimento -> obiettivi specifici -> tipi di azioni.

FEASR: priorità dell'Unione per lo sviluppo rurale -> focus area -> misure.

FEAMP: priorità dell'Unione per lo sviluppo sostenibile della pesca e dell'acquacoltura -> obiettivi specifici -> misure.

3.46. Tutti gli accordi di partenariato e quattro dei cinque programmi esaminati strutturavano le informazioni in base agli obiettivi tematici. Per un programma (programma FEASR — Germania) abbiamo esaminato dove ciò non avvenisse: il programma rifletteva i requisiti normativi e accennava solo di sfuggita agli obiettivi tematici, per cui non era possibile stabilire un collegamento tra gli obiettivi tematici indicati nell'accordo di partenariato della Germania e le priorità e le focus area del programma. Anche utilizzando la tavola di corrispondenza predisposta dalla Commissione, che collega le priorità agli obiettivi tematici, era difficile aggregare le informazioni per obiettivo tematico, in quanto la priorità 4 ha due obiettivi tematici associati. Anche se questo problema è stato individuato nel programma della Germania, si tratta di un problema generale che interessa tutti i programmi FEASR.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Riquadro 3.3 — Gerarchia degli obiettivi dei fondi della famiglia della Coesione e dei fondi FEASR/FEAMP in base al quadro normativo

FEASR: come spiegato nella risposta della Commissione al punto 3.45 e indicato, fra l'altro, negli orientamenti per la programmazione strategica per il periodo 2014-2020, le priorità e i settori prioritari del FEASR sono collegati a Europa 2020 e agli obiettivi tematici.

FEAMP: anche se il regolamento specifico del FEAMP collega le priorità dell'Unione agli obiettivi specifici, e quindi alle misure del fondo, la logica di intervento adottata nella programmazione e presentata agli Stati membri in occasione della riunione del gruppo di esperti del FEAMP il 25 giugno 2014 indica una gerarchia degli obiettivi che comprende gli obiettivi tematici -> priorità dell'Unione per lo sviluppo sostenibile della pesca e dell'acquacoltura -> obiettivi specifici -> misure.

3.46. Come già osservato, esiste una corrispondenza tra gli undici obiettivi tematici e le priorità/settori prioritari del FEASR. Si veda anche la risposta della Commissione al punto 3.45.

Il FEASR prevede indicatori di risultato distinti che consentono di creare collegamenti con i singoli obiettivi tematici. I risultati possono pertanto essere aggregati per ciascun obiettivo tematico.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.47. Gli accordi di partenariato devono includere gli obiettivi principali nazionali (paragrafo 3.17). Tutti gli accordi di partenariato che abbiamo esaminato li includevano. Dei programmi esaminati, solo quello della Polonia scomponeva ulteriormente questi obiettivi nazionali in obiettivi operativi attraverso obiettivi tematici.

3.48. Il Portogallo e la Lettonia avevano definito obiettivi operativi nei rispettivi accordi di partenariato, che poi avevano utilizzato a livello dei programmi da noi esaminati. Questi obiettivi non erano però collegati direttamente agli obiettivi principali nazionali.

L'introduzione di indicatori comuni per ciascun fondo rappresenta un progresso importante, ma la loro concezione presenta dei limiti

3.49. Per poter aggregare le informazioni sulla performance a livello di UE, comprese quelle relative alla strategia Europa 2020, la Commissione deve disporre di indicatori comuni, tra cui indicatori di risultato, condivisi dai diversi fondi, ove possibile, e utilizzati uniformemente da tutti gli Stati membri. Questi indicatori devono essere accompagnati da target intermedi e target finali. Nel precedente periodo del QFP, solo l'FSE e il FEASR richiedevano un insieme di indicatori comuni. Per il periodo 2014-2020, i regolamenti hanno introdotto un insieme di indicatori comuni per ciascuno dei cinque fondi SIE.

3.50. Si tratta di un progresso potenzialmente importante per migliorare la focalizzazione sulla performance. Tuttavia, la nostra analisi, esposta nei paragrafi che seguono, mostra che alcuni elementi nella concezione dei sistemi per gli indicatori comuni rischiano di limitare la loro utilità e pertinenza nonché, di conseguenza, la capacità della Commissione di aggregare le informazioni sulla performance.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.47. *L'inclusione di un riferimento agli obiettivi principali negli accordi di partenariato si basa sugli orientamenti della Commissione. La ripartizione degli obiettivi in ulteriori obiettivi operativi spetta agli Stati membri. La definizione di obiettivi operativi specifici con target corrispondenti avviene a livello di programma.*

3.49. *Ciascuno dei cinque fondi SIE ha la propria missione fondata sul trattato e finanzia tipi di progetti e di investimenti diversi. Sarebbe quindi difficile definire un unico insieme di indicatori comuni. Il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione prevede target finali per tutti gli indicatori, nonché target intermedi.*

Per il FESR e il Fondo di coesione la Commissione ha promosso l'impiego volontario di indicatori comuni o «fondamentali» ed entro il 2013 tutti gli Stati membri hanno presentato relazioni su tali basi. L'obbligo di adottare indicatori comuni per il periodo 2014-2020 si basa sugli insegnamenti appresi nel periodo 2007-2013. La performance aggregata a livello UE può essere calcolata anche utilizzando il tasso di realizzazione degli obiettivi.

La Commissione elaborerà una relazione entro la fine del 2015 sull'esito dei negoziati, che conterrà un'analisi degli obiettivi aggregati da raggiungere entro la fine del periodo di programmazione 2014-2020.

3.50. *Si vedano le risposte della Commissione ai punti da 3.51 a 3.56.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.51. In base alla normativa, gli Stati membri non sono tenuti ad includere gli indicatori comuni nei loro programmi⁽³⁷⁾. Le relazioni della Commissione sulla performance sono però basate su questi indicatori comuni (ad esempio, i piani di gestione e le relazioni annuali di attività della Commissione per i fondi della famiglia della Coesione sono basati unicamente sugli indicatori comuni). Esiste pertanto il rischio che l'uso non uniforme degli indicatori comuni si ripercuota negativamente e significativamente sulla qualità della rendicontazione della Commissione.

3.52. Ogni fondo SIE ha indicatori comuni di realizzazione (output). Solo tre di questi fondi, tuttavia, hanno indicatori comuni di risultato⁽³⁸⁾. Inoltre, alcuni indicatori classificati come indicatori di risultato per il FEASR non lo sono veramente (cfr. riquadro 3.4). Sarà quindi difficile per la Commissione aggregare le informazioni sui risultati di taluni fondi.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.51. Nei casi in cui si possono utilizzare indicatori comuni di realizzazione o output (cioè quando sono pertinenti), il regolamento ne impone l'uso e la Commissione ha insistito su questo punto nell'ambito dei negoziati. Gli Stati membri sono tenuti a comunicare informazioni rispetto a tutti gli indicatori comuni. La rendicontazione della Commissione sugli indicatori comuni presenterà quindi la performance rispetto a tali indicatori per tutti i programmi per i quali sono pertinenti.

L'uso di indicatori di output e di risultato è obbligatorio. Gli Stati membri sono inoltre tenuti a presentare relazioni annuali sui progressi compiuti verso il raggiungimento di tutti gli obiettivi stabiliti nel programma, che siano o non siano collegati a indicatori comuni. La Commissione sarà quindi in grado di valutare i progressi con cadenza annuale.

3.52. Non esistono indicatori comuni di risultato per il FESR e il Fondo di coesione a causa della varietà di tipi di investimenti che possono essere finanziati e della pluralità di cambiamenti cui mirano i programmi. La Commissione valuterà i risultati e ne renderà conto, ma non tramite una semplice aggregazione dei dati, cosa che non è mai stata sua intenzione e che non considera utile a causa della pluralità di risultati.

Per il FEASR, gli indicatori comuni utilizzati in tutti i PSR sono definiti nell'allegato IV del regolamento n. 808/2014.

Gli indicatori di obiettivo, che sono un sottoinsieme degli indicatori comuni di risultato, riflettono pragmaticamente ciò che può essere quantificato ex ante, misurato, raccolto e messo a disposizione da tutti gli Stati membri attraverso il sistema di monitoraggio. Questi indicatori non dovrebbero quindi essere esaminati separatamente, bensì in combinazione con l'intera serie di indicatori di risultato specificati nel quadro giuridico.

Sebbene esistano sempre margini di miglioramento, gli indicatori stessi sono oggetto di considerazioni in materia di contenimento dei costi, in quanto la definizione e il monitoraggio degli indicatori hanno un costo. Gli indicatori inseriti in un sistema comune devono essere operativi, cioè i dati devono essere realisticamente disponibili.

Si veda anche la risposta della Commissione al riquadro 3.4.

⁽³⁷⁾ Ad eccezione dell'Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile e del FEASR.

⁽³⁸⁾ LFC e il FESR non hanno indicatori comuni di risultato.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Riquadro 3.4 — Esempi di indicatori del FEASR incorrettamente classificati come indicatori di risultato

L'indicatore «Percentuale di aziende agricole che hanno beneficiato del sostegno del PSR agli investimenti per ristrutturazioni e ammodernamento» misura il numero di beneficiari, che è una «realizzazione» dell'atto di fornire sostegno, mentre un «risultato» sarebbe l'aumento dell'efficienza produttiva.

L'indicatore «Percentuale della popolazione interessata dalle strategie di sviluppo locale» conta il numero di persone per cui è stata creata una strategia di sviluppo invece di focalizzarsi sui miglioramenti determinati dall'attuazione di tale strategia.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Riquadro 3.4 — Esempi di indicatori del FEASR incorrettamente classificati come indicatori di risultato

Sulla percentuale di aziende agricole: come indicato nella risposta della Commissione al punto 3.52, gli indicatori utilizzati per il monitoraggio e l'analisi delle politiche devono essere operativi, il che pone alcuni vincoli riguardo agli indicatori che possono essere mantenuti.

Tra questi figura una serie di indicatori comuni a livello di output, risultato, impatto e contesto che saranno utilizzati per compilare dati aggregati a livello UE, non solo per gli output, ma anche per i risultati.

Il primo indicatore menzionato non è un semplice indicatore di realizzazione, ma una percentuale della popolazione beneficiaria del sostegno erogato. Pertanto fornisce già un'indicazione dell'entità e della portata della realizzazione del PSR: un sostegno agli investimenti del 38 % della popolazione di aziende agricole indica un risultato per il settore agricolo ben diverso da un sostegno dello 0,5 %, per esempio. Tuttavia è pienamente riconosciuto che questo indicatore di obiettivo da solo non fornisce un quadro adeguato del contributo di un PSR, o della politica di sviluppo rurale nel suo insieme, all'evoluzione della competitività delle aziende agricole. Per questo motivo il CMES comprende anche un indicatore comune di risultato integrativo obbligatorio, «Cambiamento della produzione agricola nelle aziende agricole sovvenzionate/Unità di lavoro annuo». È un indicatore più complesso da valutare, che richiede non solo un maggior numero di dati a livello di azienda agricola, ma anche un confronto con aziende agricole comparabili non sovvenzionate al fine di valutare i risultati netti dell'intervento del PSR. Sarà pertanto analizzato mediante una valutazione, anziché il monitoraggio, effettuata in tre stadi del ciclo di programmazione (2017, 2019 ed ex post) invece che annualmente.

Sulla percentuale di popolazione rurale: questo indicatore riguarda la percentuale di popolazione interessata, non il numero di persone, e quindi fornisce un'indicazione dell'ampiezza della copertura. Dovrebbe essere esaminato in combinazione con gli indicatori R24/T23 (posti di lavoro creati nell'ambito dei progetti finanziati (Leader)).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.53. Gli indicatori comuni esistenti dovrebbero permettere una aggregazione dei dati per ciascun fondo. Tuttavia, la rendicontazione dei progressi compiuti in relazione ad Europa 2020 richiederebbe, ad esempio, un livello di aggregazione più alto, che raggruppi i risultati di diversi fondi. Soltanto l'FC e il FESR utilizzano gli stessi indicatori comuni (gli indicatori comuni dell'FC sono un sottoinsieme di quelli utilizzati per il FESR).

3.54. Gli obiettivi tematici (paragrafo 3.23) dovrebbero rappresentare il collegamento tra i fondi e la strategia ed essere quindi applicabili a tutti e cinque i fondi. Gli indicatori comuni non sono collegati direttamente agli obiettivi tematici. Inoltre, dato che gli indicatori comuni non sono condivisi da tutti e cinque i fondi, non faciliteranno l'aggregazione delle informazioni a livello degli obiettivi tematici.

3.55. I regolamenti stabiliscono requisiti diversi in termini di valori base, target intermedi e target finali per i vari fondi ⁽³⁹⁾. I valori base non sono sempre richiesti e i target intermedi sono richiesti solo per quegli indicatori che fanno parte del «quadro di riferimento per la performance» (anche detto «quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione») di cui parleremo nella sezione successiva. I target finali relativi ai risultati non devono sempre essere quantificati. Senza target intermedi per i risultati, è difficile seguire i progressi fino alla data prevista per il raggiungimento dei target finali — 2023, ossia tre anni dopo la fine dell'attuale periodo di programmazione.

3.56. Affinché i target finali costituiscano un utile incentivo in termini di performance, dovrebbero rappresentare un giusto equilibrio tra ambizioni e realismo. In alcuni dei cinque programmi esaminati, molti target finali non erano sufficientemente ambiziosi.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.53. Dato che i fondi sostengono investimenti diversi, è improbabile che si possano usare gli stessi indicatori comuni per tutti i fondi (si veda la risposta della Commissione al punto 3.49). Occorre tenere presente che nel 2017 e 2019 gli Stati membri renderanno conto dei progressi compiuti nella realizzazione degli obiettivi di Europa 2020 con il contributo fornito da tutti i fondi SIE al conseguimento degli obiettivi tematici selezionati. La Commissione redigerà una relazione strategica contenente una sintesi di tutte le relazioni sullo stato di avanzamento. La valutazione analizzerà anche il contributo fornito dai fondi al conseguimento degli obiettivi per ciascuna priorità.

3.54. Per i fondi della politica di coesione, la rendicontazione degli indicatori sarà fornita per asse prioritario e obiettivo specifico e sarà quindi collegata agli obiettivi tematici. Per il FEASR si veda la risposta della Commissione al punto 3.45.

3.55. La Commissione monitora la serie di indicatori di output e di risultato ogni anno. In particolare, la performance in termini di progressi dei programmi verso il conseguimento dei risultati è monitorata dal quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione, anche rispetto a target intermedi per gli indicatori di output. Con il monitoraggio annuale dei progressi a partire dal 2016 (2015 per l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile), la Commissione sarà in grado di seguire i progressi verso il conseguimento degli obiettivi previsti nei programmi e di valutare se rispettino la tabella di marcia per il raggiungimento dei risultati attesi.

I requisiti diversi relativi all'uso di valori base dipendono dalla natura degli indicatori (output o risultato). Nel caso del FSE, per gli indicatori di output i valori base sono fissati a zero, data la natura di tali indicatori. Tuttavia, nel caso degli indicatori di risultato, i valori base non sono sempre disponibili ed è prevista una procedura per fissarli in una fase successiva alla luce dell'esperienza acquisita nell'attuazione.

3.56. Nei negoziati relativi ai programmi la Commissione cerca di assicurare il giusto equilibrio nella definizione dei target.

⁽³⁹⁾ FC: regolamento (UE) n. 1300/2013, articolo 5; FESR: regolamento (UE) n. 1301/2013, articolo 6; FSE: regolamento (UE) n. 1304/2013, articolo 5; FEASR: regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 487), articolo 69; e FEAMP: regolamento (UE) n. 508/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014 (GU L 149 del 20.5.2014, pag. 1), articolo 109.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La focalizzazione sui risultati dovrebbe essere ulteriormente migliorata, in particolare negli accordi di partenariato

3.57. Nella nostra relazione annuale sull'esercizio finanziario 2012, affermavamo che la sfida attuale per l'Unione è ottenere risultati qualitativamente buoni da regimi in cui i fondi sono pre-assegnati agli Stati membri e l'obiettivo implicito è il loro assorbimento⁽⁴⁰⁾. Nella sua risposta, uno degli elementi indicati dalla Commissione per ovviare a tale debolezza per il periodo 2014-2020 era una «una logica di intervento rafforzata»⁽⁴¹⁾: uno Stato membro deve individuare le proprie necessità e impegnarsi a raggiungere i risultati attesi prima di indicare dove e come spendere i fondi. Abbiamo pertanto esaminato il nostro campione di accordi di partenariato e di programmi per vedere se gli Stati membri si fossero impegnati a conseguire i risultati attesi.

3.58. Negli accordi di partenariato e nei programmi, gli Stati membri sono tenuti a seguire la logica di intervento sopra menzionata. Tutti gli accordi di partenariato e i programmi che abbiamo esaminato individuavano i bisogni, prima di analizzare come e per cosa spendere i fondi UE.

3.59. Tuttavia, negli accordi di partenariato che abbiamo esaminato vi è una scarsa focalizzazione sui risultati. Gli Stati membri devono indicare i risultati attesi negli accordi di partenariato⁽⁴²⁾ e nei programmi. Anche se in tutti i cinque accordi di partenariato che abbiamo esaminato gli Stati membri identificavano i risultati, in tre di essi⁽⁴³⁾ più della metà dei risultati attesi era indicata in modo vago. Inoltre, laddove i risultati erano identificati, erano generalmente espressi i termini qualitativi, senza indicare l'entità del cambiamento. Un buon esempio di obiettivo tematico accompagnato da target di risultato quantificati è «Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori» (numero 4 nel riquadro 3.2). È probabile che ciò sia dovuto al fatto che questo particolare obiettivo tematico è direttamente collegato a uno degli obiettivi principali sostenuti da un quadro giuridicamente vincolante (cfr. paragrafo 3.16).

3.57. *La logica di intervento mira a stabilire un nesso tra le attività e gli effetti attesi (realizzazioni, contributo ai risultati) di un intervento in risposta ai bisogni individuati, nonché le ipotesi che spiegano il modo in cui le attività produrranno gli effetti nel contesto dell'intervento.*

3.58. *Secondo il quadro normativo, la logica di intervento è applicata dagli Stati membri al livello dei programmi, non negli accordi di partenariato.*

3.59. *La normativa prevede una sintesi dei principali risultati a livello degli accordi di partenariato.*

⁽⁴⁰⁾ Cfr. relazione annuale sull'esercizio finanziario 2012, paragrafo 10.4.

⁽⁴¹⁾ Cfr. risposta della Commissione alla relazione annuale sull'esercizio 2012, paragrafo 10.3.

⁽⁴²⁾ Il regolamento (UE) n. 1303/2013, articolo 15, prevede che gli accordi di partenariato indichino, per ciascun obiettivo tematico selezionato, una sintesi dei principali risultati attesi.

⁽⁴³⁾ Germania, Francia e Lettonia.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.60. A livello dei programmi che abbiamo esaminato, gli Stati membri avevano stabilito target di risultato quantificati. Tuttavia, nel caso del programma FESR in Germania, ciò era stato fatto solo per una delle sei priorità (priorità 6).

Debolezze nella concezione del quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione

3.61. La «riserva di efficacia dell'attuazione», mediante la quale una modesta quota dei finanziamenti UE destinati agli Stati membri viene trattenuta e viene ad essi erogata soltanto se raggiungono determinati obiettivi, costituisce il principale strumento per incentivare gli Stati membri a restare focalizzati sulla performance dopo l'avvio dei programmi. La riserva di efficacia dell'attuazione è quindi un elemento fondamentale del quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione, descritto nel riquadro 3.5.

Riquadro 3.5 — Il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione (anche detto «quadro di riferimento per la performance»)

Nei programmi gli Stati membri definiscono degli indicatori che prevedono target intermedi per il 2018 e target finali per il 2023, entrambi a livello delle priorità del fondo. La Commissione effettuerà una verifica dell'efficacia dell'attuazione nel 2019, sulla base delle informazioni fornite dagli Stati membri nelle relazioni annuali sullo stato di attuazione nell'esercizio precedente relative al conseguimento di questi target intermedi. In base all'esito dell'esame, la Commissione assegnerà la riserva di efficacia dell'attuazione (tra il 5 e il 7 % della dotazione per ciascuna priorità del programma) alle priorità per le quali sono stati raggiunti i target intermedi. La Commissione può sospendere i pagamenti qualora la verifica dell'efficacia dell'attuazione 2019 dimostri che vi è stata una grave carenza nel conseguire i target intermedi; analogamente può applicare rettifiche finanziarie se le relazioni finali di attuazione stabiliscano una grave carenza nel raggiungimento dei target finali per il 2023 ⁽⁴⁴⁾.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.60. Come previsto dal regolamento n. 808/2014, per tutte le priorità sono previsti target di risultato quantificati. Il PSR 2014-2020 della Sassonia-Anhalt (come tutti gli altri PSR) comprende, nel capitolo 11, un insieme di target quantificati relativi a tutti i settori prioritari inclusi nel PSR, utilizzando gli indicatori comuni di obiettivo (un sottoinsieme degli indicatori di risultato, come previsto dal quadro giuridico).

3.61. Si tratta di un incentivo supplementare, non del principale strumento di incentivazione.

⁽⁴⁴⁾ Regolamento (UE) n. 1303/2013, articoli 20-22.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.62. Nella relazione annuale sull'esercizio 2013 avevamo sottolineato che l'efficace funzionamento della riserva di efficacia dell'attuazione (riserva di performance) dipenderà in parte dal fatto che la Commissione riesca a negoziare obiettivi specifici e target intermedi adeguati, stabiliti al giusto livello, ed ad ottenere in tempo utile dati precisi e affidabili dagli Stati membri⁽⁴⁵⁾. La relazione del servizio di audit interno della Commissione dell'ottobre 2014 è giunta a conclusioni analoghe, ossia che vi sono rischi intrinseci che gli Stati membri stabiliscano target intermedi e finali poco ambiziosi per evitare di non raggiungerli, e che non compiano sufficienti sforzi per comunicare dati precisi ed attendibili per evitare le sanzioni in caso di performance inadeguata. La verifica dell'efficacia dell'attuazione avverrà soltanto nel 2019, quasi alla fine del periodo del QFP. Inoltre, i problemi connessi alla qualità dei dati forniti dagli Stati membri emergeranno soltanto nel 2016, il primo anno in cui i dati riportati nelle relazioni annuali di attuazione verranno sintetizzati nelle relazioni strategiche della Commissione (cfr. paragrafo 3.36) indicando il contributo fornito dai fondi SIE al conseguimento degli obiettivi di Europa 2020. Di conseguenza, per entrambi questi ambiti di rischio, nei prossimi anni non sarà possibile giudicare se la Commissione e gli Stati membri stiano ottenendo i risultati attesi.

3.63. Nella nostra relazione annuale dello scorso anno⁽⁴⁶⁾, e attraverso il lavoro svolto in questo settore per la presente relazione, abbiamo individuato alcuni potenziali difetti di concezione nelle disposizioni che disciplinano il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione.

- a) Se le priorità dei programmi non raggiungono i target intermedi fissati, lo Stato membro non perde le risorse trattenute nella riserva di efficacia dell'attuazione, che possono essere riassegnate ad altre priorità per le quali i target suddetti sono stati invece raggiunti⁽⁴⁷⁾. Ciò indebolisce l'effetto incentivante.
- b) Le sanzioni finanziarie che la Commissione può adottare, ossia la sospensione dei pagamenti o le rettifiche finanziarie, non possono essere basate su indicatori di risultato⁽⁴⁸⁾. Ciò indebolisce la focalizzazione sui risultati.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.63.

- a) Di fatto, questo è quanto stabilito dai legislatori.

Per quanto riguarda l'indebolimento dell'effetto incentivante, la Commissione non è d'accordo. Il finanziamento è perso per i responsabili dell'asse prioritario o della misura interessata e quindi l'incentivo funziona. Inoltre la riassegnazione dei fondi a priorità più efficaci in termini di conseguimento di risultati in realtà migliora l'efficienza generale del bilancio.

- b) Anche questo è stato stabilito dai legislatori.

In sostanza, le sanzioni non possono essere applicate sulla base degli indicatori di risultato sia per motivi di tempo (in alcuni casi i risultati possono essere valutati soltanto molto tempo dopo le realizzazioni) sia a causa dell'influenza esercitata dai fattori esterni.

⁽⁴⁵⁾ Cfr. relazione annuale sull'esercizio finanziario 2013, paragrafo 10.14.

⁽⁴⁶⁾ Cfr. relazione annuale sull'esercizio finanziario 2013, paragrafo 10.15.

⁽⁴⁷⁾ Regolamento (UE) n. 1303/2013, articolo 22, paragrafo 4.

⁽⁴⁸⁾ Regolamento (UE) n. 1303/2013, articolo 22, paragrafi 5 e 7.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- c) Inoltre, il margine d'azione di cui dispone la Commissione nell'imporre rettifiche finanziarie nel caso non siano stati raggiunti i target è limitato da una serie di condizioni ed eccezioni: proporzionalità, livelli di assorbimento, «fattori esterni» non definiti, fattori socio-economici, fattori ambientali, condizioni economiche e cause di forza maggiore⁽⁴⁹⁾.

3.64. Inoltre, abbiamo sottolineato il rischio che la focalizzazione sulla performance possa essere limitata dal fatto che, ai sensi del regolamento⁽⁵⁰⁾, gli indicatori di risultato dovrebbero essere utilizzati nel quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione solo «se del caso». La Commissione ha deciso di limitare l'eventuale uso degli indicatori di risultato al solo FSE, dato che i programmi finanziati dall'UE da soli non hanno sufficiente influenza sul conseguimento dei risultati e che il tempo intercorso tra la spesa e il raggiungimento dei risultati può essere considerevole⁽⁵¹⁾.

3.65. Anche se i cinque programmi (quattro dei quali relativi all'FSE) da noi esaminati includevano indicatori, target intermedi per il 2018 e target finali per il 2023, nessuno prevedeva indicatori di risultato nel quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione. Di conseguenza, per i programmi esaminati, l'esame dell'efficacia dell'attuazione verrà basato sugli indicatori di input (ossia sulle risorse, come i fondi pubblici spesi) e sugli indicatori di output (ossia di realizzazione, come il numero di beneficiari finanziati). Il riquadro 3.6 presenta ulteriori esempi di tipi di indicatori, target intermedi e target finali che verranno utilizzati nel quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione, che pertanto potrebbero essere determinanti per stabilire se gli Stati membri abbiano diritto o meno all'assegnazione dei fondi della riserva di efficacia dell'attuazione. Gli elementi probatori raccolti per i programmi esaminati avvalorano la conclusione che abbiamo raggiunto l'anno scorso, ossia che l'impatto della riserva dell'efficacia dell'attuazione, quale incentivo per una maggiore focalizzazione sui risultati, sarà probabilmente solo marginale, in quanto per il periodo 2014-2020 non restano veri incentivi o sanzioni finanziarie collegati ai risultati raggiunti con i finanziamenti dell'UE.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- c) *Le condizioni sono il risultato del processo legislativo tra la Commissione, il Consiglio e il Parlamento. La Commissione ritiene che l'obiettivo di questa disposizione sarà comunque raggiunto.*

3.64. *Si tratta di un aspetto specifico che riguarda soltanto il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione. Il monitoraggio generale della performance di un programma comprenderà indicatori di risultato.*

3.65. *La riserva di efficacia ed efficienza è soltanto uno degli elementi che sostengono una maggiore focalizzazione sui risultati.*

L'elemento centrale dell'orientamento ai risultati è la logica di intervento incorporata in ciascun programma con gli indicatori di output e di risultato associati.

Il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione prevede un meccanismo per verificare se la tabella di marcia per l'attuazione delle priorità sia rispettata. La riserva di efficacia ed efficienza costituisce un incentivo a conseguire i target intermedi, che sono la condizione preliminare per ottenere i risultati previsti.

⁽⁴⁹⁾ Regolamento (UE) n. 1303/2013, articolo 22, paragrafo 7. Il servizio di audit interno della Commissione ha raggiunto una conclusione analoga nella sua relazione dell'ottobre 2014 scaturita da una analisi delle carenze di questo regolamento.

⁽⁵⁰⁾ Regolamento (UE) n. 1303/2013, allegato II.

⁽⁵¹⁾ Cfr. relazione annuale sull'esercizio finanziario 2013, paragrafo 10.15; corroborata dal documento della Commissione «Guidance fiche — Performance framework review and reserve in 2014-2020» versione 6 del 4 marzo 2014, pag. 7, destinata agli Stati membri.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Riquadro 3.6 — Esempi di indicatori, target intermedi e target finali usati nel quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione

Lettonia, FSE, FESR e FC combinati — Occupazione e crescita: indicatori utilizzati

In questo programma sono stati individuati in totale 46 indicatori, di cui 16 sono indicatori di risorse e 30 sono indicatori di realizzazione. I 16 indicatori di risorse sono identici per natura: «Dotazione finanziaria».

Germania, FEASR — Sassonia-Anhalt: due tipici esempi di indicatori con target intermedi e target finali

Per l'indicatore «Importo totale della spesa totale pubblica», il target per il 2023 era l'importo di 135,7 milioni di euro, con un target intermedio per il 2018 di 31,1 milioni di euro.

Per l'indicatore «Numero di entità agricole partecipanti al programma di gestione dei rischi», il target finale era di 113 entità agricole, con un target intermedio per il 2018 del 20 % di queste entità.

Francia, FSE — Alsazia: Indicatori tipici con target intermedi e finali

In questo programma sono stati individuati in totale sei indicatori, di cui tre sono indicatori di risorse e tre sono indicatori di realizzazione.

Per l'indicatore di risorse «Dotazione finanziaria», il target per il 2023 era un importo di 35,4 milioni di euro, con un target intermedio per il 2018 di 11,8 milioni di euro.

Per l'indicatore di realizzazione «numero di disoccupati assistiti», il target finale per il 2023 è di 4 067 persone con un target intermedio di 2 324.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Riquadro 3.6 — Esempi di indicatori, target intermedi e target finali usati nel quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione

Germania, FEASR — Sassonia-Anhalt — indicatore «Importo totale della spesa totale pubblica»: il target intermedio per il 2018 è fissato in conseguenza della regola «n+2», in quanto la dotazione del FEASR relativa al periodo di programmazione precedente rimane disponibile per i pagamenti sino alla fine del 2015 per questi tipi di operazioni (attuate sulla base del PSR 2007-2013). In tal modo si tiene anche conto del tempo necessario per l'approvazione del PSR e l'elaborazione delle istruzioni interne relative all'attuazione.

PARTE 3 — LE RELAZIONI DELLA COMMISSIONE SULLA PERFORMANCE

3.66. Questa parte del capitolo riguarda le istruzioni interne fornite alle direzioni generali della Commissione, la transizione dal vecchio QFP (2007-2013) al nuovo (2014-2020) e le relazioni sulla performance redatte a livello delle direzioni generali della Commissione.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.67. Abbiamo esaminato le schede di programma⁽⁵²⁾, i piani di gestione⁽⁵³⁾ e le RAA⁽⁵⁴⁾ 2014 di sei direzioni generali⁽⁵⁵⁾. L'esame è stato basato sui requisiti stabiliti dal regolamento finanziario, sulle norme di controllo interno della Commissione e sulle istruzioni concernenti i piani di gestione e le RAA emanate dal Segretariato generale della Commissione e dalla direzione generale per il Bilancio (DG BUDG). L'esame ha escluso le informazioni relative alle attività non comportanti impegni di spesa, in quanto gli obblighi ad esse relativi sono attualmente oggetto di esame.

Le istruzioni emanate a livello centrale sono migliorate, ma permangono debolezze

3.68. Per facilitare la preparazione delle schede di programma, dei piani di gestione e delle relazioni annuali di attività da parte delle direzioni generali, il Segretariato generale della Commissione e la direzione generale per il Bilancio (DG BUDG) forniscono istruzioni permanenti e relativi orientamenti. Abbiamo riscontrato che queste istruzioni sono diventate nel tempo più specifiche, più coerenti e di più facile comprensione⁽⁵⁶⁾. Inoltre, l'obbligo per le DG di includere nelle schede di programma informazioni sul contributo fornito dai programmi di spesa al conseguimento degli obiettivi della strategia Europa 2020 (ad esempio, il collegamento ai corrispondenti obiettivi principali e alle iniziative faro) rappresenta un miglioramento. Tuttavia, dal nostro esame è emerso che le informazioni su Europa 2020 non sono incluse nelle successive fasi della programmazione (nei piani di gestione) e nella rendicontazione (nelle RAA).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.68. Come indicato nelle relazioni di sintesi per questo esercizio finanziario e per quello precedente, nonché nelle risposte a precedenti relazioni annuali, la Commissione ha continuato a sviluppare il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione e ha adottato varie misure al fine di dimostrare l'importanza della qualità della spesa e il valore aggiunto del bilancio dell'UE. A partire dal quadro giuridico del nuovo QFP, che è stato concepito per contribuire alla realizzazione di Europa 2020 e prevede disposizioni rafforzate in materia di monitoraggio, valutazione e rendicontazione, la Commissione ha introdotto questo accento sulla performance anche nella propria pianificazione strategica e nel proprio ciclo di programmazione, come risulta dalle istruzioni fornite a livello centrale. Si prevede che, via via che i risultati diventeranno disponibili durante il ciclo di vita dell'attuale QFP, anche le relazioni su tali risultati saranno sempre più focalizzate sugli obiettivi strategici dell'UE.

⁽⁵²⁾ COM(2013) 450 definitivo del 28 giugno 2013 «Progetto di bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 2014». Le schede di programma hanno sostituito le schede di attività e sono redatte per giustificare gli importi richiesti nei progetti di bilancio annuale. Le schede includono, per ogni programma di spesa, gli obiettivi, corredati di indicatori e target da utilizzare nei piani di gestione e nelle relazioni annuali di attività della direzione generale.

⁽⁵³⁾ Ogni direzione generale redige i piani annuali di gestione per tradurre le proprie strategie a lungo termine in obiettivi generali e specifici, e per pianificare e gestire le proprie attività in vista del conseguimento di questi obiettivi.

⁽⁵⁴⁾ Una relazione annuale di attività è una relazione sulla gestione, che rende conto dei risultati raggiunti nel conseguimento dei principali obiettivi della politica e delle attività fondamentali. Per questo capitolo, esaminiamo la prima parte delle RAA sui risultati conseguiti e la misura in cui i risultati hanno ottenuto l'impatto atteso.

⁽⁵⁵⁾ DG AGRI, DG DEVCO, DG EMPL, DG Imprese e industria (DG ENTR) — ora denominata DG Mercato interno, industria, imprenditoria e PMI (DG GROW), DG Ambiente (DG ENV) e DG REGIO.

⁽⁵⁶⁾ Il feedback sulle istruzioni fornite dalle direzioni generali operative nell'ambito di una indagine condotta nell'agosto 2014 dai servizi centrali è stato molto positivo.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.69. Anche se il nuovo QFP è iniziato nel 2014, una quota consistente delle spese fino al 2016 riguarderà ancora il precedente QFP. Le relazioni sulla performance dovranno quindi riferirsi sia al vecchio che al nuovo QFP. Le relazioni delle sei DG esaminate non presentavano in modo chiaro la transizione tra il vecchio e il nuovo QFP. Spesso non era possibile individuare quali obiettivi e target fossero mantenuti o aggiornati rispetto al vecchio QFP e quali fossero abbandonati. In assenza di informazioni confrontabili, esiste il rischio che non sia possibile valutare se i precedenti obiettivi e target siano stati raggiunti.

3.70. Ad esempio, uno degli obiettivi specifici della DG AGRI nel vecchio QFP era di «Incoraggiare la produzione biologica e sviluppare il mercato per i prodotti biologici nell'UE». Anche se la DG AGRI continua ad essere attiva nel settore dell'agricoltura biologica, questo obiettivo non è più incluso nelle relazioni sulla gestione. L'indicatore collegato resta, ma non è confrontabile con il precedente QFP. Anche se la DG AGRI continua a fornire dati relativi all'indicatore «Superficie totale coltivata con metodi biologici», la definizione di questo indicatore è cambiata (da «Superficie totale coltivata con metodi biologici» a «Superficie totale coltivata con metodi biologici che riceve fondi UE»).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.69. Nelle istruzioni concernenti le RAA 2014 è stata prestata particolare attenzione alle modalità di rendicontazione relative ai programmi mantenuti o abbandonati. Il legislatore può anche aver deciso di riorientare le priorità di alcuni programmi o di abbandonarne altri.

Per quanto riguarda la DG EMPL, gli obiettivi per il periodo 2007-2013 sono stati sostituiti da un unico obiettivo, cioè continuare ad attuare in modo efficace i programmi 2007-2013, prevedendo effettivamente soltanto due indicatori. È stata una decisione consapevole, finalizzata a mantenere la relazione concisa e incentrata sulla gestione, per esempio per evidenziare le azioni della DG nei tre periodi (preparazione 2014-2020, completamento dell'attuazione 2007-2013, chiusura 2000-2006).

Per la DG REGIO, a partire dal piano di gestione del 2014, tutti gli indicatori associati agli obiettivi specifici sono classificati in base al periodo di programmazione cui si riferiscono ⁽⁵⁾. Inoltre, le informazioni sulla performance sono strutturate in modo che sia possibile distinguere le realizzazioni del periodo 2007-2013 e del periodo 2014-2020. Non è stato possibile tenerne conto nella RAA 2014, in quanto non erano ancora disponibili informazioni sulla performance in relazione ai nuovi programmi operativi.

3.70. Nel contesto della riforma della PAC del 2013, la DG AGRI ha messo a punto un quadro di monitoraggio e valutazione per la PAC nel suo insieme. Dato che l'agricoltura biologica è considerata vantaggiosa per il clima e per l'ambiente e che i coltivatori biologici hanno diritto ai relativi pagamenti, i corrispondenti indicatori sono stati adattati.

⁽⁵⁾ «Indicatori per il periodo 2007-2013 non più utilizzati nel periodo 2014-2020»; «indicatori comuni per il periodo di programmazione 2007-2013 e 2014-2020» e «indicatori per il periodo 2014-2020 per i quali non sono disponibili dati utili relativi al periodo 2007-2013».

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

La pianificazione e la rendicontazione della performance a livello di direzione generale possono essere ulteriormente migliorate

Gli obiettivi delle direzioni generali non sono adatti a fini gestionali

3.71. In base alle istruzioni sui piani di gestione emanate dalla Commissione nel 2014, le direzioni generali devono stabilire obiettivi generali con indicatori di impatto (lungo termine) e obiettivi specifici corredati di indicatori di risultato (breve/medio termine). In base al regolamento finanziario, gli obiettivi delle direzioni generali devono essere SMART, ossia specifici, misurabili, realizzabili, pertinenti e corredati di un termine ⁽⁵⁷⁾.

3.72. In linea con le osservazioni da noi formulate negli anni precedenti per quanto concerne le altre direzioni generali, abbiamo rilevato che, per tutte le sei direzioni generali esaminate, molti degli obiettivi (generali e specifici) utilizzati nei piani di gestione e nelle RAA sono stati estrapolati direttamente da documenti strategici o legislativi, ma non sono stati tradotti in obiettivi di carattere più operativo. Risultavano quindi di livello troppo alto per essere utili come strumenti di gestione (cfr. riquadro 3.7).

Riquadro 3.7 — Esempi di obiettivi definiti «specifici» dalla Commissione ma non adatti a fini gestionali

DG DEVCO: il «Sostegno alla democrazia» viene indicato come obiettivo specifico. Non è formulato come obiettivo e non specifica cosa si voglia conseguire.

DG ENTR: l'obiettivo «Promuovere l'imprenditorialità e la cultura imprenditoriale» non specifica i tipi di attività da intraprendere né cosa queste dovrebbero raggiungere.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.72. Gli obiettivi (generali e specifici) indicati nei documenti strategici o legislativi costituiscono la realtà politica in cui opera la Commissione. Inoltre la Commissione deve gestire i programmi e renderne conto sulla base degli obiettivi e degli indicatori fissati dall'autorità legislativa.

Riquadro 3.7 — Esempi di obiettivi definiti «specifici» dalla Commissione non idonei ai fini della gestione

DG DEVCO: il «Sostegno alla democrazia» è un obiettivo strategico generale, formulato correttamente. È un processo a lungo termine, particolarmente sensibile agli sviluppi politici nei paesi beneficiari, ma ciò non significa che il sostegno alla democrazia non sia di per sé un obiettivo valido. In molti casi, la domanda da porsi è «quanto sarebbe peggiorata la situazione se la Commissione non avesse fornito sostegno ai soggetti favorevoli alla democrazia e ai processi democratici in un dato paese?».

DG ENTR: In linea con la prassi della Commissione, questo obiettivo specifico e i due indicatori associati derivano dalla base giuridica del programma COSME ⁽⁶⁾. La Commissione ritiene che questo obiettivo specifico sia definito in modo adeguato, in quanto nei piani di gestione e nelle RAA della DG sono forniti indicatori, realizzazioni e spiegazioni.

⁽⁵⁷⁾ Regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012, articolo 30, paragrafo 3.

⁽⁶⁾ Si vedano gli obiettivi e gli indicatori del programma COSME nell'allegato <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1287&from=EN>

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

DG REGIO: l'obiettivo «Sostegno alle riforme politiche» non è misurabile, in quanto il sostegno da fornire non è quantificato.

3.73. In totale abbiamo esaminato 34 obiettivi specifici, di cui soltanto due rispettavano i criteri SMART. Il risultato è simile a quello indicato per gli anni precedenti. Anche se gli obiettivi esaminati erano pertinenti al settore di intervento della DG, in molti casi gli indicatori che li accompagnavano non misuravano in modo esaustivo tutti gli aspetti al livello appropriato.

Permangono difficoltà in relazione agli indicatori per il monitoraggio della performance

3.74. La scelta degli indicatori dovrebbe essere basata su considerazioni quali la pertinenza, la misurabilità e la disponibilità di informazioni tempestive e affidabili sulla performance. Nella misura del possibile, gli indicatori dovrebbero soddisfare i criteri RACER⁽⁵⁸⁾. Gli indicatori che misurano i risultati sui quali le direzioni generali hanno influenza limitata dovrebbero essere integrati da altri indicatori che misurino direttamente le attività delle direzioni generali.

3.75. Tutte e sei le direzioni generali possiedono almeno un indicatore di performance per obiettivo per consentire ai responsabili di monitorare e valutare le realizzazioni e di renderne conto. Dei 98 indicatori che abbiamo esaminato per queste direzioni generali, 34 rispettavano tutti i criteri RACER. Si tratta di un miglioramento rispetto agli anni precedenti. Tuttavia, come in passato, abbiamo individuato alcune carenze supplementari per quanto riguarda gli indicatori utilizzati (cfr. riquadro 3.8).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

DG REGIO: Come spiegato in relazione al punto 3.72 supra, gli obiettivi inclusi nelle schede di programma, nei piani di gestione e nelle RAA sono tratti dalle basi giuridiche. In linea con la prassi della Commissione, questo obiettivo specifico è coerente con la base giuridica relativa allo strumento IPA II⁽⁷⁾.

3.74. In linea con la risposta al punto 3.72, gli obiettivi e gli indicatori fissati dall'autorità legislativa nelle basi giuridiche costituiscono la base per la rendicontazione della Commissione. Non tutti questi indicatori soddisfano i criteri «RACER».

3.75. Si veda la risposta della Commissione al punto 3.74.

⁽⁵⁸⁾ Pertinenti, accettati, credibili, semplici e solidi (*Relevant, Accepted, Credible, Easy and Robust*): «Part III: Annexes to impact assessment guidelines» (Commissione europea, 15 gennaio 2009 — http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_annex_en.pdf).

⁽⁷⁾ Regolamento (UE) n. 231/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA II).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Riquadro 3.8 — Esempi di problemi connessi agli indicatori

a) Indicatori su cui la direzione generale non può esercitare alcuna influenza.

DG ENV: «Rifiuti totali prodotti» — Molti fattori hanno un impatto su questo indicatore, come i comportamenti dei consumatori o le norme del settore. Molti altri indicatori rientrano in questa categoria.

b) Indicatori basati su dati la cui attendibilità è dubbia.

DG AGRI: «Sostegno alla produzione locale per mantenere/ sviluppare la produzione agricola» — I dati per questo indicatore sono estratti dalle relazioni annuali di attuazione presentate dagli Stati membri. La Commissione ha però giudicato carente la qualità dei dati presentati e ha concluso che questo indicatore dovrà essere valutato con la debita cautela ⁽⁵⁹⁾.

c) Indicatori presentati come indicatori di risultato, ma che erano in realtà basati sulle realizzazioni.

DG EMPL: «Numero di persone che ricevono assistenza dal Fondo» — Questo indicatore misura il numero di beneficiari, invece di focalizzarsi sui miglioramenti ottenuti grazie al sostegno prestato.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Riquadro 3.8 — Esempi di problemi con gli indicatori

a) DG ENV: sebbene il raggiungimento di una tendenza favorevole in termini di «rifiuti totali prodotti» dipenda anche da fattori che esulano dal controllo della Commissione, varie direttive prevedono obiettivi obbligatori in materia di riciclaggio e prevenzione dei rifiuti.

b) DG AGRI: in generale, gli indicatori non devono essere presi per oro colato e la loro qualità dovrebbe sempre essere valutata in relazione all'uso al quale sono destinati. La Commissione ha già avviato una riflessione con gli Stati membri al fine di migliorare l'indicatore e la qualità dei dati forniti.

c) DG EMPL: Questo indicatore è coerente con le finalità del Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD), che mira ad alleviare le forme più gravi di povertà e tenta di modificarne la posizione relativa (uscita dalla povertà). Tale indicatore è classificato come indicatore di risultato nell'atto delegato adottato successivamente (regolamento (UE) n. 1255/2014), che contiene un elenco di indicatori comuni di input, di output e di risultato.

Il numero di persone che ricevono assistenza fornisce già un'indicazione del contributo del FEAD alla riduzione della deprivazione alimentare e della deprivazione materiale grave. Data la natura del fondo, non è possibile (e certamente non è efficiente in termini di costi) fornire informazioni sui «miglioramenti ottenuti grazie al sostegno prestato». Tali miglioramenti costituirebbero effetti del sostegno fornito che vanno al di là della funzione di monitoraggio degli indicatori.

⁽⁵⁹⁾ Cfr. Piano di gestione della DG AGRI per il 2014, pag. 35 (http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/amp/index_en.htm).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

PARTE 4 — RISULTATI DEI NOSTRI AUDIT SULLA PERFORMANCE (CONTROLLI DI GESTIONE)

3.76. Le nostre relazioni speciali esaminano se, nell'esecuzione delle spese dell'UE, vengano applicati i principi della sana gestione finanziaria. Scegliamo i temi delle nostre relazioni speciali — specifici settori di bilancio o temi gestionali — in modo da produrre il massimo impatto, in base ad una serie di criteri, quali il livello di entrate o di spese in questione, i rischi per la sana gestione finanziaria ed il grado di interesse delle parti in causa. Nel 2014 abbiamo adottato ⁽⁶⁰⁾ 24 relazioni speciali, il cui elenco è fornito nell'*allegato 3.1*.

3.77. Ogni relazione speciale contribuisce in misura rilevante a responsabilizzare i soggetti sottoposti ad audit sulla gestione dei fondi UE e ad aiutarli ad introdurre miglioramenti in futuro. Dette relazioni speciali, nel loro complesso, coprono l'intero ciclo della gestione, che va dalla concezione alla valutazione. In molti casi, indicano anche in che misura i finanziamenti UE abbiano prodotto risultati tangibili. La nostra relazione annuale di attività ⁽⁶¹⁾ presenta una breve sintesi delle relazioni speciali del 2014, raggruppate in base alle rubriche del QFP 2014-2020.

3.78. Nelle relazioni annuali degli anni precedenti, abbiamo selezionato un numero limitato di temi, giudicati di particolare rilevanza, trattati nelle relazioni speciali dell'anno in questione ⁽⁶²⁾. In questa relazione annuale evidenziamo, se vi sia stata una focalizzazione sui risultati e se siano stati selezionati progetti potenzialmente in grado di garantire un impiego ottimale delle risorse.

⁽⁶⁰⁾ Adottato significa approvato ai fini della pubblicazione.

⁽⁶¹⁾ Cfr. relazione annuale di attività della Corte 2014, pagg. 17-32 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶²⁾ Nella relazione annuale sull'esercizio finanziario 2011, i temi esaminati riguardavano l'analisi dei bisogni, la progettazione e il valore aggiunto UE; nella relazione annuale sull'esercizio 2012 le tematiche trattate erano gli obiettivi e gli indicatori, i dati sulla performance e la sostenibilità dei progetti finanziati dall'UE; nella relazione annuale sull'esercizio 2013 avevamo esaminato i temi del valore aggiunto UE e dell'effetto inerziale.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Abbiamo riscontrato una scarsa focalizzazione sui risultati

3.79. Ai paragrafi 3.57-3.60 abbiamo analizzato la scarsa focalizzazione sui risultati negli accordi di partenariato. L'importanza di questo tema è stata evidenziata anche in una analisi panoramica svolta nel 2014 sui rischi per la gestione finanziaria del bilancio dell'UE⁽⁶³⁾. In questa analisi, sosteniamo che la mancanza di informazioni su cosa si sia effettivamente realizzato mediante il finanziamento erogato può essere una delle cause dell'utilizzo non ottimale delle risorse [paragrafo 25, lettera l)]. Abbiamo quindi raccomandato l'instaurazione di un sistema di gestione della performance solido, corredato da indicatori di performance chiari che siano universalmente applicati e focalizzati sulle realizzazioni, sugli effetti e sugli impatti⁽⁶⁴⁾.

3.80. Ad esempio, abbiamo concluso che i sistemi di monitoraggio e valutazione utilizzati da EuropeAid non forniscono informazioni adeguate sui risultati raggiunti. Come indicato nella nostra analisi, non è la prima volta che rileviamo questa debolezza⁽⁶⁵⁾.

3.81. Una conclusione simile era stata formulata nella relazione speciale sul Fondo per le frontiere esterne, dove avevamo rilevato che le debolezze del monitoraggio e delle relazioni finali, dei sistemi informatici e delle valutazioni *ex post* non hanno consentito alle autorità responsabili di monitorare il raggiungimento dei risultati, o hanno permesso loro di farlo in modo insufficiente. Di conseguenza noi, come gli Stati membri e la Commissione, non abbiamo potuto valutare in che misura il Fondo avesse sostenuto le priorità stabilite⁽⁶⁶⁾.

3.80. La debolezza rilevata nelle relazioni precedenti non riguardava la valutazione, bensì il sistema di rendicontazione di EuropeAid, che si riteneva non fornisse sufficienti informazioni sui risultati e si focalizzasse sulle attività realizzate più che sul conseguimento degli obiettivi politici.

3.81. Il quadro giuridico 2014-2020 per il successore del Fondo per le frontiere esterne, il Fondo sicurezza interna, ha in gran parte affrontato le preoccupazioni espresse nella relazione della Corte. In particolare, comprende un quadro rafforzato per le relazioni e il monitoraggio basato su un sistema di indicatori comuni, nonché un sistema informatico specifico, il cosiddetto SFC2014. In base al nuovo quadro di attuazione, gli Stati membri saranno tenuti a presentare una relazione annuale sui risultati conseguiti tramite i fondi.

⁽⁶³⁾ Cfr. Analisi panoramica della Corte «Impiegare nel miglior modo i fondi dell'UE: analisi panoramica dei rischi per la gestione finanziaria del bilancio dell'UE», del 25 novembre 2014 (<http://eca.europa.eu>). Questa era una delle due analisi di questo tipo pubblicate nel 2014; la seconda si intitolava «Lacune, sovrapposizioni e sfide: analisi panoramica delle disposizioni dell'UE in materia di rendicontazione e audit del settore pubblico», del 10 settembre 2014 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁴⁾ Cfr. Analisi panoramica della Corte «Impiegare nel miglior modo i fondi dell'UE: analisi panoramica dei rischi per la gestione finanziaria del bilancio dell'UE», paragrafi 25, lettera l) e 54, lettera c) (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁵⁾ Relazione speciale n. 18/2014 «I sistemi di valutazione e monitoraggio orientato ai risultati di EuropeAid», paragrafi 69 e 51-52 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁶⁾ Relazione speciale n. 15/2014 «Il Fondo per le frontiere esterne ha favorito la solidarietà finanziaria, ma necessita di una migliore misurazione dei risultati e deve fornire ulteriore valore aggiunto», paragrafi 76-77 (<http://eca.europa.eu>).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.82. Nella nostra relazione speciale sull'efficacia del combinare le sovvenzioni fornite dai meccanismi d'investimento regionali con i prestiti concessi dalle istituzioni finanziarie a sostegno delle politiche esterne dell'UE, abbiamo concluso che i benefici potenziali di tale combinazione non sono stati realizzati appieno a causa di carenze della gestione da parte della Commissione. Abbiamo raccomandato alla Commissione di attuare un quadro di riferimento per la misurazione dei risultati che comprenda indicatori per il monitoraggio dell'impatto delle sovvenzioni UE e di fornire chiare istruzioni alle delegazioni UE in merito al loro ruolo nel monitoraggio del sostegno dell'UE ai progetti a finanziamento misto ⁽⁶⁷⁾.

Non sempre sono stati selezionati i progetti in grado di ottenere il massimo impatto

3.83. Nella nostra relazione annuale sull'esercizio finanziario 2013 sottolineavamo il problema che, per gli Stati membri, la sindrome «use it or lose it» (obbligo di utilizzare fondi, pena la loro perdita definitiva) fa sì che la necessità di spendere i finanziamenti UE disponibili assuma un'importanza prioritaria al momento di selezionare i progetti da finanziare ⁽⁶⁸⁾. Questa tendenza è stata ulteriormente confermata negli esempi descritti in alcune relazioni speciali del 2014.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.82. La Commissione rileva che le raccomandazioni contenute nella relazione sono pienamente allineate al recente processo di riforma dei meccanismi d'investimento regionali e con il lavoro tecnico e le conclusioni della piattaforma dell'UE per l'azione combinata nella cooperazione esterna (EUBEC).

Il quadro di riferimento per la misura dei risultati è già stato creato e incluso nel modulo di domanda con i relativi orientamenti.

È in preparazione un manuale sulle operazioni di finanziamento misto, che riassume le caratteristiche, le modalità e gli aspetti operativi principali (tra cui il monitoraggio) della combinazione. Fornisce orientamenti generali sulle operazioni di finanziamento misto anche per le delegazioni UE.

3.83. In base al quadro giuridico per il periodo 2014-2020, il contributo di un'operazione al conseguimento dei risultati attesi di un'asse prioritario deve ora essere incluso nei criteri di selezione.

⁽⁶⁷⁾ Relazione speciale n. 16/2014 «L'efficacia del combinare le sovvenzioni dei meccanismi d'investimento regionali con i prestiti concessi dalle istituzioni finanziarie a sostegno delle politiche esterne dell'UE», paragrafi 53 e 59 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁸⁾ Cfr. relazione annuale sull'esercizio finanziario 2013, paragrafo 10.57.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.84. Gli Stati membri possono utilizzare il Fondo europeo di sviluppo regionale per finanziare incubatori di imprese, per sostenere la crescita delle piccole e medie imprese. Nella nostra relazione speciale sull'argomento, abbiamo riscontrato che la debolezza dei criteri di selezione e la mancanza di obiettivi di sviluppo per le imprese ospitate hanno inciso negativamente sull'efficacia degli incubatori controllati e sull'efficienza complessiva delle loro attività di incubazione. La procedura di selezione degli incubatori per il cofinanziamento non ha prestato sufficiente attenzione a diversi elementi che sono cruciali ai fini dell'attività d'incubazione, quali ad esempio la specializzazione del personale, l'ampiezza e la pertinenza dei servizi d'incubazione e la sostenibilità finanziaria ⁽⁶⁹⁾.

3.85. Nel nostro audit sul sostegno all'acquacoltura da parte del Fondo europeo per la pesca, abbiamo concluso che i progetti controllati negli Stati membri visitati erano spesso selezionati in maniera carente. Ad esempio, alcuni progetti erano già stati completati allorché è stata presa la decisione relativa all'aiuto; in alcuni paesi, gli stanziamenti disponibili per le misure a sostegno dell'acquacoltura superavano il valore complessivo delle domande pervenute, il che significa che in alcuni paesi sono stati finanziati tutti i progetti che soddisfacevano i criteri di ammissibilità di base; in un paese, infine, i progetti venivano finanziati in base all'ordine di presentazione delle domande per cui, indipendentemente dalla loro qualità, i progetti presentati più tardi nel corso del periodo di programmazione venivano immediatamente respinti, in quanto erano stati esauriti i fondi disponibili ⁽⁷⁰⁾.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.84. La Commissione accoglie favorevolmente la conclusione della Corte relativa al contributo finanziario del FESR alla creazione di infrastrutture per le imprese.

La Commissione osserva che la qualificazione della performance degli incubatori controllati come modesta si basa sul confronto dei risultati di questi incubatori più recenti con i parametri di riferimento stabiliti da incubatori consolidati e più maturi. In particolare, negli Stati membri che hanno aderito all'Unione dopo il 2004, questo tipo di infrastrutture per le imprese in passato non esisteva ed esse vengono costruite solo ora, anche con il sostegno dei fondi strutturali. Di conseguenza l'esperienza acquisita non è molta e si devono compiere ulteriori sforzi per capire meglio come utilizzare tali infrastrutture in modo efficace per sostenere adeguatamente le nuove idee imprenditoriali/nuove start-up.

Inoltre, in base al quadro giuridico per il periodo 2007-2013, il processo di valutazione e selezione dei progetti è condotto sotto la responsabilità delle autorità nazionali, dell'autorità di gestione e del comitato di sorveglianza, mentre la Commissione svolge soltanto un ruolo consultivo in seno a quest'ultimo. In base al quadro giuridico per il periodo 2014-2020, il contributo di un'operazione al conseguimento dei risultati attesi di un asse prioritario deve ora essere incluso nei criteri di selezione.

3.85. Nell'ambito della gestione concorrente, la responsabilità di selezionare e concedere il sostegno ai progetti spetta agli Stati membri, i quali devono garantire che i progetti selezionati presentino un valore aggiunto.

In linea con l'evoluzione generale dei fondi SIE, i legislatori e la Commissione hanno notevolmente rafforzato i sistemi di monitoraggio e valutazione per migliorare l'orientamento ai risultati del FEAMP.

La Commissione incoraggerà inoltre gli Stati membri ad adottare criteri di selezione adeguati per i progetti nel settore dell'acquacoltura nel periodo di programmazione 2014-2020.

⁽⁶⁹⁾ Relazione speciale n. 7/2014 «Il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) ha sostenuto con successo lo sviluppo degli incubatori d'imprese?» paragrafo 58 e punto V della sintesi (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁷⁰⁾ Relazione speciale n. 10/2014 «L'efficacia del sostegno all'acquacoltura da parte del Fondo europeo per la pesca», paragrafo 62 e riquadro 8 (<http://eca.europa.eu>).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.86. L'effetto potenziale delle carenze nella selezione dei progetti è stato descritto nella nostra relazione speciale sulle infrastrutture aeroportuali finanziate dall'UE. La necessità di tali investimenti poteva essere dimostrata solo per circa metà dei progetti esaminati; circa un terzo degli aeroporti esaminati non era redditizio e rischiava di dover chiudere a meno di non continuare a ricevere sostegno finanziario pubblico. La nostra conclusione generale è stata che gli investimenti finanziati dall'UE hanno rappresentato un impiego non ottimale delle risorse ⁽⁷¹⁾.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Conclusione per il 2014

3.87. I periodi a cui si riferiscono la strategia decennale dell'UE e il ciclo settennale di bilancio non sono allineati. Ne consegue che, poiché è estremamente difficile modificare le procedure di rendicontazione relative al bilancio per il periodo in esame, la capacità della Commissione di monitorare il contributo fornito dal bilancio dell'UE alla strategia Europa 2020 è limitato per la prima metà del periodo a cui si riferisce la strategia (cfr. paragrafi 3.7-3.12).

3.88. Europa 2020 è una strategia a lungo termine di ampia portata, che necessita di essere accettata dai 28 Stati membri e dall'UE. Di conseguenza, le sue finalità principali, vale a dire una «crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva» erano necessariamente ad alto livello. Al di sotto di queste aspirazioni politiche, vi è una complessa architettura che comprende cinque obiettivi principali, sette iniziative faro e, per i fondi SIE, 11 obiettivi tematici. Tuttavia, questi diversi pilastri, sia individualmente che nel loro insieme, non sono in grado di tradurre le aspirazioni politiche di Europa 2020 in obiettivi operativi utili (cfr. paragrafi 3.13-3.25).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.86. In base al quadro giuridico per il periodo 2007-2013, la Commissione poteva valutare e approvare direttamente i progetti di infrastrutture aeroportuali soltanto se si trattava di grandi progetti. Nel valutare i 17 grandi progetti pervenuti, la Commissione ha prestato particolare attenzione alle considerazioni in materia di impiego efficace delle risorse, segnatamente all'analisi della domanda e alla sostenibilità finanziaria dell'infrastruttura. Per esempio, la Commissione ha invitato le autorità nazionali a rinunciare ad alcuni progetti ⁽⁸⁾, a causa della domanda insufficiente e delle preoccupazioni legate alla sostenibilità finanziaria degli aeroporti interessati.

Sono stati tratti insegnamenti dall'esperienza passata, come dimostrano l'approccio radicalmente diverso nel periodo 2014-2020 ⁽⁹⁾ e l'adozione da parte della Commissione di atti delegati e di esecuzione riguardanti i grandi progetti, che migliorano il processo di analisi della qualità e gli elementi qualitativi dell'analisi costi-benefici che tutti i grandi progetti devono rispettare.

3.87. Si vedano le risposte della Commissione ai punti da 3.7 a 3.12.

3.88. La traduzione degli obiettivi di Europa 2020 e degli undici obiettivi tematici in obiettivi operativi utili avviene a livello di programma. Inoltre, le stime dei risultati dei fondi SIE sono elaborate sulla base di esercizi di modellizzazione e comunicate, per esempio, nelle rispettive relazioni sulla coesione (che secondo le disposizioni del trattato devono essere pubblicate ogni tre anni).

⁽⁷¹⁾ Relazione speciale n. 21/2014 «Le infrastrutture aeroportuali finanziate dall'UE: un impiego non ottimale delle risorse», paragrafi 68-70 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁸⁾ Per esempio gli aeroporti a Kielce e Białystok.

⁽⁹⁾ Per esempio l'esistenza di piani di trasporto a livello regionale o nazionale individuata come condizionalità specifica ex ante, gli investimenti limitati al miglioramento delle prestazioni ambientali o delle caratteristiche di sicurezza delle infrastrutture, l'accento posto durante i negoziati relativi ai programmi dei fondi SIE per periodo 2014-2020 sugli aeroporti appartenenti alla rete TEN-T, ecc.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.89. La rendicontazione della Commissione riguardo al contributo fornito dal bilancio dell'UE al conseguimento degli obiettivi di Europa 2020 è stata fino ad ora limitata, in parte a causa della mancanza di informazioni di buona qualità. Il coinvolgimento della Commissione e degli Stati membri nel perseguimento degli obiettivi della strategia e nei risultati è essenziale per poter costituire un sistema di monitoraggio e rendicontazione solido (cfr. paragrafi 3.26-3.34).

3.90. Il fatto di aver riunito i cinque fondi SIE in un unico regolamento e di aver stipulato un accordo di partenariato con ciascun Stato membro può potenzialmente rendere più coerente l'azione dell'UE. Tuttavia, i potenziali benefici di questa innovazione non sono stati del tutto sfruttati. Regole diverse continuano ad essere applicate a livello di fondo e quindi a livello di programma. Gli esempi di complementarità e di sinergie riscontrati negli accordi di partenariato e nei programmi esaminati sono rari e superficiali (cfr. paragrafi 3.39-3.43).

3.91. Gli obiettivi ad alto livello di Europa 2020 non sono sistematicamente tradotti in obiettivi operativi negli accordi di partenariato e nei programmi, e la legislazione non prevede che il FEASR e il FEAMP debbano essere strutturati in base ad obiettivi tematici. È quindi estremamente difficile per la Commissione monitorare e rendere conto in modo coerente riguardo agli obiettivi tematici di tutti i cinque fondi SIE e quindi al contributo da questi fornito al conseguimento degli obiettivi di Europa 2020 (cfr. paragrafi 3.44-3.48).

3.92. La designazione di un insieme di indicatori comuni nei regolamenti è un tentativo positivo di armonizzare i dati in tutti gli Stati membri, che potrebbe consentirne l'aggregazione ai fini di valutazione della performance e rendicontazione per Europa 2020 a livello europeo. In base alla normativa, gli Stati membri non sono tenuti ad includere gli indicatori comuni nei loro programmi⁽⁷²⁾. Ad eccezione di due fondi (FESR e FC), gli indicatori comuni non sono condivisi dai diversi fondi. Indicatori di risultato veri e propri esistono solo per due dei cinque fondi SIE. Target intermedi esistono solo per il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione e talvolta i target finali sono poco ambiziosi. Tali fattori renderanno difficile render conto del contributo fornito dai fondi SIE al conseguimento degli obiettivi di Europa 2020 (cfr. paragrafi 3.49-3.56).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.89. I programmi di finanziamento per il periodo 2007-2013 non sono stati specificamente concepiti per contribuire alla realizzazione di Europa 2020. Per quanto riguarda i programmi per il periodo 2014-2020, la comunicazione obbligatoria di dati strutturati permetterà di monitorare e rendere conto in modo efficace del contributo fornito dal bilancio dell'UE al conseguimento degli obiettivi di Europa 2020, da sostenere con le valutazioni.

Per quanto riguarda l'appropriazione dei risultati, di cui al punto 3.33, la Commissione ribadisce che occorre operare una distinzione tra la responsabilità diretta in materia di gestione dei programmi finanziari e i risultati e l'impatto di tali programmi, che riguardano anche la responsabilità dei legislatori e degli Stati membri. La performance generale dei programmi è influenzata anche da vari fattori economici e sociali esterni.

3.91 La Commissione sarà in grado di rendere conto dei risultati attesi per l'obiettivo della crescita e dell'occupazione in relazione al sostegno dei fondi SIE entro la fine del 2015 nella relazione di cui all'articolo 16 utilizzando indicatori comuni. A partire dal 2016, la Commissione presenterà ogni anno una relazione al Consiglio e al Parlamento europeo sul progressivo conseguimento degli obiettivi dei programmi.

Si veda anche la risposta della Commissione al punto 3.45.

3.92. Nei casi in cui si possono utilizzare indicatori comuni di realizzazione o output (cioè quando sono pertinenti), il regolamento ne impone l'uso e la Commissione ha insistito su questo punto nell'ambito dei negoziati. La Commissione vede solo una possibilità marginale di designare indicatori comuni per tutti gli altri fondi, a causa delle missioni diverse dei fondi stessi e dei vari tipi di investimenti che sostengono. La Commissione ritiene che l'obbligo imposto agli Stati membri di presentare una relazione nel 2017 e nel 2019 le consentirà di rendere conto del contributo fornito dai fondi SIE alla realizzazione di Europa 2020.

⁽⁷²⁾ Ad eccezione dell'Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile e del FEASR.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.93. Il nostro esame sugli accordi di partenariato e sui programmi ha rilevato alcuni progressi, per quanto riguarda l'indicazione dei risultati da raggiungere, soprattutto nei programmi. Occorre però migliorare ulteriormente la focalizzazione sui risultati, in particolare nel caso degli accordi di partenariato (cfr. paragrafi 3.57-3.60).

3.94. Vi sono debolezze nella concezione del quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione. Una performance insufficiente in termini di risultati raggiunti non comporta una perdita dei fondi della riserva di efficacia dell'attuazione per gli Stati membri e le sanzioni finanziarie a disposizione della Commissione sono limitate in vario modo, anche per l'impossibilità di tener conto degli indicatori di risultato. Per quanto riguarda la riserva di efficacia dell'attuazione, l'anno scorso avevamo sottolineato alcuni dei rischi che essa comporta; quest'anno, dall'esame di alcuni accordi di partenariato e programmi è emerso che tali rischi si stanno concretizzando (cfr. paragrafi 3.61-3.65).

3.95. Vi sono stati miglioramenti nelle relazioni annuali sulla performance delle direzioni generali, in particolare nelle istruzioni fornite al riguardo a livello centrale. Tuttavia, la rendicontazione non è del tutto adeguata alla transizione dal vecchio al nuovo QFP e, come per gli esercizi precedenti, gli obiettivi delle direzioni generali non adatti a fini gestionali; permangono difficoltà riguardo agli indicatori per il monitoraggio della performance (cfr. paragrafi 3.66-3.75).

Raccomandazioni

3.96. L'**allegato 3.2** presenta i risultati dell'esame da noi svolto sui progressi compiuti nell'attuare le raccomandazioni espresse in precedenti relazioni annuali. Nelle relazioni annuali sugli esercizi 2011 e 2012, avevamo formulato cinque raccomandazioni. Di queste raccomandazioni, una non era applicabile, tre sono state attuate per alcuni aspetti e una non è stata attuata.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.93. Quasi tutti i programmi esaminati dalla Corte contenevano risultati quantificati (anche se non erano obbligatori).

3.94. La concezione del quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione è il risultato delle discussioni fra i legislatori. La Commissione ritiene che il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione abbia un effetto incentivante sulla performance, in quanto nessun responsabile di un asse prioritario desidera perdere l'accesso alla riserva.

Occorre inoltre tenere presente che la riserva di efficacia ed efficienza non ha solo lo scopo di offrire incentivi ai responsabili dei programmi, ma anche di garantire che le risorse siano assegnate a priorità ad alta efficienza. Trattenendo le risorse nei casi in cui esiste la possibilità di sostenere operazioni significative si potrebbe compromettere l'impatto generale dei fondi. Come già spiegato (si veda la risposta della Commissione al punto 3.63), nella maggior parte dei casi gli indicatori di risultato non sono idonei per i quadri di riferimento dell'efficacia dell'attuazione nei programmi e per l'applicazione di sanzioni finanziarie, per motivi di tempo e a causa dell'effetto dei fattori esterni.

3.95. Come indicato nella risposta della Commissione al punto 3.69, nelle istruzioni concernenti le RAA 2014 è stata prestata particolare attenzione alle modalità di rendicontazione relative ai programmi mantenuti o abbandonati. Inoltre, il legislatore può anche aver deciso di riorientare le priorità di alcuni programmi o di abbandonarne altri.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.97. Le raccomandazioni 1 e 2 esposte qui di seguito sono basate sulle conclusioni da noi tratte nella prima parte di questo capitolo, che verteva sulla capacità di monitoraggio e rendicontazione della Commissione riguardo ad Europa 2020:

- **Raccomandazione 1:** occorre che la strategia dell'UE e il QFP siano maggiormente allineati, in particolare per quanto riguarda i periodi di riferimento e le priorità. Ciò faciliterebbe l'introduzione di adeguate disposizioni in materia di monitoraggio e rendicontazione, e faciliterebbe il compito della Commissione nel rendere conto in modo efficace riguardo al contributo fornito dal bilancio dell'UE alla strategia UE. La Commissione dovrebbe formulare proposte adeguate al legislatore per affrontare tale questione;
- **Raccomandazione 2:** è necessario che gli obiettivi politici ad alto livello della strategia dell'UE siano tradotti in obiettivi operativi utili ai responsabili della gestione. Per la strategia che farà seguito a Europa 2020, la Commissione dovrebbe proporre al legislatore quanto segue:
 - a) gli obiettivi politici ad alto livello dovrebbero essere ripresi dagli obiettivi a livello dell'UE;
 - b) a loro volta, gli accordi di partenariato e i programmi⁽⁷³⁾ dovrebbero tradurre questi obiettivi a livello dell'UE in obiettivi operativi a livello degli Stati membri; tale collegamento è necessario anche per i programmi gestiti direttamente dalla Commissione;
- **Raccomandazione 3:** occorre quanto prima accrescere la focalizzazione sui risultati. La Commissione dovrebbe proporre al legislatore quanto segue:
 - a) gli Stati membri devono includere negli accordi di partenariato e nei programmi⁽⁷⁴⁾ i risultati quantificati che intendono ottenere con i finanziamenti;
 - b) Tutti gli accordi di partenariato e i programmi⁽⁷⁵⁾ dovrebbero includere indicatori comuni di risultato, ove possibile condivisi tra i diversi fondi, per monitorare i progressi a livello locale, nazionale e UE;
 - c) Il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione (compresa la riserva di efficacia dell'attuazione)⁽⁷⁶⁾ dovrebbe essere basato, per quanto possibile, su questi indicatori comuni di risultato.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.97. La Commissione è impegnata ad assicurare una sana gestione finanziaria e a garantire una performance ottimale e il valore aggiunto delle azioni intraprese.

La Commissione accoglie in parte la raccomandazione.

La Commissione non può impegnarsi a presentare al legislatore proposte specifiche, ma è disposta a esaminare i suggerimenti della Corte al fine di assicurare che, quando preparerà iniziative legislative pertinenti, le priorità di spesa dell'UE siano pienamente allineate ai suoi obiettivi politici generali. La strategia Europa 2020 è in fase di riesame. Qualsiasi proposta che la Commissione possa presentare al legislatore per facilitare la rendicontazione e il monitoraggio dovrà tenere conto della natura fondamentalmente politica della strategia.

La Commissione accoglie in parte la raccomandazione.

La strategia Europa 2020 è in fase di riesame. Qualsiasi proposta che la Commissione possa presentare al legislatore per facilitare la rendicontazione e il monitoraggio dovrà tenere conto della natura fondamentalmente politica della strategia. La Commissione non può impegnarsi a presentare al legislatore proposte specifiche, ma terrà conto dei suggerimenti della Corte, insieme con gli obiettivi a livello UE, al fine di elaborare proposte basate su dati concreti per il periodo successivo al 2020 in modo da assicurare l'impiego più efficace dei fondi dell'UE.

La Commissione accoglie in parte la raccomandazione.

Dato che gli accordi di partenariato e i programmi per il periodo 2014-2020 sono appena stati introdotti, sarebbe prematuro proporre modifiche prima che l'effettiva attuazione delle nuove disposizioni in materia di performance possa essere pienamente valutata. La valutazione dei punti di forza e di debolezza del quadro di riferimento attuale sarà effettuata in vista dell'elaborazione del QFP successivo al 2020.

La Commissione non può impegnarsi a presentare al legislatore proposte specifiche per il prossimo QFP, ma terrà conto dei suggerimenti della Corte, insieme con i risultati degli studi che saranno condotti per esaminare l'efficacia dei diversi meccanismi atti ad accentuare la focalizzazione sui risultati nel regolamento recante disposizioni comuni, al fine di elaborare proposte basate su dati concreti per il periodo successivo al 2020 in modo da assicurare l'impiego più efficace dei fondi dell'UE.

⁽⁷³⁾ O i loro equivalenti futuri.

⁽⁷⁴⁾ O i loro equivalenti i futuri.

⁽⁷⁵⁾ O i loro equivalenti futuri.

⁽⁷⁶⁾ O il suo equivalente futuro.

ALLEGATO 3.1

RELAZIONI SPECIALI ADOTTATE DALLA CORTE DEI CONTI NEL 2014

- n. 1/2014 «Efficacia dei progetti di trasporto pubblico urbano finanziati dall'UE»
- n. 2/2014 «I regimi di scambi preferenziali sono gestiti in modo adeguato?»
- n. 3/2014 «Insegnamenti da trarre dallo sviluppo del Sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II) ad opera della Commissione europea»
- n. 4/2014 «L'integrazione nella PAC degli obiettivi della politica UE in materia di acque: un successo parziale»
- n. 5/2014 «La vigilanza bancaria europea prende forma: l'ABE e il suo contesto in divenire»
- n. 6/2014 «Il sostegno dei fondi della politica di coesione alla produzione di energia da fonti rinnovabili ha ottenuto buoni risultati?»
- n. 7/2014 «Il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) ha sostenuto con successo lo sviluppo degli incubatori d'impresa?»
- n. 8/2014 «La Commissione ha gestito in maniera efficace l'integrazione del sostegno accoppiato nel regime di pagamento unico?»
- n. 9/2014 «Il sostegno dell'UE agli investimenti e alla promozione nel settore vitivinicolo è ben gestito? Il suo contributo alla competitività dei vini dell'Unione è dimostrato?»
- n. 10/2014 «L'efficacia del sostegno all'acquacoltura da parte del Fondo europeo per la pesca»
- n. 11/2014 «L'istituzione del servizio europeo per l'azione esterna»
- n. 12/2014 «Il FESR è efficace nel finanziare progetti che promuovono in modo diretto la biodiversità nell'ambito della strategia dell'UE per la biodiversità all'orizzonte 2020?»
- n. 13/2014 «Sostegno dell'UE per la riabilitazione a seguito del terremoto di Haiti»
- n. 14/2014 «Con quali modalità gli organi e le istituzioni dell'UE provvedono a calcolare, ridurre e compensare le proprie emissioni di gas a effetto serra?»
- n. 15/2014 «Il Fondo per le frontiere esterne ha favorito la solidarietà finanziaria, ma necessita di una migliore misurazione dei risultati e deve fornire ulteriore valore aggiunto»
- n. 16/2014 «L'efficacia del combinare le sovvenzioni dei meccanismi d'investimento regionali con i prestiti concessi dalle istituzioni finanziarie a sostegno delle politiche esterne dell'UE»
- n. 17/2014 «L'iniziativa "centri di eccellenza" dell'UE è in grado di contribuire efficacemente ad attenuare i rischi chimici, biologici, radiologici e nucleari provenienti da aree esterne all'UE?»
- n. 18/2014 «I sistemi di valutazione e monitoraggio orientato ai risultati di EuropeAid»
- n. 19/2014 «L'assistenza preadesione dell'UE alla Serbia»
- n. 20/2014 «Il sostegno del FESR alle PMI nel settore del commercio elettronico è stato efficace?»
- n. 21/2014 «Le infrastrutture aeroportuali finanziate dall'UE: un impiego non ottimale delle risorse»
- n. 22/2014 «Applicare il principio dell'economicità: tenere sotto controllo i costi delle sovvenzioni per i progetti di sviluppo rurale finanziati dall'UE»
- n. 23/2014 «Errori nella spesa per lo sviluppo rurale: quali sono le cause e in che modo sono stati affrontati?»
- n. 24/2014 «Il sostegno dell'UE alla prevenzione di danni a foreste causati da incendi e calamità naturali e alla ricostituzione del potenziale forestale è gestito bene?»

ALLEGATO 3.2

SEGUITO DATO ALLE RACCOMANDAZIONI FORMULATE IN PRECEDENZA PER LE QUESTIONI RELATIVE ALLA PERFORMANCE

Anno	Raccomandazione della Corte	Analisi della Corte sui progressi compiuti						Risposta della Commissione
		Pienamente attuata	In corso d'attuazione		Non attuata	Non applicabile (*)	Elementi probatori insufficienti	
			Per la maggior parte degli aspetti	Per alcuni aspetti				
2012	Raccomandazione 1: la Commissione ed il legislatore dovrebbero garantire che, nel prossimo periodo di programmazione (2014-2020), venga posto l'accento sulla performance. Ciò presuppone che, nella normativa specifica a ciascun settore, o con altre modalità pur sempre vincolanti, vengano stabiliti pochi obiettivi sufficientemente specifici, con i corrispondenti indicatori, i risultati e gli impatti attesi.			X				
	Raccomandazione 2: la Commissione dovrebbe garantire un palese collegamento tra le attività delle direzioni generali e gli obiettivi stabiliti. Nell'individuare tali obiettivi, ogni direzione generale dovrebbe tener conto del metodo di gestione applicato, ove pertinente, e del ruolo e delle responsabilità che le competono.				X			
2011	Raccomandazione 1: nel progettare nuovi programmi di spesa, la Commissione dovrebbe cercare di concentrare le proprie attività sui risultati e sull'impatto che desidera ottenere. Se i risultati e l'impatto non possono essere misurati prontamente, la Commissione dovrebbe porre in essere indicatori e tappe principali, basati su obiettivi SMART, che dimostrino che le proprie attività supportano il raggiungimento degli scopi desiderati.			X				
	Raccomandazione 2: la Commissione dovrebbe collaborare con gli Stati membri per migliorare la qualità e la tempestività dei dati presentati. In particolare, essa dovrebbe trarre tutti gli insegnamenti possibili dalle misure che sono in corso di adozione per i Fondi del quadro strategico comune per incentivare gli Stati membri a fornire dati di elevata qualità sulla performance.			X				
	Raccomandazione 3: per il prossimo periodo di programmazione (2014-2020), la Commissione dovrebbe dimostrare in che modo garantisce che venga apportato valore aggiunto UE e riferire di conseguenza.					X		

Al momento non vi sono relazioni per il periodo 2014-2020.

(*) Al momento non vi sono relazioni per il periodo 2014-2020.

CAPITOLO 4

Entrate

INDICE

	<i>Paragrafi</i>
Introduzione	4.1-4.4
Caratteristiche specifiche delle entrate	4.2-4.3
Estensione e approccio dell'audit	4.4
Regolarità delle operazioni	4.5
Esame delle relazioni annuali di attività e dei sistemi selezionati	4.6-4.25
Risorse proprie basate sull'RNL	4.6-4.17
Risorse proprie tradizionali	4.18-4.23
Risorse proprie basate sull'IVA	4.24
Relazioni annuali di attività (RAA)	4.25
Conclusioni e raccomandazioni	4.26-4.28
Conclusione per il 2014	4.26
Raccomandazioni	4.27-4.28

Allegato 4.1 — Risultati della verifica delle operazioni relative alle entrate

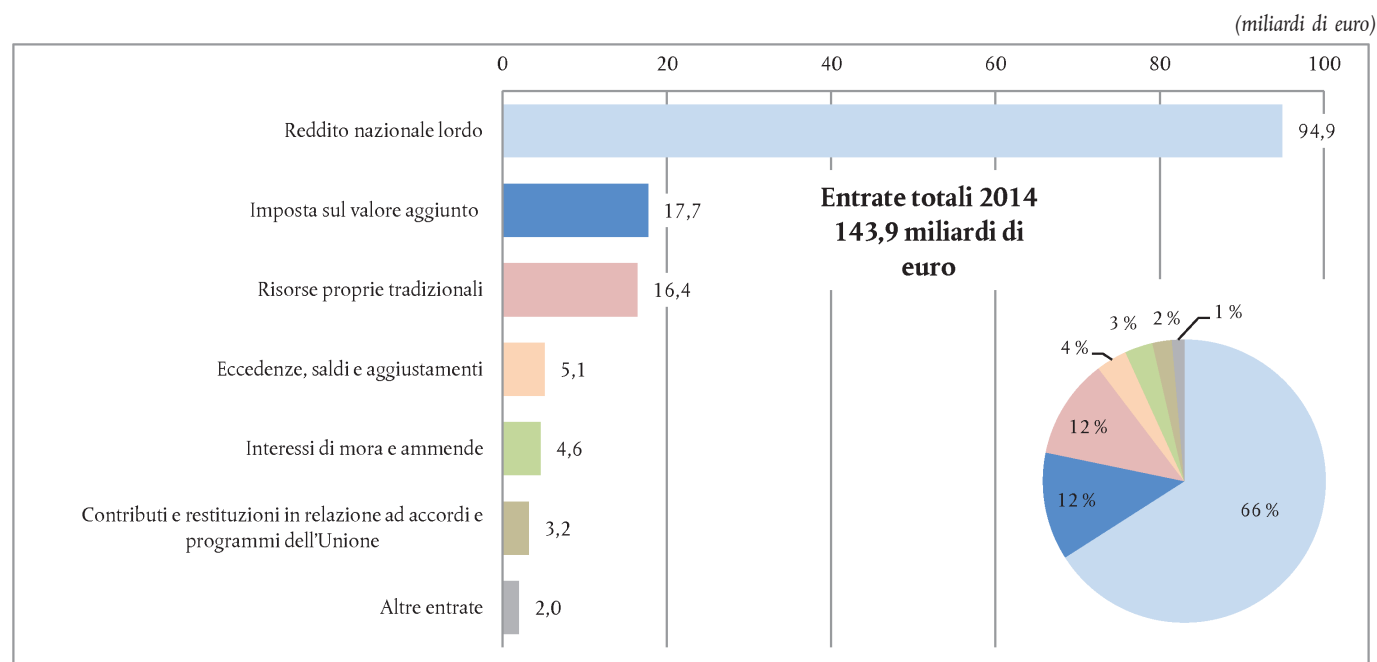
Allegato 4.2 — Seguito dato alle raccomandazioni formulate in precedenza per le entrate

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

INTRODUZIONE

4.1. Questo capitolo presenta la valutazione specifica delle entrate, comprendente le risorse proprie e le altre entrate. Le informazioni fondamentali sulle entrate del 2014 sono fornite nel **grafico 4.1**.

Grafico 4.1 — Entrate



Fonte: Conti consolidati dell'Unione europea per l'esercizio 2014.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Caratteristiche specifiche delle entrate

4.2. La maggior parte delle entrate (90 %) proviene dalle risorse proprie⁽¹⁾, ossia dai contributi degli Stati membri⁽²⁾, che si suddividono in tre categorie:

- la risorsa propria basata sul reddito nazionale lordo (RNL), pari al 66 % delle entrate, è calcolata mediante l'applicazione di un tasso uniforme all'RNL degli Stati membri. Il calcolo dei contributi degli Stati membri è basato su previsioni dei dati RNL⁽³⁾. Dopo aver considerato tutte le altre fonti di entrate, la risorsa propria basata sull'RNL è utilizzata per riequilibrare il bilancio dell'UE⁽⁴⁾. I rischi principali consistono nell'eventualità che le statistiche di riferimento non siano compilate secondo le norme prescritte dall'UE o che non siano trattate dalla Commissione in base a queste ultime nel calcolo dei contributi degli Stati membri, ivi compresi saldi e aggiustamenti. Altri rischi risiedono nel fatto che le verifiche della Commissione sui dati RNL degli Stati membri potrebbero non essere efficienti,
- le risorse proprie tradizionali (RPT), pari al 12 %, sono costituite dai dazi doganali riscossi sulle importazioni e dagli oneri sulla produzione dello zucchero. Tali risorse proprie sono accertate e riscosse dagli Stati membri. Tre quarti di questi importi sono versati al bilancio dell'Unione, mentre il restante quarto viene trattenuto per coprire i costi di riscossione. I principali rischi relativi alle risorse proprie tradizionali riguardano la completezza e l'esattezza dei diritti, nonché la tempestività con cui essi vengono messi a disposizione dell'Unione,

⁽¹⁾ La normativa attualmente in vigore consiste nella decisione 2007/436/CE, Euratom, del Consiglio, del 7 giugno 2007, relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità europee (la cosiddetta decisione sulle risorse proprie, GU L 163 del 23.6.2007, pag. 17) e nel regolamento (CE, Euratom) n. 1150/2000 del Consiglio, del 22 maggio 2000, recante applicazione della decisione 2007/436/CE, Euratom relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità europee (GU L 130 del 31.5.2000, pag. 1), modificato da ultimo dal regolamento (UE, Euratom) n. 1377/2014 (GU L 367 del 23.12.2014, pag. 14). Il 26 maggio 2014 è stato approvato formalmente dal Consiglio un nuovo pacchetto legislativo sulle risorse proprie. Una volta ratificato dagli Stati membri, sarà applicato con effetto retroattivo dal 1° gennaio 2014.

⁽²⁾ La decisione sulle risorse proprie fissa riduzioni da applicare ad alcuni Stati membri per i contributi basati sull'RLN e sull'IVA in relazione agli anni 2007-2013. Non appena saranno espletate le procedure di ratifica per il nuovo pacchetto legislativo (cfr. nota 1), alcuni Stati membri beneficeranno di una riduzione per il periodo 2014-2020 con effetto retroattivo. Inoltre, la decisione sulle risorse proprie stabilisce anche una correzione degli squilibri di bilancio che viene riconosciuta a uno Stato membro. Detta correzione era ancora in vigore nel 2014 e sarà mantenuta ai sensi del nuovo pacchetto legislativo.

⁽³⁾ Tali dati sono frutto di un accordo fra la Commissione e gli Stati membri nel corso della riunione del Comitato consultivo delle risorse proprie.

⁽⁴⁾ Ogni sottodichiarazione (o sovradichiarazione) dell'RNL per un determinato Stato membro, pur non incidendo sull'ammontare dell'intera risorsa propria basata sull'RNL, determina un aumento (o diminuzione) dei contributi a carico degli altri Stati membri fino a quando i dati RNL non siano stati corretti.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

— la risorsa propria basata sull'imposta sul valore aggiunto (IVA), pari al 12 %, è un contributo risultante dall'applicazione di un'aliquota uniforme alle basi imponibili IVA convenzionalmente armonizzate degli Stati membri. I rischi principali sorgono riguardo alla completezza e all'esattezza delle informazioni fornite dagli Stati membri, all'esattezza dei calcoli della Commissione per i contributi dovuti e alla tempestività dei versamenti da parte degli Stati membri.

4.3. I rischi principali relativi alle altre entrate riguardano la gestione delle ammende da parte della Commissione ed eventuali errori di calcolo dei contributi in relazione ad accordi UE/comunitari.

Estensione e approccio dell'audit

4.4. *L'allegato 1.1, parte 2*, del capitolo 1 descrive l'approccio e la metodologia di audit generali da noi adottati. Per quanto riguarda l'audit delle entrate, si precisa in particolare quanto segue.

- a) Per la valutazione dei sistemi sono stati esaminati:
- i) i sistemi della Commissione volti ad assicurare che i dati RNL degli Stati membri costituiscano una base adeguata ai fini delle risorse proprie e i sistemi di cui la Commissione si avvale per calcolare e riscuotere i contributi alla risorsa propria basata sull'RNL ⁽⁵⁾ nonché i saldi RNL (cfr. paragrafo 4.6);
 - ii) i sistemi della Commissione per le risorse proprie tradizionali ⁽⁶⁾, compreso il monitoraggio da essa effettuato sugli audit degli Stati membri successivi allo svincolo delle merci;
 - iii) i sistemi contabili delle risorse proprie tradizionali in tre Stati membri selezionati (Spagna, Austria e Regno Unito) ⁽⁷⁾ e un'analisi dei rispettivi sistemi per gli audit successivi allo svincolo;

⁽⁵⁾ L'audit è stato intrapreso partendo dalle previsioni concordate dei dati RNL. Non possiamo esprimere un giudizio sulla qualità dei dati convenuti fra la Commissione e gli Stati membri.

⁽⁶⁾ Cfr. anche relazione speciale n. 2/2014 «I regimi di scambi preferenziali sono gestiti in modo adeguato?» (www.eca.europa.eu).

⁽⁷⁾ L'audit è stato intrapreso partendo dai dati compresi nei sistemi contabili delle risorse proprie tradizionali utilizzati negli Stati membri visitati. Il nostro audit non può riguardare importazioni che non sono state dichiarate o che sono sfuggite alla vigilanza doganale.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- iv) i sistemi della Commissione intesi a garantire che le risorse proprie IVA e i saldi IVA (cfr. paragrafo 4.6) siano correttamente calcolati e riscossi ⁽⁸⁾;
 - v) la gestione, da parte della Commissione, di ammende e sanzioni.
- b) L'audit ha incluso l'esame, a livello della Commissione, di un campione di 55 ordini di riscossione ⁽⁹⁾. Il campione è concepito in modo da essere rappresentativo di tutte le fonti di entrate.
- c) La valutazione delle relazioni annuali di attività ha compreso le relazioni della direzione generale del Bilancio (DG Bilancio) e di Eurostat.

REGOLARITÀ DELLE OPERAZIONI

4.5. **L'allegato 4.1** contiene una sintesi dei risultati delle verifiche delle operazioni. Nessuna delle 55 operazioni da noi controllate era inficiata da errori.

- L'audit della Corte non ha rilevato alcun errore nel calcolo effettuato dalla Commissione dei contributi degli Stati membri basati sull'IVA o sui dati RNL, né nei relativi versamenti.
- La Corte ha riscontrato che, complessivamente, gli ordini di riscossione emessi dalla Commissione rispecchiano gli estratti sulle risorse proprie tradizionali trasmessi dagli Stati membri.
- L'audit della Corte non ha riscontrato alcun errore nei calcoli o nei pagamenti per altre operazioni relative alle entrate.

⁽⁸⁾ L'audit ha considerato come punto di partenza la base IVA armonizzata preparata dagli Stati membri. Nel corso dell'audit non sono stati verificati direttamente le statistiche e i dati forniti dagli Stati membri.

⁽⁹⁾ L'ordine di riscossione è un documento in cui la Commissione registra gli importi che le sono dovuti.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

**ESAME DELLE RELAZIONI ANNUALI DI ATTIVITÀ
E DEI SISTEMI SELEZIONATI****Risorse proprie basate sull'RNL****Saldi RNL**

4.6. Ogni anno gli Stati membri devono fornire gli aggiornamenti sui propri dati RNL e IVA per gli anni ancora modificabili (quattro anni) e per dar seguito ai punti oggetto di riserva⁽¹⁰⁾. La Commissione utilizza queste informazioni per ricalcolare i contributi degli Stati membri basati sull'IVA e sull'RNL per gli anni passati (cosiddetti saldi IVA ed RNL). Nel 2014 gli aggiornamenti effettuati sui dati RNL hanno comportato, per i contributi degli Stati membri, aggiustamenti di entità inedita ammontanti a 9 813 milioni di euro⁽¹¹⁾ (cfr. **tabella 4.1**). Questi aggiornamenti devono ancora essere valutati da Eurostat e solo dopo la revoca delle riserve i dati saranno considerati definitivi.

4.7. Due tipi di aggiornamenti hanno contribuito in particolare a questo impatto significativo: quelli derivanti dal seguito dato alle riserve e quelli dovuti a una revisione delle fonti e dei metodi utilizzati dagli Stati membri per la compilazione del rispettivo RNL.

⁽¹⁰⁾ Tali dati sono soggetti a revisione per almeno quattro anni, dopo di che cadono in prescrizione, a meno che non vengano formulate riserve (cfr. paragrafo 4.14).

⁽¹¹⁾ L'aggiustamento netto totale è stato pari a 9 528 milioni di euro, a cui corrispondono un importo negativo di 285 milioni di euro per i saldi IVA e un importo positivo di 9 813 milioni di euro per i saldi RNL.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Seguito dato alle riserve

4.8. Nel 2014 gli Stati membri hanno dato seguito alla maggior parte delle riserve in materia di RNL formulate nel 2012⁽¹²⁾ dalla Commissione al termine del ciclo di verifica⁽¹³⁾ relativo al periodo iniziato nel 2002⁽¹⁴⁾. In ragione di questo lungo arco temporale (10 anni), le correzioni che ne sono conseguite hanno avuto un impatto significativo sui contributi di alcuni Stati membri. A titolo di esempio, le modifiche apportate al contributo del Regno Unito sono riconducibili prevalentemente alle misure adottate a fronte delle riserve, che rappresentano il 21 % del contributo globale iscritto a bilancio per tale paese con riferimento alle risorse basate su IVA e RNL nel 2014 (cfr. **tabella 4.1**).

4.9. Le ingenti variazioni risultanti dalle modifiche adottate a fronte delle riserve sarebbero state attenuate se il ciclo di verifica della Commissione fosse stato più breve (lasciando agli Stati membri un periodo più breve da correggere al momento di dare seguito alle riserve). Abbiamo già richiamato l'attenzione sul fatto che cicli di verifica lunghi comportano incertezze di bilancio per gli Stati membri⁽¹⁵⁾.

4.10. Nell'ottobre 2014 la Commissione ha informato il comitato RNL⁽¹⁶⁾ che intende concludere il prossimo ciclo di verifica nel 2019. Le riserve (cfr. paragrafo 4.16) emesse nel 2014 riguardano i dati RNL del 2010 e possono essere revocate unicamente dopo l'analisi, da parte della Commissione, degli inventari RNL⁽¹⁷⁾ degli Stati membri. Ne consegue che, per quando sarà ultimato il prossimo ciclo di verifica, le riserve riguarderanno almeno nove anni (analogamente al ciclo precedente).

4.9. Si prenderanno provvedimenti per abbreviare il prossimo ciclo di verifica della Commissione (adottando un modello di verifica maggiormente basato sui rischi, rispettando il principio dell'efficacia in termini di costi); le riserve potrebbero inoltre essere emesse ed esaminate in una fase precedente, riducendo così l'intervallo tra la fine del ciclo e la revoca delle riserve stesse.

4.10. Il ciclo di verifica inizia nel momento in cui pervengono gli inventari degli Stati membri, non a partire dal primo anno di riferimento. Gli inventari saranno disponibili dall'inizio del 2016. La Commissione si è impegnata a completare il ciclo entro la fine del 2019.

⁽¹²⁾ In Bulgaria e Romania le riserve sono state emesse solo nel 2013.

⁽¹³⁾ Periodo di verifica, da parte della Commissione, delle fonti e dei metodi impiegati dagli Stati membri per compilare i dati relativi all'RNL.

⁽¹⁴⁾ Per gli Stati membri che hanno aderito all'UE nel 2004 e nel 2007, le riserve si riferiscono al periodo che ha avuto inizio in tali anni.

⁽¹⁵⁾ Cfr. relazione speciale n. 11/2013 «Ottenere dati affidabili relativi al reddito nazionale lordo (RNL): un approccio più strutturato e meglio mirato renderebbe più efficace la verifica della Commissione», paragrafi da 68 a 73 (www.eca.europa.eu).

⁽¹⁶⁾ Il comitato, composto dai rappresentanti degli Stati membri e presieduto dal rappresentante della Commissione, assiste la Commissione nelle procedure e nei controlli sui calcoli dell'RNL. Cfr. regolamento (CE, Euratom) n. 1287/2003 del Consiglio, del 15 luglio 2003, relativo all'armonizzazione del reddito nazionale lordo ai prezzi di mercato («Regolamento RNL») (GU L 181 del 19.7.2003, pag. 1).

⁽¹⁷⁾ Un inventario consiste nella spiegazione dettagliata fornita da uno Stato membro su fonti e metodi utilizzati per stimare l'RNL. Esso costituisce la base per la valutazione di Eurostat sulla qualità ed esaustività dei dati RNL ai fini delle risorse proprie.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Revisioni dei metodi e delle fonti

4.11. Nel 2014, inoltre, molti Stati membri hanno presentato revisioni dei metodi e delle fonti da loro utilizzati, che hanno avuto un impatto considerevole sui rispettivi dati RNL per gli anni non ancora caduti in prescrizione (2010, 2011 e 2012). Ad esempio, per Cipro e Paesi Bassi l'aumento dei contributi basati su IVA/RNL (rispettivamente del 41 % e del 21 %) va ricondotto principalmente a tali fattori (cfr. **tabella 4.1**).

4.12. L'impatto di queste profonde revisioni sui saldi RNL avrebbe potuto essere minore se fosse stata posta in essere una politica comune dell'UE in materia di revisioni, che avesse armonizzato la tempistica di queste ultime. Detta politica accrescerebbe la comparabilità dei dati tra Stati membri e ridurrebbe il rischio di aggiustamenti consistenti causati da revisioni poco frequenti, ciascuna delle quali riguarda un numero elevato di anni. La Commissione ha avanzato una proposta per una politica di questo genere nel 2013⁽¹⁸⁾. Sebbene 19 Stati membri abbiano indicato che si sarebbero almeno in parte allineati alla politica dell'UE in materia di revisioni entro il settembre 2014, la Commissione non ha intrapreso alcuna azione ulteriore per introdurre detta politica comune.

4.13. L'impatto di queste due tipologie di aggiornamenti è stato di entità tale che il Consiglio ha modificato il regolamento sulle risorse proprie⁽¹⁹⁾ in seguito alla proposta della Commissione di consentire ad alcuni Stati membri di rinviare i versamenti. Sette Stati membri⁽²⁰⁾ hanno chiesto di posticipare (in tutto o in parte) i pagamenti al 2015. L'importo complessivo per cui è stato richiesto il rinvio del pagamento al 2015 ammonta a 5 432 milioni di euro.

4.12. La Commissione riconosce che una politica comune in materia di revisioni potrebbe ridurre le revisioni dei dati RNL, che diventerebbero però più frequenti. Eurostat proseguirà l'analisi volta ad accertare se i vantaggi di una politica comune dell'UE superino gli svantaggi (mancanza di sussidiarietà, rinvio dell'introduzione di dati e/o fonti più attendibili, possibilità che questa politica ritardi la revoca delle riserve ecc.).

⁽¹⁸⁾ La proposta è stata presentata al comitato delle statistiche monetarie, finanziarie e della bilancia dei pagamenti il 4 luglio 2013.

⁽¹⁹⁾ Regolamento (UE, Euratom) n. 1377/2014 del Consiglio, del 18 dicembre 2014, che modifica il regolamento (CE, Euratom) n. 1150/2000 recante applicazione della decisione 2007/436/CE, Euratom relativa al sistema delle risorse proprie della Comunità. Cfr. anche il parere della Corte n. 7/2014 su una proposta di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (CE, Euratom) n. 1150/2000 recante applicazione della decisione 2007/436/CE, Euratom, relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità europee (www.eca.europa.eu).

⁽²⁰⁾ Bulgaria, Francia, Italia, Cipro, Malta, Slovenia e Regno Unito. Nondimeno, la Bulgaria ha messo a disposizione i saldi RNL e IVA alla fine del 2014.

Tabella 4.1 — Saldi IVA/RNL per il 2014

(milioni di euro)

Stato membro	Saldi IVA e RNL	Totale a bilancio per IVA e RNL	Incidenza dei saldi IVA e RNL sul totale a bilancio per il 2014
	(A)	(B)	(C) = (A)/(B)
Belgio	119	3 252	3,7 %
Bulgaria	36	338	10,8 %
Repubblica ceca	79	1 131	6,9 %
Danimarca	- 126	2 146	- 5,9 %
Germania	1 359	24 063	5,6 %
Estonia	7	157	4,7 %
Irlanda	112	1 202	9,3 %
Grecia	222	1 474	15,1 %
Spagna	589	8 638	6,8 %
Francia	562	17 933	3,1 %
Croazia	- 1	359	- 0,4 %
Italia	1 502	12 867	11,7 %
Cipro	54	131	41,1 %
Lettonia	25	199	12,3 %
Lituania	8	286	2,6 %
Lussemburgo	- 67	277	- 24,2 %
Ungheria	40	807	4,9 %
Malta	18	60	30,6 %
Paesi Bassi	1 103	5 205	21,2 %
Austria	- 57	2 706	- 2,1 %
Polonia	- 27	3 282	- 0,8 %
Portogallo	122	1 391	8,7 %
Romania	75	1 172	6,4 %
Slovenia	8	300	2,7 %
Slovacchia	- 7	578	- 1,2 %
Finlandia	- 34	1 669	- 2,1 %
Svezia	190	3 638	5,2 %
Regno Unito	3 616	17 042	21,2 %
Totale	9 528	112 303	8,5 %

Fonte: Colonna A, progetto di bilancio rettificativo (PBR) n. 6/2014; colonna B, bilancio rettificativo n. 7 dell'Unione europea per l'esercizio 2014.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Gestione delle riserve

4.14. La riserva è uno strumento mediante il quale un elemento dubbio dei dati RNL trasmessi da uno Stato membro può essere oggetto di rettifica anche dopo il termine di quattro anni stabilito dalla normativa. Le riserve possono essere generali o specifiche. Mentre nel primo caso riguardano tutti gli elementi della compilazione RNL, nel secondo vertono su singoli elementi dell'RNL e si suddividono in riserve su operazioni specifiche⁽²¹⁾, riserve trasversali⁽²²⁾ e riserve su processi specifici⁽²³⁾. Nella **tabella 4.2** si riportano le riserve in essere a fine 2014. Vi figurano anche, per praticità, informazioni relative all'IVA e alle risorse proprie tradizionali trattate in seguito nel capitolo.

Tabella 4.2 — Riserve RNL/PNL degli Stati membri⁽²⁴⁾, riserve IVA e osservazioni aperte in materia di risorse proprie tradizionali

Stato membro	Riserve RNL/PNL (situazione al 31.12.2014)	Riserve IVA (situazione al 31.12.2014)	RPT: «osservazioni aperte» (situazione al 31.12.2014)
Belgio	7	5	18
Bulgaria	12	7	13
Repubblica ceca	7	0	5
Danimarca	5	4	21
Germania	8	8	10
Estonia	7	1	3
Irlanda	4	6	13
Grecia	15	5	32
Spagna	9	2	21
Francia	7	3	40
Croazia	0	0	1
Italia	9	11	15
Cipro	12	0	6
Lettonia	16	1	0

⁽²¹⁾ Queste riserve riguardano un'operazione specifica di RNL in uno Stato membro.

⁽²²⁾ Le riserve trasversali riguardano un'operazione specifica in tutti gli Stati membri.

⁽²³⁾ Riserve riguardanti una particolare fase del processo, cfr. paragrafo 4.16.

⁽²⁴⁾ Nella tabella non sono comprese le riserve su processi specifici (cfr. paragrafo 4.16) né le riserve generali (cfr. paragrafo 4.17).

Stato membro	Riserve RNL/PNL (situazione al 31.12.2014)	Riserve IVA (situazione al 31.12.2014)	RPT: «osservazioni aperte» (situazione al 31.12.2014)
Lituania	4	0	5
Lussemburgo	6	3	1
Ungheria	12	1	9
Malta	12	0	2
Paesi Bassi	4	7	42
Austria	6	12	8
Polonia	15	5	11
Portogallo	7	0	15
Romania	18	2	13
Slovenia	6	0	0
Slovacchia	6	1	3
Finlandia	6	7	6
Svezia	7	5	14
Regno Unito	12	5	21
TOTALE 31.12.2014	239	101	348
TOTALE 31.12.2013	283	103	341

Fonte: Corte dei conti europea.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

4.15. Alla fine del 2014 risultavano in essere 239 riserve (cfr. **tabella 4.2**), di cui 106 su operazioni specifiche e 133 su operazioni specifiche trasversali. Nel corso del 2014, sono state revocate 44 riserve (8 su operazioni specifiche e 36 trasversali). Vi è ancora in sospenso una riserva PNL per operazioni specifiche relativa al periodo 1995-2001⁽²⁵⁾. Secondo i nostri calcoli, l'impatto finanziario delle riserve RNL revocate nel 2014⁽²⁶⁾ in termini di aumento netto delle risorse proprie basate sull'RNL ammonta a 75,2 milioni di euro⁽²⁷⁾ per gli anni in esame.

⁽²⁵⁾ Fino al 2001, come aggregato dei conti nazionali è stato impiegato il prodotto nazionale lordo (PNL).

⁽²⁶⁾ Abbiamo determinato l'impatto finanziario della revoca delle riserve tenendo conto di tutte le modifiche intervenute nella base RNL per effetto delle riserve revocate nel 2014 per gli esercizi che erano già caduti in prescrizione. Le riserve sono state revocate dalla Commissione nel 2014. L'impatto finanziario si è però verificato nel 2012 e nel 2013, quando le riserve sono state trattate dagli Stati membri.

⁽²⁷⁾ Risultato di un aumento di 77,3 milioni di euro e di una diminuzione di 2,1 milioni di euro.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

4.15. Nel 2015 la Commissione ha già revocato 18 riserve specifiche e 15 riserve trasversali.

La Commissione ritiene che l'impatto finanziario delle riserve RNL revocate non sia un indicatore appropriato per quanto riguarda l'esito della verifica delle risorse proprie basate sull'RNL e non possa essere utilizzato come indicatore di nessuna tendenza.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

4.16. Inoltre, sono state emesse 27 riserve su processi specifici riguardanti l'esercizio 2010. Uniche riserve formulate nel 2014, esse riguardavano l'esercizio 2010 per 27 Stati membri, in modo da consentire alla Commissione di eseguire un controllo sui dati stabiliti in base al SEC 2010 ⁽²⁸⁾. Tale verifica va basata sugli inventari RNL che gli Stati membri devono ancora consegnare nel 2015.

Riserve generali

4.17. Le uniche riserve generali in essere alla fine del 2014 riguardavano i dati RNL della Grecia per gli esercizi 2008 e 2009. Nonostante i progressi compiuti nel dar loro seguito, queste riserve non sono state revocate né lo è stata la riserva PNL pendente da lungo tempo (cfr. paragrafo 4.15). In ogni caso, nel 2014 la Commissione ha continuato a seguire attentamente la situazione per quanto attiene ai problemi rilevati nella compilazione dei conti nazionali in Grecia e ha posto in essere un programma di assistenza tecnica finalizzato alla creazione di un'autorità statistica nazionale indipendente e rafforzata. Riteniamo che questo lavoro di miglioramento dell'affidabilità dei dati RNL della Grecia sia importante, in quanto la loro qualità può influire sui singoli contributi di tutti gli Stati membri alle risorse proprie basate sull'RNL.

Risorse proprie tradizionali**Audit successivi allo svincolo delle merci**

4.18. Dopo aver concesso lo svincolo delle merci, le autorità doganali, per accertare l'esattezza delle indicazioni figuranti nella dichiarazione, possono controllare i documenti ed i dati commerciali relativi alle operazioni d'importazione ⁽²⁹⁾. Queste verifiche, che comprendono gli audit successivi allo svincolo ⁽³⁰⁾, sono indicate come controlli a posteriori. Dovrebbero essere basate sull'analisi dei rischi secondo i criteri definiti a livello nazionale, UE e, ove disponibile, internazionale ⁽³¹⁾.

⁽²⁸⁾ Il sistema europeo dei conti nazionali e regionali (SEC 2010) è il più recente quadro contabile UE compatibile a livello internazionale per la descrizione sistematica e dettagliata di un'economia. La trasmissione dei dati provenienti dagli Stati membri segue le regole del SEC 2010 dal settembre 2014, quando tale sistema è stato attuato.

⁽²⁹⁾ Articolo 78 del regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio, del 12 ottobre 1992, che istituisce un codice doganale comunitario (GU L 302 del 19.10.1992, pag. 1).

⁽³⁰⁾ «L'audit a posteriori è un metodo di controllo degli operatori economici tramite l'esame della loro contabilità, scritture e sistemi.» Fonte: Guida all'audit doganale.

⁽³¹⁾ Articolo 13, paragrafo 2, del codice doganale comunitario.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

4.19. Nel corso delle visite negli Stati membri abbiamo riscontrato, per gli audit successivi allo svincolo, problemi analoghi a quelli rilevati negli anni passati⁽³²⁾. Sono state nuovamente rinvenute debolezze nell'individuazione, selezione e controllo degli importatori sottoposti ad audit da parte degli Stati membri. Inoltre, la qualità, la portata e i risultati degli audit successivi allo svincolo variavano considerevolmente fra i tre Stati membri visitati⁽³³⁾.

4.20. Nel febbraio 2014 la Commissione ha emanato una versione aggiornata della Guida all'audit doganale. Accogliamo con favore il fatto che la Commissione abbia fornito agli Stati membri nuovi orientamenti; ciò nonostante, abbiamo osservato che alcune carenze individuate in occasione delle visite negli Stati membri non sono prese in considerazione nella nuova guida:

- a) non sono state fornite indicazioni circa il trattamento da riservare alle importazioni svincolate in altri Stati membri (per la selezione delle imprese da controllare e neanche per la fase di ispezione);
- b) non vi sono indicazioni precise sul modo di scongiurare il rischio di prescrizione⁽³⁴⁾ nella fase dell'audit;

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

4.19. *Se lo scambio delle informazioni sui rischi è un requisito giuridico, i criteri di rischio definiti nella Guida all'audit doganale non sono giuridicamente vincolanti. La Guida all'audit doganale definisce tuttavia un approccio armonizzato comune per effettuare audit successivi allo svincolo.*

Il piano d'azione dell'UE [COM(2014)527 final] prevede l'ulteriore sviluppo di criteri e standard UE comuni in materia di rischio. La Commissione ha costituito un gruppo di progetto composto da esperti degli Stati membri incaricati di analizzare in modo approfondito la questione dei rischi finanziari. In questo contesto la Commissione esaminerà attentamente la questione delle importazioni effettuate da un operatore stabilito in un altro Stato membro.

La Commissione esaminerà le carenze individuate dalla Corte e, ove opportuno, inviterà gli Stati membri a prendere le misure correttive necessarie. Essa continuerà a esaminare i sistemi nazionali di vigilanza doganale nel corso delle sue ispezioni e, qualora riscontrasse carenze, chiederà agli Stati membri di intervenire per porvi rimedio.

4.20.

- a) *Per quanto riguarda le merci svincolate in uno Stato membro da importatori con sede in un altro Stato membro, la Commissione valuterà la possibilità di fornire ulteriori indicazioni agli Stati membri al momento di definire i criteri relativi ai rischi finanziari.*

Si veda anche la risposta al punto 4.19.

- b) *Nelle relazioni di ispezione, nel quadro dell'esame dei casi d'inesigibilità a norma dell'articolo 17 del regolamento (EC, Euratom) 1150/2000 e durante le riunioni semestrali del Comitato consultivo delle risorse proprie (CCRP), i servizi della Commissione ribadiscono sistematicamente agli Stati membri la necessità di dar prova della debita diligenza nell'eseguire la procedura di recupero. Qualora la mancata diligenza di uno Stato membro determini una perdita di risorse proprie tradizionali per motivi di prescrizione, lo Stato membro è considerato finanziariamente responsabile degli importi non recuperati.*

⁽³²⁾ Cfr. relazione annuale sull'esercizio finanziario 2012, paragrafo 2.31, e relazione annuale sull'esercizio finanziario 2013, paragrafo 2.14.

⁽³³⁾ Spagna, Austria e Regno Unito.

⁽³⁴⁾ Conformemente all'articolo 221, paragrafo 3, del codice doganale comunitario [regolamento (CEE) n. 2913/92], nessuna obbligazione doganale può essere notificata al debitore dopo la scadenza di un termine di tre anni dalla data in cui è sorta l'obbligazione doganale.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- c) non è raccomandata una copertura minima (per valore o in percentuale delle dichiarazioni) riguardo al numero di audit da effettuare ogni anno.

Contabilità A e B

4.21. Ogni Stato membro trasmette alla Commissione un estratto mensile dei dazi doganali e dei prelievi zucchero accertati (la «contabilità A») e un estratto trimestrale dei diritti accertati che non vi sono stati inclusi (la cosiddetta «contabilità B» separata) ⁽³⁵⁾.

4.22. Nel corso delle visite presso gli Stati membri abbiamo riscontrato, per la gestione della contabilità B, problemi analoghi a quelli rilevati negli anni passati ⁽³⁶⁾, segno di debolezze sistematiche ⁽³⁷⁾. Ad esempio, nel Regno Unito la predisposizione degli estratti della contabilità B segue una procedura complessa, in quanto basata su informazioni provenienti da diverse banche dati che devono essere consolidate manualmente. Ciò ha comportato errori. Si sono verificati anche lunghi ritardi nell'aggiornamento degli importi riportati nella contabilità B. In Spagna procedure errate di gestione degli importi stralciati hanno causato una sovradichiarazione dei dati della contabilità B. Inoltre, nel corso delle ispezioni della Commissione (cfr. paragrafo 4.23), in 19 dei 21 Stati membri visitati sono state ravvisate carenze nella gestione della contabilità B.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- c) La strategia dell'UE per la gestione dei rischi, di cui l'audit fa parte, comprende anche l'agevolazione degli scambi, le semplificazioni e i controlli basati sui rischi. Fissare un'unica soglia minima raccomandata (in termini di valore o in percentuale delle dichiarazioni) non sarebbe coerente con un'impostazione basata sui rischi, che deve tener conto dei vari tipi di traffico di merci e dei rischi in momenti diversi.

La Commissione, tuttavia, potrebbe vagliare con gli Stati membri la possibilità di fissare soglie minime che tengano conto delle differenze suddette.

4.22. A parte i casi isolati di debolezze sistematiche emerse di tanto in tanto, la maggior parte delle carenze individuate durante le ispezioni della Commissione consiste in errori di natura puntuale, del tutto comprensibili in una contabilità di questo tipo (ricettacolo di problemi e di contestazioni). La Commissione non ritiene che i problemi e gli errori riscontrati nel 2014 dalla Corte nella gestione della contabilità B permettano di concludere che esistono debolezze sistematiche in generale. L'individuazione di errori occasionali in una contabilità manuale (la normativa non impone agli Stati membri di utilizzare metodi automatizzati per la gestione di tale contabilità) non costituisce necessariamente una debolezza sistematica. La debolezza può essere sistematica quando una procedura non è corretta. Le carenze riscontrate dalla Corte nella gestione della contabilità in questi Stati membri e la procedura errata della Spagna saranno esaminate dalla Commissione nell'ambito del normale seguito dato alle conclusioni della Corte.

⁽³⁵⁾ Quando i diritti o i contributi non sono stati corrisposti e non è stata fornita alcuna garanzia, oppure, pur in presenza di una garanzia, hanno formato oggetto di contestazione, gli Stati membri possono sospendere la messa a disposizione di tali risorse iscrivendole nella suddetta contabilità separata.

⁽³⁶⁾ Cfr. relazione annuale sull'esercizio finanziario 2013, paragrafo 2.16, e relazione annuale sull'esercizio finanziario 2012, paragrafi 2.32 e 2.33.

⁽³⁷⁾ Questi casi non hanno inficiato l'affidabilità dell'importo globale quale indicato nella contabilità separata (1 617 milioni di euro) e la relativa diminuzione di valore (1 144 milioni di euro) indicata nei conti consolidati dell'Unione europea.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Gestione delle osservazioni aperte

4.23. Le ispezioni svolte dalla Commissione negli Stati membri sfociano in constatazioni, le cosiddette «osservazioni aperte»⁽³⁸⁾. Tali osservazioni aperte possono avere un potenziale impatto finanziario e vengono chiuse una volta che gli Stati membri vi abbiano dato il giusto seguito. Alla fine del 2014, le osservazioni aperte erano in totale 348 (cfr. **tabella 4.2**)⁽³⁹⁾, ma la Commissione non ha calcolato l'impatto finanziario complessivo.

Risorse proprie basate sull'IVA

4.24. Alla fine dell'esercizio, erano pendenti in totale 101 riserve, contro 103 nel 2013 (cfr. **tabella 4.2**), di cui 84 erano state poste dalla Commissione e 17 dagli Stati membri. Nel 2014 la Commissione ha revocato 29 riserve. Il numero di riserve «pendenti da lunga data»⁽⁴⁰⁾ espresse dalla Commissione è sceso da 12 a 10. Secondo i nostri calcoli, l'impatto finanziario netto del seguito dato alle riserve nel 2014⁽⁴¹⁾ comporta un aumento di 16,1 milioni di euro⁽⁴²⁾ delle risorse proprie basate sull'IVA.

Relazioni annuali di attività (RAA)

4.25. Le RAA 2014 della DG Bilancio e di Eurostat contengono una valutazione equa della gestione finanziaria per quanto riguarda la legittimità e la regolarità delle operazioni che costituiscono la base delle risorse proprie e di altre entrate e le informazioni fornite corroborano le nostre osservazioni di audit e conclusioni.

4.23. Nell'ambito del seguito dato alle risultanze delle ispezioni, la Commissione cerca di quantificare il potenziale impatto finanziario delle osservazioni aperte contenute in ciascuna relazione, procedendo caso per caso per ciascuno Stato membro. La Commissione non definisce un importo globale di risorse proprie tradizionali potenzialmente dovute per tutte le osservazioni aperte di tutte le relazioni per tutti gli Stati membri, in quanto tale cifra non sarebbe utile per il seguito che deve essere dato sulla base delle singole osservazioni di ciascuna relazione per ciascuno Stato membro. La Commissione, tuttavia, sa sempre se un'osservazione ha un impatto finanziario e, se dispone delle informazioni necessarie, esegue una stima di tale impatto.

4.24. Nel corso del 2014 la Commissione ha continuato a collaborare con gli Stati membri per risolvere i problemi all'origine delle riserve emesse.

La Commissione ritiene che l'impatto finanziario della revoca delle riserve non sia un indicatore appropriato per quanto riguarda l'esito del programma di ispezione delle risorse proprie IVA e non possa essere utilizzato come indicatore di nessuna tendenza.

⁽³⁸⁾ Durante il 2014 sono stati compilati in tutto 28 rapporti di ispezione, che hanno condotto a 89 nuove «osservazioni aperte».

⁽³⁹⁾ Sono aperte da oltre cinque anni 38 osservazioni. Quelle più datate risalgono al 2002 e riguardano Germania, Grecia e Portogallo.

⁽⁴⁰⁾ Per «riserve pendenti da lunga data» si intendono le riserve risalenti ad almeno 10 anni prima, cioè le riserve in essere alla fine del 2014 riguardanti il 2005 ed esercizi precedenti.

⁽⁴¹⁾ Abbiamo determinato l'impatto finanziario della revoca delle riserve tenendo conto di tutte le modifiche intervenute nella base IVA a seguito dell'attività di controllo della Commissione per gli anni 2002-2010. L'esercizio 2010 è caduto in prescrizione nel 2014; è possibile apportare modifiche alla base IVA del 2010 e degli esercizi precedenti solo se è stata emessa una riserva. Gli effetti del livellamento (mediante applicazione di una soglia) sono stati presi in considerazione.

⁽⁴²⁾ Risultato di un aumento di 18,2 milioni di euro e di una diminuzione di 2,1 milioni di euro.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI**Conclusione per il 2014**

4.26. Nel complesso, dagli elementi probatori di audit risulta che le entrate non sono inficiate da un livello rilevante di errore. Per quanto riguarda in particolare le entrate:

- i sistemi esaminati sono giudicati efficaci per le risorse proprie basate sull'IVA e sull'RNL e per le altre entrate,
- i sistemi esaminati sono giudicati globalmente efficaci per le risorse proprie tradizionali. I controlli interni fondamentali vigenti negli Stati membri visitati sono giudicati parzialmente efficaci ⁽⁴³⁾,
- non abbiamo riscontrato errori nelle operazioni da noi verificate.

Raccomandazioni

4.27. L'**allegato 4.2** presenta i risultati del nostro esame sui progressi compiuti nell'attuare le raccomandazioni espresse in precedenti relazioni annuali. Nelle relazioni annuali sugli esercizi 2011 e 2012, avevamo formulato tre raccomandazioni. Due di esse sono state attuate sotto la maggior parte degli aspetti, mentre una è stata attuata solo per alcuni aspetti.

4.28. Alla luce di questo esame, nonché delle risultanze e delle conclusioni tratte per il 2014, raccomandiamo alla Commissione di:

Risorse proprie basate sull'RNL

- **Raccomandazione 1:** adottare nel prossimo ciclo di verifica misure per ridurre il numero di anni interessati dalle riserve al termine dello stesso;
- **Raccomandazione 2:** adottare misure volte a moderare l'impatto delle revisioni presentate dagli Stati membri.

4.27.

La Commissione accetta la raccomandazione. Il ciclo di verifica sarà abbreviato e le riserve saranno emesse ed esaminate in una fase precedente (durante il ciclo di verifica).

La Commissione accetta la raccomandazione.

⁽⁴³⁾ Cfr. anche relazione speciale n. 2/2014, paragrafi da 107 a 120.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Risorse proprie tradizionali

- **Raccomandazione 3:** migliorare gli orientamenti esistenti sugli audit successivi allo svincolo delle merci e promuovere l'attuazione da parte degli Stati membri;
- **Raccomandazione 4:** provvedere affinché gli Stati membri dispongano di sistemi contabili adeguati per la registrazione delle voci nella contabilità B e incoraggiare gli Stati membri a migliorare la gestione delle voci in detta contabilità. Ad esempio, queste potrebbero essere rivedute con regolarità in modo che le voci più datate siano aggiornate o stralciate, a seconda dei casi.

La Commissione accetta la raccomandazione e darà seguito alle osservazioni della Corte nell'ambito della strategia comune per la gestione dei rischi e del relativo piano d'azione, in particolare durante i lavori sui criteri attinenti ai rischi finanziari.

La Commissione accetta la raccomandazione. La Commissione continuerà a esaminare la contabilità B nel corso delle sue ispezioni e, laddove riscontrasse carenze, chiederà agli Stati membri di migliorare la gestione di tale contabilità mediante riesami periodici per garantire che gli importi stralciati siano eliminati dalla contabilità.

ALLEGATO 4.1

RISULTATI DELLA VERIFICA DELLE OPERAZIONI RELATIVE ALLE ENTRATE

	2014	2013
DIMENSIONE E STRUTTURA DEL CAMPIONE		
Totale operazioni:	55	55
IMPATTO STIMATO DEGLI ERRORI QUANTIFICABILI		
Livello di errore stimato	0,0 %	0,0 %
Limite superiore dell'errore (LSE)	0,0 %	
Limite inferiore dell'errore (LIE)	0,0 %	

CAPITOLO 5

«Competitività per la crescita e l'occupazione»

INDICE

	<i>Paragrafi</i>
Introduzione	5.1-5.5
Caratteristiche specifiche della sottorubrica «Competitività per la crescita e l'occupazione»	5.2-5.4
Estensione e approccio dell'audit	5.5
Regolarità delle operazioni	5.6-5.17
Ricerca e innovazione: la complessità della normativa del settimo programma quadro di ricerca ha accresciuto il rischio di errori	5.9-5.15
Altri strumenti di spesa: spese non ammissibili o non documentate e mancato rispetto della normativa sugli appalti pubblici	5.16-5.17
Esame delle relazioni annuali di attività e dei sistemi selezionati	5.18-5.31
Gli audit della Commissione sulla spesa per ricerca e innovazione	5.18-5.24
Relazioni annuali di attività	5.25-5.31
Le relazioni annuali di attività della DG ENER e dell'Agenzia esecutiva per l'innovazione e le reti sottostimano i rischi per la regolarità delle operazioni	5.27-5.28
Approcci incoerenti alla valutazione degli importi a rischio	5.29-5.31
Conclusioni e raccomandazioni	5.32-5.35
Conclusione per il 2014	5.32-5.33
Raccomandazioni	5.34-5.35
Allegato 5.1 — Risultati della verifica delle operazioni per la sottorubrica «Competitività per la crescita e l'occupazione»	
Allegato 5.2 — Seguito dato alle raccomandazioni formulate in precedenza per la sottorubrica «Competitività per la crescita e l'occupazione»	

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

INTRODUZIONE

5.1. Il presente capitolo espone le nostre constatazioni scaturite dalla valutazione specifica della sottorubrica «Competitività per la crescita e l'occupazione». Le informazioni fondamentali sulle attività esaminate e sulle spese per l'esercizio 2014 sono fornite nel **grafico 5.1**.

Caratteristiche specifiche della sottorubrica «Competitività per la crescita e l'occupazione»

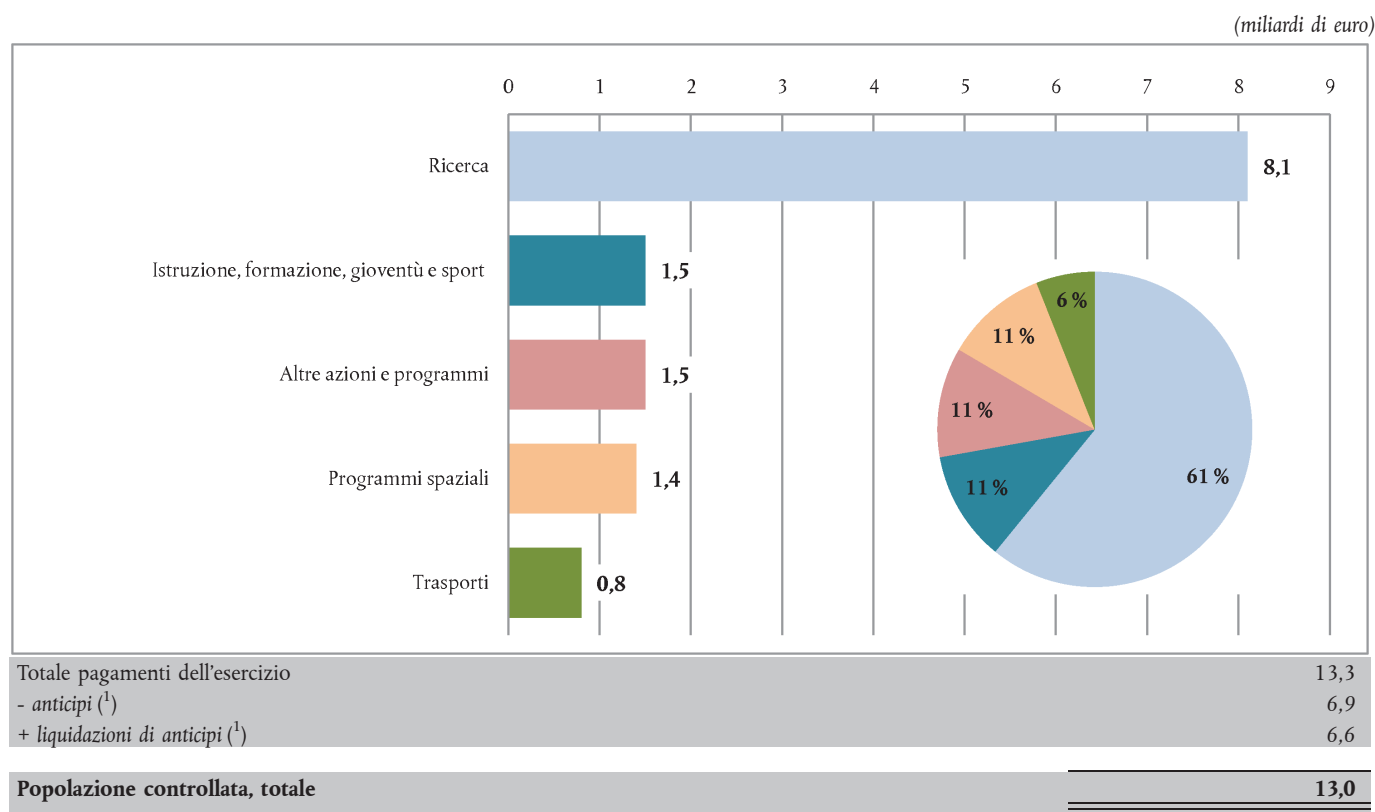
5.2. Le spese mirano a migliorare la ricerca e l'innovazione, potenziare i sistemi di istruzione e favorire l'occupazione, assicurare un mercato unico digitale, promuovere le energie rinnovabili e l'efficienza energetica, modernizzare il settore dei trasporti e migliorare il contesto imprenditoriale, specie per le piccole e medie imprese (PMI).

5.3. Il settore della ricerca e innovazione rappresenta il 61 % della spesa, attraverso il settimo programma quadro per la ricerca e lo sviluppo tecnologico 2007-2013 («settimo programma quadro di ricerca») e Orizzonte 2020 — il programma quadro di ricerca e innovazione 2014-2020 («Orizzonte 2020»). Altri importanti strumenti di spesa sono: il programma di apprendimento permanente ed Erasmus+ nell'ambito di istruzione, formazione, gioventù e sport; il programma relativo alle reti transeuropee di trasporto, che offre finanziamenti per lo sviluppo dell'infrastruttura dei trasporti; il programma energetico europeo per la ripresa a sostegno dei progetti nel settore energetico; il meccanismo per collegare l'Europa, a favore dello sviluppo di reti nei settori dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia; il programma Galileo per il sistema di navigazione satellitare.

5.4. Quasi il 90 % della spesa assume la forma di sovvenzioni ai beneficiari pubblici o privati che partecipano a progetti. A parte i prefinanziamenti, che sono versati alla firma di una convenzione di sovvenzione o all'adozione di una decisione di finanziamento, con il versamento dei fondi UE vengono rimborsate le spese dichiarate dai beneficiari. Il rischio principale per la regolarità delle operazioni è che i beneficiari dichiarino spese non ammissibili, le quali non vengono rilevate né corrette prima del rimborso da parte della Commissione.

5.3. *La composizione della spesa per questo capitolo è diversa rispetto alla relazione dell'anno scorso a seguito del nuovo QFP 2014-2020.*

Grafico 5.1 — Sottorubrica 1.a del quadro finanziario pluriennale — «Competitività per la crescita e l'occupazione» — Informazioni fondamentali 2014



⁽¹⁾ Conformemente alla definizione armonizzata di operazioni sottostanti (per i dettagli cfr. **Allegato 1.1**, paragrafo 7).

Fonte: Conti consolidati dell'Unione europea per l'esercizio 2014.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Estensione e approccio dell'audit

5.5. L'**allegato 1.1, parte 2**, del capitolo 1 descrive l'approccio e la metodologia di audit generali da noi adottati. Quanto all'audit della sottorubrica «Competitività per la crescita e l'occupazione», si precisa in particolare quanto segue:

- a) è stato esaminato un campione di 166 operazioni come indicato nell'**allegato 1.1**, paragrafo 7. Il campione è estratto in modo da essere rappresentativo dell'intera gamma di operazioni eseguite nell'ambito della sottorubrica del quadro finanziario pluriennale (QFP) esaminata. Nel 2014, il campione consisteva di 95 operazioni relative a ricerca e innovazione (92 per il settimo programma quadro di ricerca e tre per il precedente sesto programma quadro di ricerca), 21 operazioni per istruzione e formazione professionale (nell'ambito del programma di apprendimento permanente) e 50 operazioni per altri programmi e attività;

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- b) la valutazione delle relazioni annuali di attività ha compreso le relazioni della direzione generale della Ricerca e dell'innovazione (DG RTD), della direzione generale dell'Istruzione e della cultura (DG EAC), della direzione generale della Mobilità e dei trasporti (DG MOVE), della direzione generale per le Imprese e l'industria (DG ENTR⁽¹⁾), della direzione generale dell'Energia (DG ENER) nonché dell'Agenzia esecutiva per l'innovazione e le reti.

REGOLARITÀ DELLE OPERAZIONI

5.6. I risultati della verifica delle operazioni sono sintetizzati nell'**allegato 5.1**. Delle 166 operazioni sottoposte ad audit, 79 (48 %) presentavano errori. Sulla base dei 53 errori che abbiamo quantificato, stimiamo il livello di errore pari al 5,6 %⁽²⁾.

5.7. Il **grafico 5.2** mostra in che misura i diversi tipi di errori incidano sul livello di errore da noi stimato per il 2014. La principale fonte di errori quantificabili è stata il rimborso di spese non ammissibili dichiarate dai beneficiari in progetti di ricerca e innovazione.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

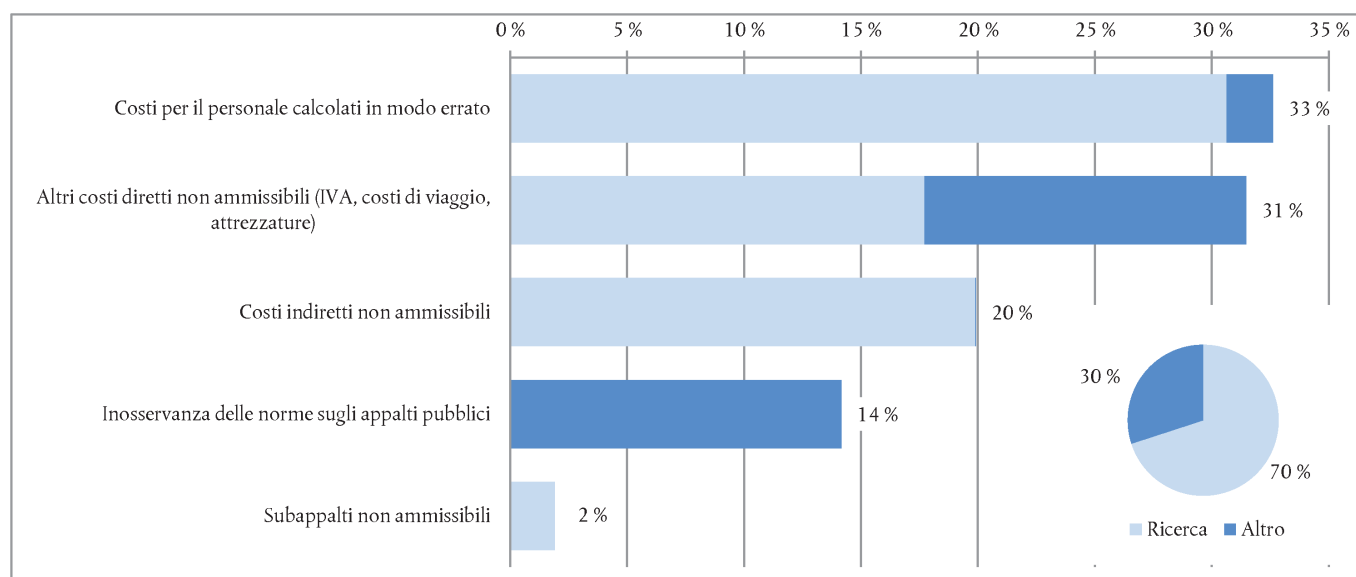
5.6. Il tasso di errore riferito dalla Corte è uno degli indicatori di efficacia nell'esecuzione delle spese dell'UE, ma comunque la Commissione dispone di una strategia di controllo pluriennale in base alla quale i suoi servizi calcolano un tasso di errore residuo che tiene conto dei recuperi, delle rettifiche e degli effetti di tutti i loro controlli e audit nel periodo di attuazione del programma. L'errore residuo calcolato a fine 2014 risulta dello 0,42 % per l'EEPR e dello 0,84 % per le TEN-T ed è stimato al 3 % per l'insieme del settore della ricerca.

5.7. Nei progetti di ricerca e innovazione, i costi per il personale e i costi indiretti rappresentano la quota maggiore dei costi del progetto. Al fine di tenere conto dell'eterogeneità delle strutture dei costi nel panorama europeo della ricerca, è stata fatta la scelta politica precisa di rimborsare tali categorie di costi sulla base dei costi reali, piuttosto che dei costi unitari o a tassi fissi. Questo spiega l'inclinazione all'errore, che si rispecchia nel grafico.

Orizzonte 2020 è stato concepito per far fronte, nella misura del possibile, a queste fonti di errore grazie all'introduzione di una serie di semplificazioni — v. *infra* paragrafo 5.9.

⁽¹⁾ A decorrere dal 2015, la DG ENTR sarà sostituita dalla direzione generale del Mercato interno, dell'industria, dell'imprenditoria e delle PMI (DG GROW).

⁽²⁾ Il tasso di errore è stimato sulla base di un campione rappresentativo. La cifra indicata è la stima migliore. Abbiamo stimato, con un livello di affidabilità del 95 %, che il tasso di errore nella popolazione si colloca tra il 3,1 % e l'8,1 % (rispettivamente, il limite inferiore e quello superiore dell'errore).

Grafico 5.2 — Incidenza di ciascun tipo di errore sul livello di errore stimato

Fonte: Corte dei conti europea.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

5.8. In 27 casi di errori quantificabili, la Commissione, le autorità nazionali o i revisori indipendenti⁽³⁾ disponevano di informazioni sufficienti⁽⁴⁾ per prevenire o individuare e correggere gli errori prima di accettare la spesa. Se tutte queste informazioni fossero state utilizzate per rettificare gli errori, il livello di errore stimato per la sottorubrica oggetto del presente capitolo sarebbe stato inferiore di 2,8 punti percentuali.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.8. La Commissione ha posto in essere un solido sistema di controlli ex ante comprensivo di dettagliate liste di controllo automatizzate, orientamenti scritti e formazione continua. Il miglioramento del sistema senza imporre ulteriori oneri amministrativi ai beneficiari e garantendo al contempo pagamenti rapidi rappresenta una sfida costante. Le constatazioni della Corte verranno utilizzate per apportare altri miglioramenti ai controlli ex ante, tra l'altro migliorando ulteriormente le liste di controllo e gli orientamenti nonché eventualmente automatizzando maggiormente i controlli. La Commissione sta inoltre collaborando con gli organismi e le autorità nazionali per assicurare che i loro meccanismi di controllo siano al massimo della loro operatività per prevenire, individuare e correggere gli errori.

Per quanto riguarda la certificazione delle dichiarazioni di spesa da parte di revisori indipendenti, si tratta di una questione ben nota, già affrontata in relazioni precedenti. Al fine di dare seguito alle raccomandazioni della Corte, la Commissione ha organizzato una serie di riunioni destinate ai beneficiari e ai revisori indipendenti incaricati della certificazione (>300) per sensibilizzarli sugli errori più comuni. Inoltre, viene fornito feedback ai revisori incaricati della certificazione che hanno commesso errori, e nell'ambito di Orizzonte 2020 è stato messo a disposizione un modello più chiaro per i certificati di audit. Per la ricerca, si stima che la certificazione di audit riduca il tasso di errore del 50 % rispetto alle dichiarazioni non certificate. Pertanto, si riconosce che la certificazione non individua tutti gli errori, ma si tratta di uno strumento importante per ridurre il tasso di errore complessivo.

⁽³⁾ In alcuni casi, ad esempio, le dichiarazioni di spesa inerenti ai progetti del settimo programma quadro di ricerca per i quali il contributo UE è superiore a 375 000 euro, i revisori indipendenti sono tenuti a certificare l'ammissibilità delle spese dichiarate.

⁽⁴⁾ Sulla base dei documenti giustificativi, ivi compresi i controlli standard incrociati e i controlli obbligatori.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Ricerca e innovazione: la complessità della normativa del settimo programma quadro di ricerca ha accresciuto il rischio di errori

5.9. Abbiamo riscontrato errori dello stesso tipo e con lo stesso intervallo di quelli rilevati nell'intero corso del settimo programma quadro di ricerca: costi per il personale calcolati in modo errato; altri costi diretti non ammissibili, come spese non documentate per viaggi o attrezzature; costi indiretti non ammissibili che si basano su tassi non corretti per le spese generali o che includono categorie di costi non ammissibili non collegate al progetto (cfr. riquadro 5.1).

Riquadro 5.1 — Esempi di errori nelle spese rimborsate per un progetto di ricerca e innovazione

Abbiamo selezionato mediante campionamento un pagamento eseguito dalla Commissione a un'organizzazione internazionale che operava con quattro partner su un progetto transnazionale di collaborazione in campo sanitario nell'ambito del settimo programma quadro di ricerca. In base alla dichiarazione di spesa presentata dall'organizzazione, la Commissione ha rimborsato circa 132 000 euro. Abbiamo però rilevato vari errori nelle spese dichiarate dall'organizzazione beneficiaria:

- una sovradichiarazione di costi per il personale,
- dichiarazione di spese di viaggio non correlate al progetto,
- costi indiretti calcolati in modo errato.

Inoltre, il beneficiario ha utilizzato un tasso di cambio errato per convertire in euro le spese dichiarate in valuta locale, il che ha prodotto un ulteriore effetto espansivo sulla sovradichiarazione. In totale, le spese non ammissibili dichiarate dal beneficiario ammontavano a 73 000 euro, pari al 55 % dei costi dichiarati.

Abbiamo riscontrato casi di spese non ammissibili rimborsate dalla Commissione in 39 dei 95 progetti di ricerca e innovazione del campione. In 13 di questi casi, le spese non ammissibili erano superiori al 10 % dei costi complessivi dichiarati dal beneficiario.

5.10. La Commissione svolge il proprio programma di controlli sulle dichiarazioni di spesa che hanno dato luogo a rimborsi per progetti di ricerca e innovazione (cfr. paragrafi da 5.18 a 5.24) e rileva errori analoghi con un intervallo e una frequenza assimilabili.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.9. Gli audit della Commissione hanno altresì dimostrato che il tipo e il livello di errori restano stabili a causa della complessità delle norme del 7° PQ.

Tuttavia, poiché tutti i contratti del 7° PQ sono stati firmati, non si può più prendere in considerazione l'ulteriore modifica del quadro giuridico. Nel corso del 7° PQ la Commissione ha comunque cercato di semplificare il sistema all'interno del quadro giuridico esistente; si citano ad esempio le misure di semplificazione adottate dalla Commissione il 24 gennaio 2011 (decisione C (2011)174).

Orizzonte 2020 comprende una semplificazione radicale del quadro giuridico mirante a soddisfare le aspettative delle parti interessate e delle autorità legislative e imperniata in particolare sui costi per il personale e sui costi indiretti in quanto principali fonti di errore.

Riquadro 5.1 — Esempi di errori nelle spese rimborsate per un progetto di ricerca e innovazione

La Commissione procederà al recupero degli importi indebitamente versati. Questo caso dimostra inoltre la sfida rappresentata dalla collaborazione con partner internazionali: per affrontare le sfide globali cui deve far fronte la società è necessario collaborare con ricercatori al di fuori dell'Europa, ma spesso tali organismi non hanno dimestichezza con le regole dell'UE in materia di ammissibilità.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

5.11. Il persistente livello rilevante di errore nella spesa per ricerca e innovazione riflette i rischi intrinseci della progettazione e attuazione del settimo programma quadro di ricerca. Le norme di ammissibilità sono complesse e il programma prevede molteplici tassi di finanziamento. I progetti sono svolti da più partner, geograficamente molto dispersi e comprendenti beneficiari in paesi terzi. Queste tipologie di beneficiari variano in misura considerevole e i rispettivi sistemi contabili spesso non sono compatibili con i requisiti del programma.

5.12. Nel 2014, la Commissione ha firmato le prime convenzioni di sovvenzione e ha iniziato a versare prefinanziamenti a titolo del nuovo programma quadro di ricerca e innovazione. Orizzonte 2020 prevede norme di finanziamento più semplici rispetto al settimo programma quadro di ricerca e la Commissione si è molto adoperata per ridurre la complessità amministrativa.

5.13. Ciò nonostante, alcuni elementi introdotti con Orizzonte 2020 mettono maggiormente a rischio la regolarità delle operazioni. Ad esempio, per offrire un migliore sostegno a ricerca e innovazione e indurre crescita e occupazione, il programma mira ad attrarre una maggior partecipazione delle PMI e di nuovi soggetti (molti dei quali sono anch'essi PMI). La Commissione ha riscontrato che queste categorie di partecipanti sono particolarmente inclini all'errore, come illustra anche l'esempio nel riquadro 5.2.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.11. *Data la complessità della normativa, la Commissione ha introdotto numerose semplificazioni nell'ambito di Orizzonte 2020.*

Tuttavia, per conseguire gli obiettivi strategici, in particolare creare crescita e occupazione e affrontare le sfide per la società attraverso la ricerca e l'innovazione, i partenariati multinazionali e multidisciplinari, l'ampio coinvolgimento del settore privato, in particolare delle piccole imprese, è essenziale che i costi per il personale e i costi indiretti siano rimborsati sulla base dei costi reali. Come osserva la Corte, questo comporta una serie di rischi.

D'altro canto, ove gli obiettivi strategici consentono meccanismi più semplici, i tassi di errore sono inferiori al 2 %. In tal caso si tratta di sovvenzioni (sovvenzioni del CER, sovvenzioni Marie Skłodowska Curie) semplici, che riguardano in larga misura organismi pubblici, utilizzano maggiormente tassi fissi e somme forfettarie e hanno nella maggioranza dei casi un beneficiario unico.

5.13. *Risposta congiunta ai paragrafi 5.13 e 5.14:*

Gli elementi citati dalla Corte sono stati introdotti dalle autorità legislative e sono il risultato di scelte politiche precise operate dal legislatore per conseguire gli obiettivi del programma.

La partecipazione delle PMI è determinante per il successo del programma, per creare crescita e occupazione e per affrontare le sfide per la società.

La capacità amministrativa delle PMI è limitata. È questo il motivo per cui, nella misura del possibile, le regole per le PMI sono state semplificate al fine di ridurre i loro oneri amministrativi. Permane comunque un rischio maggiore.

Per quanto riguarda i rimborsi di spese legate a infrastrutture importanti, sono finalizzati a compensare equamente i partner nella ricerca strategica che effettuano ingenti investimenti nelle infrastrutture. Le retribuzioni aggiuntive, dal canto loro, sono finalizzate a compensare equamente i ricercatori europei, a diffondere l'eccellenza, a colmare il divario in tema di innovazione e a mantenere l'attrattiva del programma.

Per attenuare i rischi, la Commissione procederà a valutazioni ex ante di tutti i partecipanti che ricevono pagamenti per importanti infrastrutture di ricerca, e ha fornito ampi orientamenti sull'applicazione delle retribuzioni aggiuntive nel programma.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Riquadro 5.2 — Esempi di errori significativi nelle spese dichiarate da una PMI a fini di rimborso nell'ambito di un progetto di ricerca e innovazione

Abbiamo esaminato una dichiarazione di spesa ammontante a 764 000 euro presentata da una PMI che operava con 16 partner su un progetto del settimo programma quadro di ricerca in materia di energie rinnovabili. Dalle nostre verifiche è emerso che i costi dichiarati dalla PMI erano quasi interamente non ammissibili:

- il titolare della PMI ha addebitato una tariffa oraria decisamente superiore a quella fissata negli orientamenti della Commissione,
- i costi di subappalto non erano né una componente di spesa ammissibile né riconducibili a una procedura di gara,
- i costi indiretti dichiarati comprendevano voci non ammissibili, erano basati su stime e non erano riconciliabili con le scritture contabili del beneficiario.

Le spese non ammissibili rimborsate dalla Commissione hanno generato un errore pari a oltre il 90 % dei costi totali esaminati.

5.14. Inoltre, l'introduzione di specifici criteri di ammissibilità in determinati casi, ad esempio qualora i ricercatori percepiscano retribuzioni aggiuntive oppure quando i partecipanti si avvalgono di un'importante infrastruttura di ricerca, mette maggiormente a rischio la regolarità delle operazioni.

5.15. Per Orizzonte 2020, resta una molteplicità di organismi che danno esecuzione alla spesa. Difatti, il numero di enti coinvolti nella gestione del programma per Orizzonte 2020 è in realtà aumentato rispetto al settimo programma quadro di ricerca. La Commissione deve provvedere affinché i propri sistemi interni di controllo siano idonei a scongiurare differenze di trattamento nei confronti dei beneficiari.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Riquadro 5.2 — Esempi di errori significativi nelle spese dichiarate da una PMI a fini di rimborso nell'ambito di un progetto di ricerca e innovazione

La Commissione sottolinea che il beneficiario ha apportato un contributo significativo al progetto. Tuttavia, la sua dichiarazione di spesa è stata redatta in larga misura secondo le normali pratiche commerciali del beneficiario (in particolare l'uso di tariffe commerciali piuttosto che dei costi reali, e il subappalto in base alle sue pratiche abituali piuttosto che secondo il principio dell'offerta economicamente più vantaggiosa adottato dalla normativa dell'UE). Ciò evidenzia le sfide rappresentate dai rapporti con le PMI.

5.15. La Commissione riconosce la sfida rappresentata dalla necessità di riservare ai partecipanti un trattamento armonizzato. Essa sta investendo ingenti risorse per garantire il trattamento uniforme nell'ambito di Orizzonte 2020, in particolare attraverso la creazione del Centro comune di supporto, che riunisce la consulenza giuridica, i processi operativi, l'IT e l'audit in un'unica direzione, fornendo assistenza a tutti i servizi della Commissione che gestiscono le attività di ricerca.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Altri strumenti di spesa: spese non ammissibili o non documentate e mancato rispetto della normativa sugli appalti pubblici

5.16. Abbiamo anche individuato errori nei costi rimborsati a titolo di altri importanti strumenti di spesa della sottorubrica «Competitività per la crescita e l'occupazione», simili per intervallo e natura a quelli rilevati negli anni passati. Vi rientrano spese non documentate e non ammissibili, nonché casi di mancata conformità alle norme sugli appalti pubblici (cfr. esempi nel riquadro 5.3).

Riquadro 5.3 — Esempi di errori in spese rimborsate per progetti di altri programmi nell'ambito della sottorubrica «Competitività per la crescita e l'occupazione»

- a) In un progetto del programma relativo alle reti transeuropee di trasporto in Svezia, il beneficiario ha aggiudicato direttamente un contratto di servizi di consulenza informatica senza alcuna forma di pubblicità. Il valore di questi servizi era superiore alle soglie applicabili definite dalle direttive europee sugli appalti pubblici. Pertanto, avrebbe dovuto essere seguita una procedura aperta internazionale.
- b) In un progetto del programma energetico europeo per la ripresa nel Regno Unito, il beneficiario ha dichiarato una spesa che non soddisfaceva le condizioni stabilite nella decisione di finanziamento con cui sono stati assegnati fondi al progetto. In particolare, la metodologia applicata per il calcolo dei costi per il personale comprendeva spese non ammissibili non previste per legge (premi basati sull'utile societario) e costi indiretti non ammissibili non collegati al progetto.
- c) In un progetto relativo alle reti transeuropee di trasporto in Italia, riguardante la costruzione di un collegamento ferroviario ad alta velocità, il beneficiario ha dichiarato spese non ammissibili per la composizione di una vertenza legale con un subappaltatore riguardante un inadempimento contrattuale.
- d) In un progetto di formazione professionale transnazionale in Grecia nel quadro del ramo «Leonardo da Vinci» del programma di apprendimento permanente, il beneficiario responsabile dell'attuazione del progetto ha dichiarato spese di viaggio eccessive riguardanti il trasferimento dall'aeroporto al centro città degli studenti partecipanti al progetto. L'agenzia nazionale responsabile di accertare l'ammissibilità delle attività sostenute con i fondi UE ha eseguito una verifica documentale del progetto, ma non ha comunicato alcuna osservazione.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Riquadro 5.3 — Esempi di errori in spese rimborsate per progetti di altri programmi nell'ambito della sottorubrica «Competitività per la crescita e l'occupazione»

- a) La Commissione procederà al recupero degli importi indebitamente versati.
- b) La Commissione procederà al recupero degli importi indebitamente versati.
- c) La Commissione procederà al recupero degli importi indebitamente versati.
- d) La Commissione recupererà i relativi importi dal beneficiario tramite l'agenzia nazionale. Inoltre, l'introduzione di importi forfettari e di tassi fissi nell'ambito del programma Erasmus + ridurrà la possibilità di dichiarazioni eccessive di questo tipo.

5.17. In totale, abbiamo rilevato e quantificato errori in 14 delle 71 operazioni campionate per programmi e attività in settori diversi da ricerca e innovazione.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

**ESAME DELLE RELAZIONI ANNUALI DI ATTIVITÀ
E DEI SISTEMI SELEZIONATI****Gli audit della Commissione sulla spesa per ricerca e
innovazione**

5.18. Per la ricerca e l'innovazione, la Commissione ha tenuto conto dell'esigenza espressa dai beneficiari e dalle autorità legislative di limitare l'onere amministrativo e agevolare la tempestiva realizzazione dei progetti⁽⁵⁾. Pertanto, la Commissione ha ridotto le verifiche a monte dei pagamenti, mentre intende ottenere certezza in prevalenza attraverso i controlli condotti sulle spese rimborsate.

5.19. La Commissione ha avviato nel 2009 il programma di audit dei progetti nell'ambito del settimo programma quadro di ricerca. Il programma consta di due componenti principali: i) audit selezionati su base casuale e concepiti per stabilire un tasso di errore rappresentativo del settimo programma quadro di ricerca, nonché ii) audit correttivi o basati sul rischio selezionati sulla base di criteri di rischio e concepiti per ridurre la spesa irregolare.

5.20. I controlli sono effettuati dal personale della Commissione e da società di revisione esterne per conto della Commissione. Le risultanze forniscono un contributo essenziale alle dichiarazioni annuali di affidabilità dei direttori generali per quel che riguarda la regolarità delle operazioni e costituiscono la base per il recupero, presso i beneficiari, dei fondi che risultano essere stati indebitamente usati per rimborsare spese non ammissibili.

5.21. Dal gennaio 2014, gli audit sono coordinati dal Servizio comune di audit istituito dalla Commissione quale parte del Centro comune di supporto. Il centro, ospitato presso la DG RTD, offre servizi di gestione concorrente per tutte le DG, le agenzie esecutive e le imprese comuni coinvolte nella spesa per ricerca e innovazione.

5.22. A fine 2014, la Commissione aveva verificato spese rimborsate per 2 miliardi di euro, ossia l'8 % dei pagamenti eseguiti per il settimo programma quadro di ricerca (24,5 miliardi di euro). La Commissione aveva concluso 2 860 audit dei 3 000 pianificati nella propria strategia di audit.

5.23. A seguito degli audit, la Commissione aveva recuperato 47,6 milioni di euro a fine 2014 (contro 29,6 milioni di euro nel 2013) e gli importi recuperabili ancora dovuti erano aumentati a quasi 20 milioni di euro (contro 17 milioni di euro nel 2013).

5.24. La Commissione si attende che la propria strategia di audit riduca in misura significativa il livello della spesa irregolare nelle domande di pagamento finali, ma non che porti il livello di errore finale al di sotto del 2 %.

⁽⁵⁾ Ad esempio, nella risoluzione sul discharge per l'esercizio 2012, il Parlamento europeo «sottolinea che occorre trovare il giusto equilibrio tra un onere amministrativo ridotto e un controllo finanziario efficace».

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Relazioni annuali di attività

5.25. Abbiamo esaminato le relazioni della DG EAC, della DG ENTR e della DG RTD e riteniamo che forniscano, in generale, una valutazione fedele della gestione finanziaria per quanto riguarda la regolarità delle operazioni; per la maggior parte degli aspetti, le informazioni fornite corroborano le nostre constatazioni e conclusioni. Ad esempio, ciascuna delle relazioni annuali di attività della DG RTD e della DG ENTR, nonché della direzione generale delle Reti di comunicazione, contenuti e tecnologie (DG CNECT), della DG ENER e della DG MOVE contiene una riserva in merito all'accuratezza delle dichiarazioni di spesa in relazione alle sovvenzioni a titolo del settimo programma quadro di ricerca.

5.26. Al pari degli anni precedenti, nei progetti da noi campionati abbiamo riscontrato vari errori per il programma relativo alle reti transeuropee di trasporto e per il programma energetico europeo per la ripresa, che riguardavano l'inosservanza della normativa nazionale e dell'UE in materia di appalti pubblici e la dichiarazione, da parte dei beneficiari, di spese non ammissibili. Pertanto, la DG ENER e l'Agenzia esecutiva per l'innovazione e le reti sono tenute a provvedere a un'adeguata gestione dei rischi per la regolarità delle operazioni, soprattutto per quanto concerne la conformità alla normativa nazionale e dell'UE in materia di appalti pubblici.

Le relazioni annuali di attività della DG ENER e dell'Agenzia esecutiva per l'innovazione e le reti sottostimano i rischi per la regolarità delle operazioni

5.27. Abbiamo individuato aspetti specifici nella metodologia di calcolo degli indicatori per la regolarità delle operazioni utilizzati dalla DG ENER e dall'Agenzia esecutiva per l'innovazione e le reti:

- per quanto riguarda il programma relativo alle reti transeuropee di trasporto e il programma energetico europeo per la ripresa, la Commissione ha incluso nei propri calcoli le risultanze degli audit eseguiti dalla Corte, ma con una quantificazione diversa dell'errore,
- quanto al programma relativo alle reti transeuropee di trasporto, la Commissione non estrapola sistematicamente gli errori rilevati nel campione.

5.26. La Commissione ammette che per l'EEPR e i programmi TEN-T esistono rischi correlati agli appalti. I sistemi di controllo predisposti dalla DG ENER e dall'INEA sono concepiti in modo da garantire che i tassi di errore residuo rimangano al di sotto della soglia di rilevanza del 2 %.

A fine 2014 il tasso d'errore residuo pluriennale risultava dello 0,84 % per il programma TEN-T e dello 0,42 % per il programma EEPR.

5.27. La Commissione pone l'accento sui seguenti aspetti:

- la Commissione include nel suo calcolo i risultati degli audit svolti dalla Corte, ma per gli importi per i quali concorda con le constatazioni della Corte;
- i risultati dei controlli ex post hanno permesso di formulare constatazioni limitate in riferimento alla verifica a campione delle operazioni. La verifica sugli appalti viene effettuata al di fuori del campione per la verifica delle operazioni. Se si individua un errore nel campione vengono riesaminate le operazioni non sottoposte ad audit e qualora la constatazione venga considerata sistematica viene estrapolato l'errore verificando tutte le operazioni sottostanti presumibilmente interessate (ad esempio in relazione ai costi per il personale). Gli errori di carattere isolato si intendono rettificati a seguito dell'audit.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

5.28. Questi aspetti portano a sottostimare il livello di errore riscontrato e a sopravvalutare l'effetto delle azioni correttive sugli importi a rischio. Riteniamo pertanto che gli indicatori pubblicati al riguardo nelle relazioni annuali di attività della DG ENER e dell'Agenzia esecutiva per l'innovazione e le reti sottostimino i rischi per la regolarità delle operazioni.

Approcci incoerenti alla valutazione degli importi a rischio

5.29. Nel 2014, per la prima volta le DG erano tenute a divulgare una valutazione complessiva dei rischi relativi alla legalità e regolarità delle operazioni sottostanti, calcolando il tasso di errore medio ponderato per l'intero ammontare della spesa che ricade sotto la loro responsabilità, nonché l'importo a rischio risultante (cfr. paragrafo 1.50).

5.30. Sebbene ai fini di questo calcolo si sarebbe dovuto utilizzare il tasso di errore riscontrato, abbiamo osservato che la DG MOVE e la DG ENER hanno usato il tasso di errore dopo le rettifiche. Quanto alla spesa per il programma di disattivazione delle centrali nucleari nella DG ENER, sono stati impiegati importi stimati anziché le risultanze degli audit.

5.31. A causa dei diversi approcci adottati nel calcolo del tasso di errore medio ponderato e dell'importo a rischio che ne risulta, le valutazioni nelle relazioni annuali di attività non sono direttamente confrontabili.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI**Conclusione per il 2014**

5.32. Nel complesso, dagli elementi probatori di audit risulta che la spesa relativa alla sottorubrica «Competitività per la crescita e l'occupazione» è inficiata da un livello rilevante di errore.

5.33. Per questa sottorubrica del QFP, la verifica delle operazioni indica che il livello di errore stimato nella popolazione è pari al 5,6 % (cfr. **allegato 5.1**).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.28. Secondo la Commissione gli importi complessivi del rischio sono elaborati in modo prudente per garantire che non vi sia alcuna sottostima rilevante dei rischi per la regolarità.

5.29. Come indicato al paragrafo 1.50, le nuove istruzioni impongono ai direttori generali di presentare una stima del tasso di errore riscontrato per stimare l'importo a rischio per l'intero bilancio di cui sono responsabili. La cifra è indicata contestualmente alla stima delle rettifiche future.

5.30. Per la DG MOVE e la DG ENER, i tassi di errore riscontrati (o, se non disponibili, le stime migliori) sono stati utilizzati per tutte le attività, ad eccezione, a seguito di un errore materiale, del 7° PQ, per il quale è stato applicato il tasso di errore residuo del 3 % (invece del 5 %). Tuttavia, l'incidenza sul tasso di errore medio è limitata (dell'ordine dello 0,06 % per la DG MOVE e dello 0,41 % per la DG ENER).

Sulla base delle ultime relazioni di audit sul programma di smantellamento degli impianti nucleari svolto dalla DG ENER, risulta che i tassi di errore sono ben al di sotto del tasso di errore riscontrato che era stato previsto nella relazione annuale di attività (RAA) della DG ENER, che stimava un tasso dello 0,5 %, esprimendo quindi approccio prudente.

5.33. V. la risposta della Commissione al paragrafo 5.6.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Raccomandazioni

5.34. L'*allegato 5.2* presenta i risultati dell'esame da noi svolto sui progressi compiuti nell'attuare le raccomandazioni espresse in precedenti relazioni annuali. Nelle relazioni annuali sugli esercizi 2011 e 2012, avevamo formulato nove raccomandazioni. La Commissione ha pienamente attuato tre raccomandazioni, mentre sei sono state attuate per la maggior parte degli aspetti.

5.35. Alla luce di questo esame nonché delle constatazioni e conclusioni formulate per l'esercizio 2014, raccomandiamo quanto segue.

— **Raccomandazione 1:** la Commissione, le autorità nazionali e i revisori indipendenti dovrebbero avvalersi di tutte le informazioni pertinenti a loro disposizione per prevenire o rilevare e correggere gli errori prima del rimborso (cfr. paragrafo 5.8),

— **Raccomandazione 2:** in base all'esperienza maturata con il settimo programma quadro di ricerca, la Commissione dovrebbe sviluppare un'adeguata strategia di gestione del rischio e controllo per Orizzonte 2020, che comprenda verifiche adeguate sui beneficiari ad alto rischio, come le PMI e i nuovi partecipanti, nonché sulle spese dichiarate a fronte di specifici criteri di ammissibilità (cfr. paragrafi 5.13 e 5.14),

la Commissione accetta la raccomandazione.

La Commissione ha posto in essere un solido sistema di controlli *ex ante* comprensivo di dettagliate liste di controllo automatizzate, orientamenti scritti e formazione continua. Il miglioramento del sistema senza imporre ulteriori oneri amministrativi ai beneficiari e garantendo al contempo pagamenti rapidi rappresenta una sfida costante. Le constatazioni della Corte verranno utilizzate per apportare altri miglioramenti ai controlli *ex ante*, tra l'altro migliorando ulteriormente le liste di controllo e gli orientamenti nonché eventualmente automatizzando maggiormente i controlli. La Commissione sta inoltre collaborando con gli organismi e le autorità nazionali per assicurare che i loro meccanismi di controllo siano al massimo della loro operatività per prevenire, individuare e correggere gli errori.

Per quanto riguarda la certificazione delle dichiarazioni di spesa da parte di revisori indipendenti, si tratta di una questione ben nota, già affrontata in relazioni precedenti. Al fine di dare seguito alle raccomandazioni della Corte, la Commissione ha organizzato una serie di riunioni destinate ai beneficiari e ai revisori indipendenti incaricati della certificazione (>300) per sensibilizzarli sugli errori più comuni. Inoltre, viene fornito feedback ai revisori incaricati della certificazione che hanno commesso errori, e nell'ambito di Orizzonte 2020 è stato messo a disposizione un modello più chiaro per i certificati di audit. Per la ricerca, si stima che la certificazione di audit riduca il tasso di errore del 50 % rispetto alle dichiarazioni non certificate. Pertanto, si riconosce che la certificazione non individua tutti gli errori, ma si tratta di uno strumento importante per ridurre il tasso di errore complessivo.

la Commissione accetta la raccomandazione e concorda sul fatto che per Orizzonte 2020 debba essere predisposta un'adeguata strategia di gestione del rischio e di controllo, tenendo conto dei rischi insiti nella realizzazione del programma, ma anche degli obiettivi strategici, in particolare dell'esigenza di incoraggiare la partecipazione delle PMI e di nuovi soggetti.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- **Raccomandazione 3:** la Commissione dovrebbe provvedere affinché i suoi servizi adottino un approccio coerente al calcolo dei tassi di errore medi ponderati e alla conseguente valutazione degli importi a rischio (cfr. paragrafi 5.29-5.31).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

la Commissione accetta la raccomandazione. Al termine del primo anno di applicazione dei concetti di tasso di errore medio ponderato e del relativo importo totale a rischio, i servizi centrali della Commissione chiariranno ulteriormente le proprie istruzioni/orientamenti, sulla base degli insegnamenti tratti e nella misura necessaria. Tuttavia, potrà sempre verificarsi la necessità di adeguare tali concetti agli specifici settori di spesa di competenza dei vari servizi della Commissione.

ALLEGATO 5.1

RISULTATI DELLA VERIFICA DELLE OPERAZIONI PER LA SOTTORUBRICA «COMPETITIVITÀ PER LA CRESCITA E L'OCCUPAZIONE»

	2014	2013 ⁽¹⁾
DIMENSIONE E STRUTTURA DEL CAMPIONE		
Totale operazioni:	166	160
IMPATTO STIMATO DEGLI ERRORI QUANTIFICABILI		
Livello di errore stimato	5,6 %	4,0 %
Limite superiore dell'errore (LSE)	8,1 %	
Limite inferiore dell'errore (LIE)	3,1 %	

⁽¹⁾ I dati relativi al 2013 sono stati ricalcolati per rispettare la struttura della relazione annuale sull'esercizio 2014 e consentire quindi il confronto fra i due esercizi. Il **grafico 1.3** del capitolo 1 presenta la nuova classificazione delle risultanze concernenti il 2013 in base alla struttura della relazione annuale sull'esercizio 2014.

ALLEGATO 5.2

SEGUITO DATO ALLE RACCOMANDAZIONI FORMULATE IN PRECEDENZA PER LA SOTTORUBRICA «COMPETITIVITÀ PER LA CRESCITA E L'OCCUPAZIONE»

Esercizio	Raccomandazione della Corte	Analisi della Corte sui progressi compiuti						Risposta della Commissione
		Pienamente attuata	In corso di attuazione		Non attuata	Non applicabile	Elementi probatori insufficienti	
			Per la maggior parte degli aspetti	Per alcuni aspetti				
2012	La Commissione dovrebbe: Raccomandazione 1: intensificare ulteriormente gli sforzi volti a evitare il ripetersi degli errori riscontrati nei pagamenti intermedi, in quelli a saldo e nelle liquidazioni, in particolare richiamando i beneficiari e i revisori esterni al rispetto delle norme di ammissibilità e dell'obbligo per i beneficiari di giustificare tutte le spese dichiarate.		X				La Commissione ha organizzato una campagna di comunicazione — cui hanno aderito oltre 4 500 partecipanti — per rammentare ai beneficiari e ai loro revisori le norme in materia di ammissibilità. La Commissione continuerà a scrivere ai revisori incaricati della certificazione qualora gli audit ex-post della Commissione individuino differenze rilevanti tra le dichiarazioni di spesa certificate e le proprie constatazioni.	
	Raccomandazione 2: ricordare ai coordinatori dei progetti dei PQ nel settore della ricerca la loro responsabilità di distribuire i fondi ricevuti agli altri partner del progetto senza indebito ritardo.	X						
	Raccomandazione 3: riesaminare i casi di debolezze nelle verifiche ex ante che sono stati identificati dalla Corte, al fine di valutare se occorra apportare modifiche a dette verifiche.		X				La Commissione affronta in permanenza le debolezze nelle verifiche ex ante identificate dalle diverse fonti (compresa la Corte). Il processo è ormai integrato nei processi operativi di Orizzonte 2020.	
	Raccomandazione 4: ridurre i ritardi nell'esecuzione degli audit ex post e accrescere il tasso di esecuzione per i casi di estrapolazione.		X				La Commissione monitora in permanenza l'attuazione delle sue relazioni sugli audit ex post. Inoltre, le relazioni annuali di attività (RAA) delle DG della Commissione forniscono informazioni sui progressi compiuti riguardo a tali aspetti.	

Esercizio	Raccomandazione della Corte	Analisi della Corte sui progressi compiuti						Risposta della Commissione
		Pienamente attuata	In corso di attuazione		Non attuata	Non applicabile	Elementi probatori insufficienti	
			Per la maggior parte degli aspetti	Per alcuni aspetti				
2012	Raccomandazione 5: rafforzare i sistemi di supervisione e controllo per il programma quadro per la competitività e l'innovazione (CIP) e il programma di sostegno strategico in materia di TIC (ICT-PSP).		X				La Commissione (DG CONNECT) ha adottato una strategia di audit riguardante il filone di spesa della DG non riguardante la ricerca, finalizzata a fornire al direttore generale della DG garanzie in merito alla gestione dei fondi non destinati alla ricerca. Nel 2014 sono stati chiusi 30 audit della spesa non destinata alla ricerca riguardanti un importo di 10 milioni di EUR e sono stati avviati 42 nuovi audit relativi al programma di sostegno strategico in materia di TIC (ICT-PSP) del CIP. Nel 2015 verranno avviati altri 98 audit. I progressi compiuti nell'attuazione della strategia vengono monitorati mensilmente nella riunione ABC (audit, bilancio e controllo), presieduta dal direttore generale e a cui partecipano rappresentanti di tutte le direzioni. Nel 2012 sono state adottate misure di semplificazione per i proprietari di PMI. Inoltre, a seguito dell'entrata in vigore del nuovo regolamento finanziario nel 2013 il modello di accordo CIP è stato riveduto per tener conto dell'estrapolazione e dei terzi.	

CAPITOLO 6

«Coesione economica, sociale e territoriale»

INDICE

	<i>Paragrafi</i>
Introduzione	6.1-6.22
Caratteristiche specifiche della rubrica del quadro finanziario pluriennale (QFP)	6.3-6.20
Estensione e approccio dell'audit	6.21-6.22
Parte 1: Valutazione della regolarità	6.23-6.79
Regolarità delle operazioni	6.23-6.45
Esame degli strumenti finanziari nell'ambito della gestione concorrente	6.46-6.52
Esame delle relazioni annuali di attività e dei sistemi selezionati	6.53-6.75
Valutazione della supervisione operata dalla Commissione sulle autorità di audit	6.53-6.68
Esame delle relazioni annuali di attività della Commissione	6.69-6.75
Conclusioni e raccomandazioni	6.76-6.79
Conclusione per il 2014	6.76-6.77
Raccomandazioni	6.78-6.79
Parte 2: Questioni relative alla performance	6.80-6.86
Valutazione della performance dei progetti	6.80-6.86
 Allegato 6.1 — Risultati della verifica delle operazioni per la rubrica «Coesione economica, sociale e territoriale»	
 Allegato 6.2 — Seguito dato alle raccomandazioni formulate in precedenza per la rubrica «Coesione economica, sociale e territoriale»	

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

INTRODUZIONE

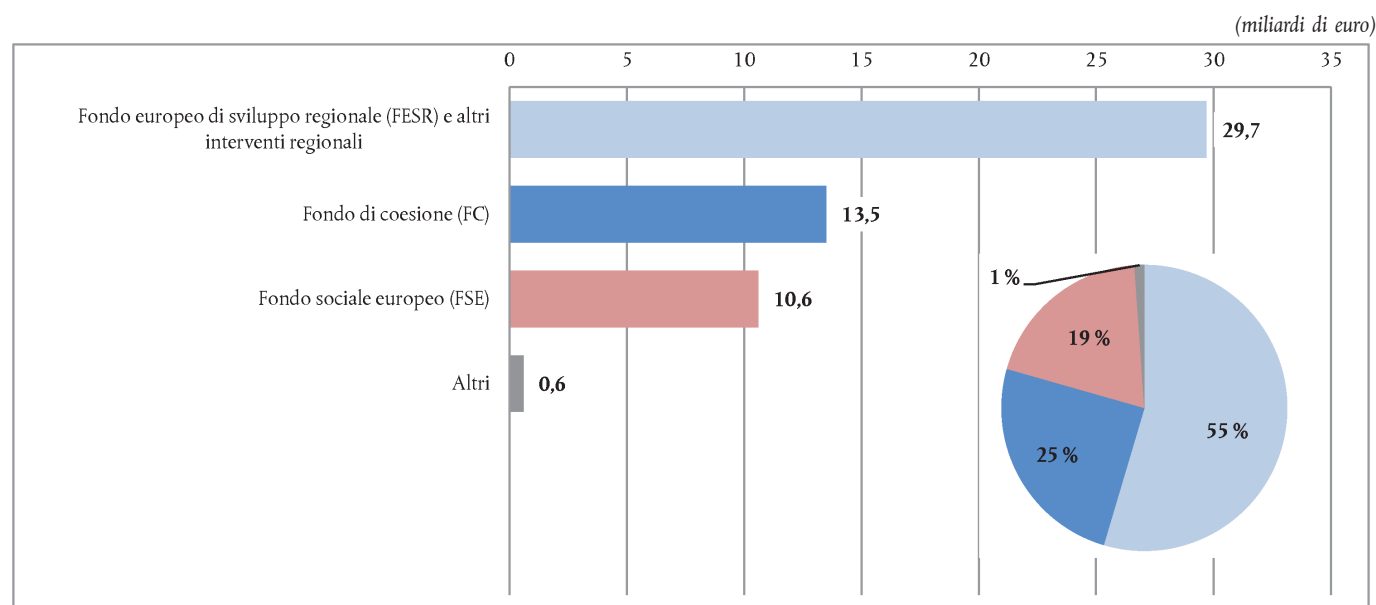
6.1. Il presente capitolo espone le nostre constatazioni per la rubrica 1b del quadro finanziario pluriennale (QFP) «Coesione economica, sociale e territoriale». Nella parte 1, vengono presentate le risultanze della verifica:

- del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e del Fondo di coesione (FC), che rappresentano i principali strumenti del settore Politica regionale e urbana, nonché del contributo di tale politica alla cooperazione transfrontaliera dello strumento europeo di vicinato (ENI),
- del Fondo sociale europeo (FSE) e del Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD), che rappresentano i principali strumenti del settore Occupazione e affari sociali.

La parte 2 del capitolo espone le questioni relative alla performance in relazione ai progetti esaminati rientranti nella rubrica «Coesione economica, sociale e territoriale».

Le informazioni fondamentali sulla composizione della rubrica 1b del QFP sono fornite nel **grafico 6.1**.

Grafico 6.1 — Rubrica 1b del quadro finanziario pluriennale (QFP) — «Coesione economica, sociale e territoriale»



Totale pagamenti dell'esercizio	54,4
- anticipi ⁽¹⁾ ⁽²⁾	3,8
+ liquidazioni di anticipi ⁽¹⁾	2,2
+ esborsi a destinatari finali da strumenti finanziari nell'ambito della gestione concorrente	1,7
+ anticipi impiegati dai beneficiari finali dei progetti che utilizzano aiuti di Stato	1,2

Popolazione controllata, totale	55,7

⁽¹⁾ Conformemente alla definizione armonizzata di operazioni sottostanti (per i dettagli cfr. **Allegato 1.1**, paragrafo 7).

⁽²⁾ Questa cifra include 1,7 miliardi di euro di contributi agli strumenti finanziari nell'ambito della gestione concorrente e di anticipi pagati ai beneficiari dei progetti che utilizzano aiuti di Stato.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

6.2. Durante il 2014, la stragrande maggioranza dei pagamenti è stata costituita da pagamenti intermedi ai programmi operativi (PO) del periodo di programmazione 2007-2013, il cui periodo di ammissibilità termina il 31 dicembre 2015. I pagamenti relativi ad anticipi per il periodo di programmazione 2014-2020 sono ammontati a circa due miliardi di euro ⁽¹⁾.

Caratteristiche specifiche della rubrica del quadro finanziario pluriennale (QFP)*Obiettivi delle politiche*

6.3. La rubrica 1b del QFP — «Coesione economica, sociale e territoriale» mira a ridurre le disparità nel livello di sviluppo delle varie regioni, ristrutturando le zone industriali in declino e diversificando le attività nelle zone rurali, e a promuovere la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale ⁽²⁾.

Strumenti delle politiche

6.4. La «Coesione economica, sociale e territoriale» comprende due parti:

- la politica regionale e urbana, attuata principalmente attraverso il FESR, l'FC e il contributo all'ENI. Rappresenta l'80 % della spesa esaminata nel presente capitolo,
- la politica in materia di occupazione e affari sociali, attuata nella stragrande maggioranza attraverso l'FSE. Rappresenta il 20 % della spesa esaminata nel presente capitolo.

Settore Politica regionale e urbana

6.5. Il FESR finanzia progetti infrastrutturali, la creazione o il mantenimento di posti di lavoro, iniziative regionali di sviluppo economico e attività a sostegno delle piccole e medie imprese nei 28 Stati membri.

6.6. L'FC finanzia investimenti infrastrutturali nel settore dell'ambiente e dei trasporti negli Stati membri il cui reddito nazionale lordo pro capite è inferiore al 90 % della media dell'UE, vale a dire in 16 dei 28 Stati membri ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Gli anticipi del periodo di programmazione 2014-2020 per fondo sono stati: per il FESR: 661 milioni di euro, per l'FC: 270 milioni di euro, per l'FSE: 634 milioni di euro e per il FEAD: 410 milioni di euro.

⁽²⁾ Articoli da 174 a 178 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

⁽³⁾ Bulgaria, Repubblica ceca, Estonia, Grecia, Croazia, Cipro, Lettonia, Lituania, Ungheria, Malta, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia e Slovacchia. La Spagna è ammissibile al sostegno transitorio dell'FC.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

6.7. Altre spese comprendono il contributo del settore Politica regionale e urbana alla cooperazione transfrontaliera dell'ENI che mira a ravvicinare l'UE e i paesi vicini ⁽⁴⁾.

Settore Occupazione e affari sociali

6.8. L'FSE investe in capitale umano e sostiene, nei 28 Stati membri, azioni miranti a migliorare l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese ai cambiamenti dei modelli lavorativi, ad aumentare l'accesso all'occupazione, a rafforzare l'inclusione sociale delle persone svantaggiate e a rafforzare la capacità e l'efficienza delle amministrazioni e dei servizi pubblici.

6.9. Altre spese assumono la forma di aiuti e sovvenzioni a organizzazioni che attuano e coordinano azioni sociali attraverso il FEAD, fornendo assistenza materiale ⁽⁵⁾ agli indigenti per aiutare le persone a uscire dalla povertà.

Gestione e controllo della spesa relativa ai fondi della politica di coesione (FESR, FC e FSE)

6.10. Il FESR, l'FC e l'FSE sono disciplinati da norme comuni, salvo eccezioni previste nei regolamenti specifici di ciascun fondo, e sono attuati mediante programmi pluriennali, con una gestione concorrente tra la Commissione e gli Stati membri.

6.11. Per ciascun periodo di programmazione, la Commissione, sulla base delle proposte degli Stati membri, approva i PO e i piani finanziari indicativi ⁽⁶⁾. I progetti selezionati dalle autorità degli Stati membri sono finanziati attraverso i PO e sono attuati da privati cittadini, associazioni, imprese private o pubbliche oppure organismi pubblici locali, regionali o nazionali. Le disposizioni che stabiliscono quali costi possono essere rimborsati dal bilancio dell'UE sono contenute nei regolamenti UE e/o nelle norme nazionali in materia di ammissibilità.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6.11. *La definizione di norme in materia di ammissibilità a livello nazionale (articolo 56 del regolamento (CE) n. 1083/2006) ha rappresentato uno dei principali elementi di semplificazione introdotti nel periodo di programmazione 2007-2013. Il suo obiettivo è stato quello di fornire agli Stati membri una maggiore flessibilità per adeguare le norme in materia di ammissibilità alle esigenze specifiche delle regioni o dei programmi e per armonizzarle con le norme in vigore per altri regimi pubblici nazionali.*

⁽⁴⁾ Ulteriori informazioni sull'ENI sono esposte al capitolo 8, rubrica 4 del QFP — «Ruolo mondiale dell'Europa», paragrafi 8.2-8.4.

⁽⁵⁾ L'assistenza comprende generi alimentari, abiti e altri beni essenziali per uso personale.

⁽⁶⁾ In totale la Commissione ha approvato, per il periodo di programmazione 2007-2013, 440 PO: 322 per il FESR/l'FC (di cui 25 PO contengono progetti dell'FC) e 118 per l'FSE.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

6.12. Per ciascun progetto, i beneficiari dichiarano alle rispettive autorità nazionali le spese sostenute. Queste singole dichiarazioni vengono aggregate, per ciascun PO, in dichiarazioni di spesa periodiche certificate dalle autorità dello Stato membro e presentate alla Commissione ⁽⁷⁾. L'importo globale del cofinanziamento dell'UE è poi rimborsato allo Stato membro attraverso il bilancio dell'UE.

Il ruolo degli Stati membri e delle autorità regionali

6.13. Spetta in primo luogo agli Stati membri prevenire o individuare e rettificare le spese irregolari e darne notifica alla Commissione. La responsabilità della gestione corrente incombe alle autorità di gestione e agli organismi intermedi designati ⁽⁸⁾. Questi devono accertare attraverso verifiche di gestione (controlli documentali e ispezioni in loco) che tutti i progetti siano ammissibili al finanziamento dell'UE e che i costi dichiarati soddisfino tutti i requisiti specificati nei regolamenti UE e/o nelle norme nazionali. Le autorità di certificazione devono verificare che siano stati espletati controlli adeguati e devono svolgere verifiche supplementari prima di trasmettere le dichiarazioni di spesa alla Commissione per il rimborso.

6.14. In aggiunta, per ciascun PO (o gruppo di PO), le autorità di audit degli Stati membri eseguono audit dei sistemi e, sulla base di un campione, audit ex post sulle operazioni ⁽⁹⁾. Riferiscono poi alla Commissione in merito a tali audit nei rapporti annuali di controllo che includono un giudizio di audit annuale sul funzionamento dei sistemi e il tasso di errore stimato dalle autorità di audit (cfr. paragrafi 6.53-6.57) ⁽¹⁰⁾.

⁽⁷⁾ La misura in cui tali costi sono rimborsati è stabilita in base all'aliquota fissata dal PO per i progetti di cui trattasi, ma anche ad altri criteri (come i massimali specifici conformemente ai regolamenti UE e/o alle norme in materia di aiuti di Stato).

⁽⁸⁾ Gli organismi intermedi sono organismi pubblici o privati che, sotto la responsabilità di un'autorità di gestione, svolgono determinati compiti per conto di quest'ultima.

⁽⁹⁾ Articolo 62 del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio (GU L 210 del 31.7.2006, pag. 25).

⁽¹⁰⁾ Ulteriori dettagli sul ruolo e sulle responsabilità delle autorità di audit e sul contributo da esse fornito al processo di garanzia della Commissione sono forniti nella nostra 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», paragrafi 5-11.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Il ruolo della Commissione

6.15. La Commissione (direzione generale Politica regionale e urbana e direzione generale Occupazione, affari sociali e inclusione) deve ottenere la garanzia che gli Stati membri abbiano predisposto sistemi di gestione e di controllo conformi ai requisiti normativi e che i sistemi funzionino efficacemente⁽¹¹⁾.

6.16. Se la Commissione rileva che uno Stato membro non ha rettificato spese irregolari che erano state dichiarate e certificate, o riscontra gravi carenze nei sistemi di gestione e di controllo, può interrompere i termini di pagamento oppure sospendere i pagamenti⁽¹²⁾. Se lo Stato membro non procede alla revoca delle spese irregolari (che possono essere sostituite con spese ammissibili per altri progetti dello stesso PO fino alla fine del periodo di programmazione) e/o non pone rimedio alle carenze dei sistemi eventualmente individuate, la Commissione può applicare rettifiche finanziarie⁽¹³⁾⁽¹⁴⁾.

Rischi sotto il profilo della regolarità

6.17. Nell'attuare i PO, le autorità degli Stati membri si trovano di fronte priorità confliggenti. Da un lato, devono sottoporre la spesa a controlli appropriati volti a garantire la regolarità e la sana gestione finanziaria; dall'altro, hanno interesse ad assorbire i fondi dell'UE loro assegnati. In pratica, tale situazione potrebbe nuocere all'applicazione uniforme di controlli efficaci, per cui le violazioni delle norme potrebbero non essere rilevate e corrette e alla fine verrebbero rimborsate, a carico del bilancio dell'UE, spese non ammissibili. Potrebbero essere finanziati inoltre progetti troppo costosi, non attuati in modo efficiente o probabilmente non in grado di produrre i risultati attesi⁽¹⁵⁾ (cfr. anche paragrafo 6.80). Questo rischio aumenta con l'approssimarsi della fine del periodo di ammissibilità, poiché gli Stati membri rischiano di perdere la parte non spesa dei fondi loro assegnati inizialmente.

6.17. Attraverso controlli appropriati occorre garantire la regolarità di tutte le spese dichiarate durante l'intero periodo di attuazione fino alla chiusura. Dato che il periodo di ammissibilità termina il 31 dicembre 2015, la Commissione prevede che il rischio cui si riferisce la Corte sarà maggiore per le spese dichiarate nel 2015 e negli anni seguenti.

I documenti di chiusura degli Stati membri devono essere trasmessi entro il 31 marzo 2017 e forniranno una garanzia aggiuntiva. Il 20 marzo 2013 la Commissione ha adottato, in modo proattivo, orientamenti relativi alla chiusura [decisione C(2013) 1573] successivamente completati e aggiornati in data 30 aprile 2015. I servizi della Commissione hanno organizzato numerosi seminari di chiusura per gli Stati membri e aggiornato le proprie valutazioni di rischio e di conseguenza la Strategia di audit 2007-2013 per far fronte a ogni potenziale rischio in vista dell'ultima fase del periodo di attuazione.

Nel mese di novembre 2014 la Commissione ha altresì istituito una task force cui è stato assegnato il compito di migliorare l'attuazione del FESR/Fondo di coesione in otto Stati membri, garantendo al contempo il pieno rispetto della legalità e della regolarità della spesa (cfr. altresì risposta della Commissione al paragrafo 2.18).

⁽¹¹⁾ Articolo 72 del regolamento (CE) n. 1083/2006.

⁽¹²⁾ Articolo 39, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio (GU L 161 del 26.6.1999, pag. 1); articoli 91 e 92 del regolamento (CE) n. 1083/2006.

⁽¹³⁾ Articolo 99 del regolamento (CE) n. 1083/2006.

⁽¹⁴⁾ Ulteriori informazioni sulle modalità con cui la Commissione interrompe i termini di pagamento/sospende i pagamenti e applica rettifiche finanziarie sono presentate al capitolo 1, «Dichiarazione di affidabilità e informazioni a sostegno della stessa», paragrafi 1.30-1.44.

⁽¹⁵⁾ Ulteriori informazioni sulle questioni relative alla performance sono illustrate nel capitolo 3, «Ottenere risultati dal bilancio dell'UE», paragrafi 3.76-3.86.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

6.18. Per diversi anni abbiamo rilevato un'elevata incidenza di irregolarità nel settore della coesione. Dal 2009, quando la maggior parte delle spese si riferiva al periodo di programmazione 2007-2013, il livello di errore stimato è oscillato tra il 4,5 % e il 7,7 %⁽¹⁶⁾. Questo tasso è notevolmente inferiore rispetto a quello degli anni precedenti, quando le spese si riferivano al periodo di programmazione 2000-2006.

6.19. Per quanto riguarda le spese relative al FESR e all'FC, i principali rischi sono connessi al mancato rispetto delle norme UE e/o nazionali in materia di appalti pubblici al momento di aggiudicare contratti e al finanziamento di progetti che non sono ammissibili o che non rispettano le norme UE in materia di aiuti di Stato⁽¹⁷⁾. Un altro rischio è che i beneficiari dichiarino costi che non sono ammissibili in base ai regolamenti UE e/o alle norme nazionali sull'ammissibilità.

6.20. Per quanto riguarda le spese relative all'FSE, i principali rischi sono connessi alla natura immateriale degli investimenti in capitale umano e al coinvolgimento di molteplici partner, spesso di piccola dimensione, nell'attuazione dei progetti. Questi fattori possono comportare il rischio che non venga rispettata la normativa UE e/o nazionale in materia di ammissibilità e che quindi vengano accettate spese inammissibili dai sistemi esistenti.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6.18. La Commissione ritiene che la diminuzione del livello del tasso di errore rispetto al precedente periodo di programmazione rispecchi il miglioramento dei sistemi di gestione e controllo per il periodo di programmazione 2007-2013.

6.19. La Commissione condivide questa valutazione, come illustrato nel suo documento di lavoro «Analysis of errors in the Cohesion Policy for the years 2006-2009» (Analisi degli errori nella politica di coesione del periodo 2006-2009), [SEC(2011) 1179 del 5 ottobre 2011]. La Commissione ha continuato ad adottare misure specifiche al fine di attenuare tali rischi, ad esempio ulteriori orientamenti e attività di formazione rivolti alle autorità di gestione sui rischi individuati, attuazione tempestiva delle rettifiche finanziarie, procedure di interruzione e sospensione e attività di audit mirate ai settori maggiormente a rischio. Tali misure preventive e correttive sono state attuate insieme a nuove iniziative nell'ambito di un piano d'azione globale definito nel 2013 dalla DG Politica regionale e urbana e dalla DG Mercato interno, industria, imprenditoria e PMI allo scopo di migliorare l'attuazione delle norme in materia di appalti pubblici (cfr. risposta della Commissione ai paragrafi da 6.30 a 6.33).

È attualmente in corso un altro piano d'azione, rivisto e semplificato nel 2014, attuato con la DG Concorrenza per fornire sostegno alle autorità responsabili dei programmi nell'attuazione delle norme in materia di aiuti di Stato.

6.20. Per attenuare i rischi individuati, la Commissione ha adottato misure specifiche, in particolare preventive e correttive, quali orientamenti, formazione, semplificazione e, ove necessario, una rigorosa politica in materia di interruzione e sospensione dei pagamenti e l'attuazione di rettifiche finanziarie. Inoltre, per contrastare tale rischio, la Commissione promuove attivamente il ricorso alle opzioni semplificate in materia di costi da parte degli Stati membri e insiste sull'importanza dei controlli di primo livello svolti dagli Stati membri. Infine, la Commissione aggiorna il proprio piano di audit con cadenza annuale per contrastare i rischi più significativi individuati.

⁽¹⁶⁾ Cfr. relazione speciale «Rassegna della spesa dell'UE per agricoltura e coesione 2007-2013», paragrafo 23 e grafico 6 sulla base di dati storici non rettificati.

⁽¹⁷⁾ Un rischio che in questo settore è stato ridotto con l'applicazione retroattiva del regolamento generale di esenzione per categoria del 2014 che ha introdotto norme in parte meno restrittive. Pertanto, la Commissione non avvia più alcune procedure di infrazione che avrebbe invece aperto in base alle norme precedenti. Noi abbiamo applicato lo stesso approccio nel nostro audit. Ulteriori informazioni sul ruolo e sulle responsabilità della Commissione in materia di aiuti di Stato sono fornite nella relazione speciale n. 15/2011 «Le procedure della Commissione consentono una gestione efficace del controllo sugli aiuti di Stato?»

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Estensione e approccio dell'audit

6.21. L'**allegato 1.1, parte 2**, del capitolo 1 descrive l'approccio e la metodologia di audit generali da noi adottati. Per quanto riguarda l'audit della rubrica «Coesione economica, sociale e territoriale», per la parte 1 relativa alla valutazione sulla regolarità si precisa in particolare quanto segue:

- a) è stato esaminato un campione di 161 operazioni per il settore Politica regionale e urbana⁽¹⁸⁾ e un altro campione di 170 operazioni per il settore Occupazione e affari sociali⁽¹⁹⁾, come indicato nell'**allegato 1.1**, paragrafo 7. Ogni campione è estratto in modo da essere rappresentativo dell'intera gamma di operazioni eseguite nell'ambito di ciascuno dei due settori d'intervento esaminati. Nel 2014, entrambi i campioni complessivamente consistevano di operazioni relative a 21 Stati membri⁽²⁰⁾;
- b) l'audit ha incluso un esame degli strumenti finanziari nell'ambito della gestione concorrente principalmente in termini di tassi di esborso (ossia la quota dei fondi utilizzati a livello di destinatari finali). A tale fine, sono state analizzate le relazioni sui progressi presentate dalla Commissione per il 2013 nonché sette strumenti finanziari del FESR e dell'FSE;
- c) per la valutazione dei sistemi si è proceduto all'esame delle:
 - i) attività di vigilanza della Commissione sulle autorità di audit nazionali e regionali in 18 Stati membri⁽²¹⁾;
 - ii) relazioni annuali di attività (RAA) della direzione generale Politica regionale e urbana e della direzione generale Occupazione, affari sociali e inclusione.

⁽¹⁸⁾ Di queste operazioni, 101 erano relative a progetti del FESR, 55 a progetti dell'FC e 5 a strumenti finanziari e tutte riguardavano il periodo di programmazione 2007-2013 (cfr. **allegato 6.1**). Il campione è stato estratto fra tutti i pagamenti, a eccezione degli anticipi, ammontati a 2,563 miliardi di euro nel 2014. Il campione di strumenti finanziari esaminati è stato estratto da una popolazione di fondi che, nel corso del 2014, avevano eseguito pagamenti ai destinatari finali (quali prestiti, garanzie o acquisizioni partecipative).

⁽¹⁹⁾ Di queste operazioni, 168 erano relative a progetti dell'FSE e 2 a strumenti finanziari e tutti riguardavano il periodo di programmazione 2007-2013 (cfr. **allegato 6.1**). Il campione è stato estratto fra tutti i pagamenti, a eccezione degli anticipi, ammontati a 1,215 miliardi di euro nel 2014.

⁽²⁰⁾ Per il settore *Politica regionale e urbana*: Belgio, Repubblica ceca, Germania, Grecia, Spagna, Francia, Italia, Lettonia, Lituania, Ungheria, Malta, Polonia, Portogallo, Romania, Svezia e Regno Unito (cfr. **allegato 1.5**).

Per il settore *Occupazione e affari sociali*: Bulgaria, Repubblica ceca, Germania, Grecia, Francia, Italia, Ungheria, Paesi Bassi, Austria, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Finlandia e Svezia (cfr. **allegato 1.5**).

⁽²¹⁾ Belgio, Bulgaria, Repubblica ceca, Germania, Grecia, Spagna, Francia, Italia, Lituania, Ungheria, Malta, Paesi Bassi, Austria, Polonia, Romania, Slovacchia, Svezia e Regno Unito.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

6.22. L'audit ha inoltre valutato, sotto forma di esercizio pilota, se e in che misura i progetti del FESR, dell'FC e dell'FSE esaminati e completati abbiano conseguito i propri obiettivi di realizzazione e risultato quali definiti nelle convenzioni di sovvenzione. È stata altresì verificata la conformità di detti obiettivi agli obiettivi dei PO. Tale verifica ha riguardato 186 dei 331 progetti esaminati che erano stati completati all'epoca dell'audit. I risultati di questo esercizio sono presentati nella parte 2 dedicata alle questioni relative alla performance.

PARTE 1: VALUTAZIONE DELLA REGOLARITÀ

REGOLARITÀ DELLE OPERAZIONI

6.23. L'**allegato 6.1** contiene una sintesi dei risultati delle verifiche delle operazioni per la rubrica «Coesione economica, sociale e territoriale» nel suo complesso nonché per ciascuno dei due settori d'intervento interessati (Politica regionale e urbana e Occupazione e affari sociali).

6.24. Delle 331 operazioni da noi esaminate, 135 (41 %) erano inficiate da errori. Sulla base dei 53 errori da noi quantificati, riteniamo che il livello di errore stimato per l'insieme della rubrica «Coesione economica, sociale e territoriale» sia del 5,7 % ⁽²²⁾. I risultati per i due settori esaminati nel presente capitolo sono i seguenti:

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6.24. La Commissione evidenzia che il livello di errore segnalato dalla Corte è una stima annuale che tiene conto delle rettifiche di spesa dei progetti o dei rimborsi per i quali sono stati rilevati e registrati errori prima dell'audit della Corte. La Commissione sottolinea che è tenuta ad applicare il regolamento finanziario, il quale, all'articolo 32, paragrafo 2, lettera e), stabilisce che il sistema di controllo interno è destinato a garantire, tra l'altro, una «adeguata gestione dei rischi connessi alla legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti, tenendo conto del carattere pluriennale dei programmi, nonché della natura dei pagamenti in questione». La Commissione continuerà a svolgere il proprio ruolo di vigilanza, in particolare effettuando le rettifiche finanziarie e i recuperi a un livello corrispondente a quello delle irregolarità e delle carenze individuate.

La Commissione osserva ulteriormente che, considerata la natura pluriennale dei sistemi di gestione e controllo nell'ambito della politica di coesione, gli errori compiuti nel 2014 possono essere rettificati anche in anni successivi, come illustrato nella sezione 4.2.2 delle rispettive relazioni annuali di attività per il 2014 della DG Politica regionale e urbana e della DG Occupazione, affari sociali e inclusione.

Per il periodo 2014-2020 la capacità correttiva della Commissione è ulteriormente migliorata dall'applicazione di rettifiche finanziarie nette da parte della Commissione e dunque dalla minore possibilità per gli Stati membri di riutilizzare i fondi in caso di gravi carenze rilevate dalla Commissione. Questo sarà un importante incentivo per gli Stati membri a rilevare, riferire e correggere le irregolarità gravi prima di certificare i conti annuali alla Commissione.

⁽²²⁾ Il tasso di errore è stimato sulla base di un campione rappresentativo. La cifra indicata è la stima migliore. Abbiamo stimato, con un livello di affidabilità del 95 %, che il tasso di errore nella popolazione si colloca tra il 3,1 % e l'8,2 % (rispettivamente, il limite inferiore e quello superiore dell'errore).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- per il settore Politica regionale e urbana, delle 161 operazioni da noi esaminate, 75 (47 %) erano inficiate da errori. Sulla base dei 25 errori da noi quantificati, il livello di errore stimato è del 6,1 % ⁽²³⁾.

- per il settore Occupazione e affari sociali, delle 170 operazioni da noi esaminate, 60 (35 %) erano inficiate da errori. Sulla base dei 28 errori da noi quantificati, il livello di errore stimato è del 3,7 % ⁽²⁴⁾.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione osserva che il tasso di errore più probabile calcolato per il 2014 è inferiore rispetto al 2013 e conforme ai tassi di errore presentati dalla Corte per gli ultimi quattro anni, nonché all'intervallo di errore riportato nella relazione annuale di attività per il 2014 della DG Politica regionale e urbana, fatte salve le differenze di cui al paragrafo 6.70.

Ciò conferma che il tasso di errore per il periodo di programmazione 2007-2013 rimane stabile e sensibilmente inferiore ai tassi riportati per il periodo 2000-2006, come indicato al paragrafo 6.18. Questa evoluzione è il risultato del rafforzamento delle disposizioni in materia di controllo del periodo 2007-2013 e della rigorosa politica di interruzione/sospensione dei pagamenti applicata dalla Commissione non appena siano rilevate carenze, come riferito nella relazione annuale di attività 2014 della DG Politica regionale e urbana (cfr. pagg. 53-54). La Commissione continuerà a concentrare le proprie azioni sui programmi e sugli Stati membri maggiormente a rischio e ad attuare misure correttive quando necessario attraverso una rigorosa politica di interruzione e sospensione dei pagamenti fino alla chiusura nonché ad applicare rigide procedure alla chiusura per escludere ogni rischio materiale residuo di spese irregolari.

La Commissione osserva altresì che la frequenza di errore è diminuita rispetto al 2013.

La Commissione osserva che il tasso di errore più probabile calcolato per il 2014 è conforme ai tassi di errore presentati dalla Corte per gli ultimi quattro anni, nonché all'intervallo di errore riportato nella relazione annuale di attività per il 2014 della DG Politica regionale e urbana, fatte salve le differenze di cui al paragrafo 6.70.

Ciò conferma che il tasso di errore per il periodo di programmazione 2007-2013 rimane stabile e sensibilmente inferiore ai tassi riportati per il periodo 2000-2006, come indicato al paragrafo 6.18. Questo miglioramento è il risultato del rafforzamento delle disposizioni in materia di controllo del periodo 2007-2013 e della rigorosa politica di interruzione/sospensione dei pagamenti e attuazione delle necessarie rettifiche finanziarie applicata dalla Commissione non appena siano rilevate carenze, come riferito nella relazione annuale di attività 2014 della DG Occupazione, affari sociali e inclusione (cfr. pagg. 59-62). La Commissione continuerà a concentrare le proprie azioni sui programmi e sugli Stati membri maggiormente a rischio e ad attuare misure correttive quando necessario attraverso una rigorosa politica di interruzione e sospensione dei pagamenti e rettifiche finanziarie fino alla chiusura nonché ad applicare rigide procedure alla chiusura per escludere ogni rischio materiale residuo di spese irregolari.

⁽²³⁾ Il limite inferiore e quello superiore dell'errore per il settore Politica regionale e urbana sono rispettivamente 3,0 % e 9,2 %.

⁽²⁴⁾ Il limite inferiore e quello superiore dell'errore per il settore Occupazione e affari sociali sono rispettivamente 1,9 % e 5,6 %.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

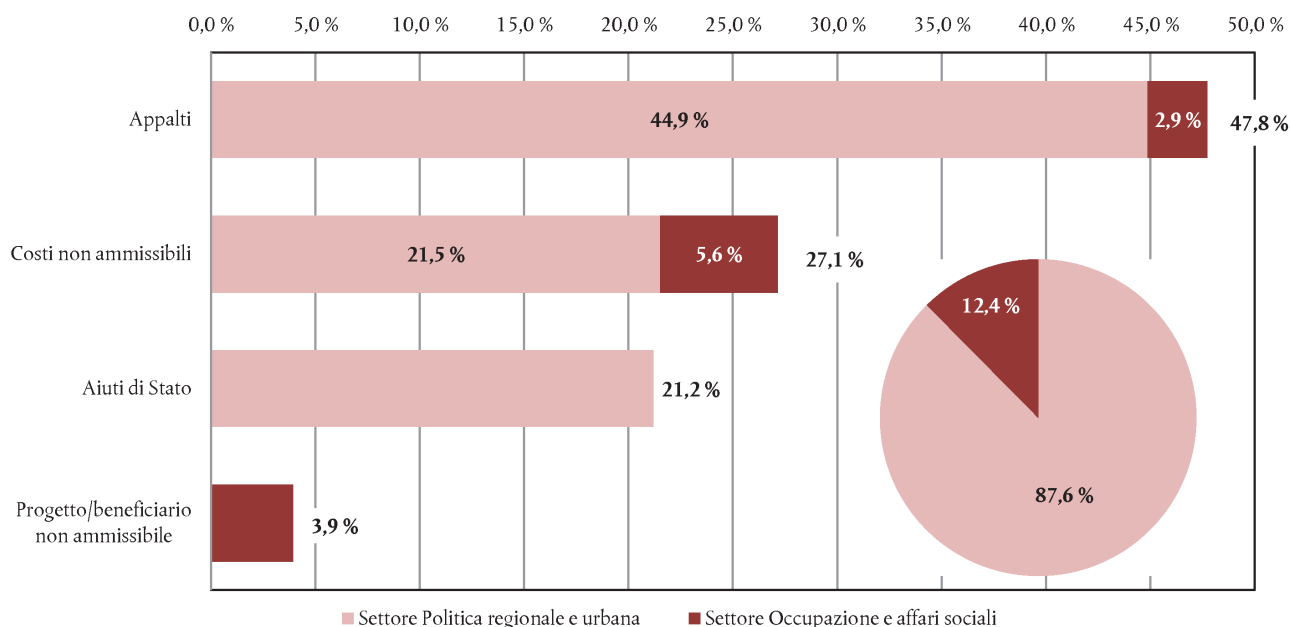
6.25. Il capitolo 1 contiene una valutazione dell'esattezza e dell'affidabilità dei dati relativi alle rettifiche finanziarie presentati nella nota 6 che accompagna i conti consolidati dell'UE (cfr. paragrafi 1.43-1.44). Nel capitolo 1 della relazione annuale sull'esercizio finanziario 2012 viene spiegato anche in che misura si tiene conto delle rettifiche finanziarie nel calcolare il livello di errore stimato ⁽²⁵⁾.

6.26. Il **grafico 6.2** mostra in che misura i diversi tipi di errori incidano sul livello di errore da noi stimato per il 2014 per la politica regionale e urbana e per occupazione e affari sociali nonché per l'insieme della rubrica «Coesione economica, sociale e territoriale».

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6.25. La Commissione rimanda alle sue risposte ai paragrafi 1.43 e 1.44.

Grafico 6.2 — Incidenza di ciascun tipo di errore sul livello di errore stimato per l'insieme della rubrica «Coesione economica, sociale e territoriale»



Fonte: Corte dei conti europea.

⁽²⁵⁾ Cfr. relazione annuale sull'esercizio finanziario 2012, paragrafi 1.19-1.37.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

6.27. Le principali fonti di errore per l'insieme della rubrica «Coesione economica, sociale e territoriale» continuano a essere le violazioni delle norme in materia di appalti pubblici, seguite dall'inclusione di spese non ammissibili nelle dichiarazioni di spesa dei beneficiari, le violazioni delle norme in materia di aiuti di Stato e, infine, la selezione di progetti interamente non ammissibili.

6.28. Per il settore Occupazione e affari sociali la quota di operazioni relative a procedure di appalto pubblico è di gran lunga inferiore a quella del settore Politica regionale e urbana. La principale fonte di errore per questo settore d'intervento è rappresentata dai costi non ammissibili.

6.29. Negli ultimi tre anni, non abbiamo individuato errori quantificabili relativi all'utilizzo delle opzioni semplificate in materia di costi⁽²⁶⁾. Nel 2014, abbiamo selezionato un campione di 42 operazioni, relative a 16 dei 24 pagamenti a programmi operativi (PO) dell'FSE, che includevano nelle dichiarazioni di spesa le opzioni semplificate in materia di costi. Abbiamo rilevato solo due errori non quantificabili connessi all'uso specifico di tali opzioni, il che indica che i progetti che utilizzano le opzioni semplificate in materia di costi hanno meno probabilità di essere inficiati da errore rispetto a quelli che utilizzano i costi effettivi. Questo aspetto è particolarmente pertinente per il periodo di programmazione 2014-2020⁽²⁷⁾.

⁽²⁶⁾ Cfr. relazione annuale sull'esercizio finanziario 2013, paragrafo 6.16.

⁽²⁷⁾ Il regolamento (UE) n. 1304/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo sociale europeo (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 470) prevede l'obbligo di utilizzare le opzioni semplificate in materia di costi per i piccoli progetti al di sotto dei 50 000 euro e gli Stati membri possono ancora decidere di utilizzare maggiormente tali opzioni per i programmi 2014-2020 nelle prime fasi di attuazione.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Violazione della normativa in materia di appalti pubblici

6.30. Le norme in materia di appalti pubblici sono uno strumento essenziale per impiegare i fondi pubblici in modo economico ed efficace, nonché per consolidare il mercato interno nell'UE. Come per gli anni scorsi, le procedure relative ad appalti pubblici sono state particolarmente soggette a errori⁽²⁸⁾. Si tratta della principale causa di errori per il settore Politica regionale e urbana e dell'insieme della rubrica «Coesione economica, sociale e territoriale».

6.30. *Risposta comune della Commissione ai paragrafi 6.30-6.32:*

Le norme in materia di appalti pubblici sono applicabili a tutta la spesa pubblica degli Stati membri e non si applicano in modo specifico alla sola politica di coesione. L'inosservanza delle norme nazionali e dell'UE in materia di appalti pubblici è fonte importante di errori in questo settore, in particolare per la politica regionale e urbana, prevalentemente a causa del tipo di progetti cofinanziati. La Commissione ha pertanto adottato diverse misure preventive e correttive a partire dagli ultimi periodi di programmazione al fine di rimediare alle debolezze individuate in tale ambito.

Il piano d'azione della Commissione in materia di appalti pubblici, definito nel 2013 dalla DG Politica regionale e urbana, dalla DG Occupazione, affari sociali e inclusione e dalla DG Mercato interno, industria, imprenditoria e PMI ha lo scopo di migliorare ulteriormente l'attuazione delle norme in materia di appalti pubblici negli Stati membri attraverso ulteriori misure preventive. Sono attualmente in corso nuove azioni che comprendono, nello specifico, orientamenti e attività di formazione, l'individuazione e condivisione di buone pratiche tra gli Stati membri, l'elaborazione di un manuale completo rivolto agli operatori, la realizzazione di una nuova piattaforma di scambio inter pares, nonché piani d'azione specifici per ciascuno Stato membro.

Il quadro giuridico dei fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020 ha inoltre introdotto condizionalità ex ante per l'uso efficace ed efficiente dei fondi dell'Unione, che riguardano, fra l'altro, i regimi di appalti pubblici degli Stati membri. In tale contesto sono stati adottati 12 piani d'azione che dovranno essere valutati entro il 2016. La sospensione dei pagamenti intermedi può essere decisa in caso di mancata ottemperanza alle condizionalità ex ante entro la fine del 2016 [articolo 19 del regolamento (UE) 1303/13].

Le direttive del 2014 in materia di appalti pubblici introducono semplificazioni e devono essere recepite nella legislazione nazionale entro il mese di aprile 2016, termine dopo il quale inizieranno a produrre i loro effetti.

La Commissione osserva che nella sua relazione speciale sugli errori relativi alle norme in materia di appalti pubblici la Corte invita gli Stati membri a migliorare la loro capacità amministrativa in tale ambito. La Commissione si attende che gli Stati membri colgano ora tutte le opportunità offerte per migliorare la capacità dei loro programmi e che le amministrazioni aggiudicatrici operino in conformità alle norme in materia di appalti pubblici.

⁽²⁸⁾ Cfr. relazione annuale sull'esercizio finanziario 2010, paragrafi 4.26-4.27, relazione annuale sull'esercizio finanziario 2011, paragrafi 5.31-5.33, relazione annuale sull'esercizio finanziario 2012, paragrafi 5.30-5.34, e relazione annuale sull'esercizio finanziario 2013, paragrafi 5.23-5.26.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

6.31. Il capitolo 1 include una sezione che illustra come abbiamo aggiornato l'approccio da noi adottato per quantificare le violazioni gravi delle norme in materia di appalti pubblici. In tale contesto abbiamo chiarito le modalità con cui valutiamo l'impatto di tali violazioni (cfr. paragrafo 1.13). Abbiamo inoltre pubblicato una relazione speciale sulle azioni intraprese dagli Stati membri e dalla Commissione per risolvere il problema degli errori concernenti gli appalti pubblici nel settore della coesione ⁽²⁹⁾.

6.32. Nel 2014, abbiamo esaminato 175 procedure di appalti pubblici relative a contratti per lavori e servizi, cui sono connesse le spese per le operazioni verificate per la rubrica «Coesione economica, sociale e territoriale». Si stima che il valore di contratti aggiudicati con appalti pubblici esaminati ammonti a circa 3,3 miliardi di euro ⁽³⁰⁾. La stragrande maggioranza di questi contratti si riferisce a progetti cofinanziati dai programmi operativi (PO) del FESR e dell'FC ⁽³¹⁾.

6.33. Abbiamo riscontrato casi di inosservanza della normativa UE e/o nazionale in materia di appalti pubblici in 39 delle 175 procedure esaminate. Di questi, 13 riguardavano gravi inosservanze della normativa applicabile e sono stati quindi classificati come errori quantificabili (cfr. riquadro 6.1). Questi errori costituiscono il 25 % di tutti gli errori quantificabili e rappresentano circa il 2,7 % del tasso di errore stimato.

Riquadro 6.1 — Esempi di gravi inosservanze delle norme sugli appalti pubblici

- a) *Aggiudicazione diretta non giustificata*: in un progetto FC a Malta relativo alla ricostruzione e all'ammodernamento di una tratta autostradale di una rete stradale TEN-T (della lunghezza di 7 km), l'amministrazione aggiudicatrice ha negoziato direttamente un contratto superiore alle soglie UE con una impresa, senza indire una previa gara d'appalto. Di conseguenza, le spese dichiarate per questo contratto non sono ammissibili.

Sono stati riscontrati casi simili anche in altri progetti FESR in Svezia e in progetti FSE in Germania e Italia.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6.31. *La Commissione darà seguito a tutti gli errori riferiti dalla Corte conformemente alla decisione della Commissione C(2013) 9527 final, relativa «alla fissazione e all'approvazione degli orientamenti per la determinazione delle rettifiche finanziarie che la Commissione deve applicare alle spese finanziate dall'Unione nell'ambito della gestione concorrente in caso di mancato rispetto delle norme in materia di appalti pubblici».*

6.33. *La Commissione darà seguito ai casi individuati dalla Corte e proporrà le azioni che ritiene necessarie.*

⁽²⁹⁾ Cfr. relazione speciale n. 10/2015 «Occorre di intensificare gli sforzi per risolvere i problemi degli appalti pubblici nell'ambito della spesa dell'UE nel settore della coesione».

⁽³⁰⁾ Tale importo costituisce la spesa totale per i contratti aggiudicati, che è stata in parte certificata nell'ambito delle dichiarazioni di spesa esaminate.

⁽³¹⁾ Per circa il 53 % delle 175 procedure di appalto pubblico che abbiamo esaminato, il valore dei contratti superava la soglia oltre la quale si applica la normativa UE in materia di appalti pubblici, come recepita nella legislazione nazionale (71 delle procedure di appalto pubblico esaminate il cui valore contrattuale superava la soglia riguardavano il FESR/l'FC e 23 l'FSE).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- b) *Aggiudicazione diretta di appalti di lavori/servizi supplementari non giustificata (assenza di circostanze impreviste):* per un progetto FESR in Germania relativo alla ristrutturazione e all'ammodernamento di un edificio universitario, la spesa relativa a una modifica contrattuale è stata dichiarata ammissibile al cofinanziamento. In particolare, l'architetto aveva aumentato le parcelle adducendo come motivazione l'elevata complessità della costruzione, il rischio di ritardi e il superamento di costi. Tuttavia, tali motivazioni non si basano su circostanze imprevedibili. L'aumento delle parcelle relative a questa modifica contrattuale non è pertanto considerato ammissibile.

Sono stati riscontrati casi simili anche in progetti FESR in Belgio e Italia.

- c) *Esclusione illecita di alcuni offerenti:* in un progetto FC in Ungheria relativo alla ricostruzione di una linea ferroviaria, l'amministrazione aggiudicatrice non ha coerentemente valutato la conformità ai criteri di selezione. Di conseguenza, tutti gli offerenti, tranne uno, sono stati esclusi. Se le ragioni dell'esclusione fossero state coerentemente applicate, l'esito della gara sarebbe stato diverso. Si tratta di una violazione dei principi di trasparenza, parità di trattamento e non discriminazione. Di conseguenza, la spesa dichiarata per questo contratto non è ammissibile.

Sono stati riscontrati casi simili di criteri di aggiudicazione illegittimi in un altro progetto FC in Ungheria e in un progetto FESR in Svezia.

- d) *Conflitto di interessi e criteri di selezione discriminatori:* nel caso di un progetto FSE in Finlandia relativo alle azioni volte a promuovere la crescita delle imprese sono state riscontrate molteplici irregolarità nella procedura di appalto pubblico. È stato rilevato un conflitto di interessi in quanto l'amministratore delegato dell'unica società che ha partecipato alla procedura di gara lavorava presso l'amministrazione aggiudicatrice durante lo svolgimento della procedura di gara. Inoltre, il capitolato d'oneri comprendeva criteri di selezione discriminatori che impedivano agli offerenti di godere di una parità di accesso alla procedura. Di conseguenza, la totalità della spesa relativa all'appalto pubblico è irregolare e inammissibile al cofinanziamento.

6.34. Altri errori afferenti procedure di gara e di aggiudicazione sono stati riscontrati in altri 26 dei 175 appalti pubblici esaminati. Questi errori comprendono casi di inosservanza degli obblighi di informazione e di pubblicazione, errata applicazione dei criteri di selezione, nonché carenze nel capitolato d'oneri. Tali errori non incidono sul tasso di errore da noi stimato ⁽³²⁾.

6.34. La Commissione darà seguito ai casi individuati dalla Corte e proporrà le azioni che ritiene necessarie.

⁽³²⁾ Ulteriori informazioni sull'approccio da noi adottato per la quantificazione degli errori concernenti gli appalti pubblici figurano all'**allegato 1.1**, paragrafi 1.13-1.14.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

6.35. Per otto operazioni in sei Stati membri ⁽³³⁾, le autorità nazionali avevano individuato casi gravi di violazione delle norme in materia di appalti pubblici e avevano imposto rettifiche finanziarie specifiche a livello di progetto ⁽³⁴⁾. Per il calcolo del livello di errore stimato, abbiamo tenuto conto di queste misure correttive dal momento che erano state adottate prima che venisse notificato il nostro audit.

Spese non ammissibili

6.36. Nel dichiarare le spese alla Commissione, le autorità nazionali certificano che tali spese sono state effettuate in conformità di una serie di disposizioni specifiche fissate da regolamenti UE, legislazione o norme di ammissibilità nazionali, norme specifiche dei PO, inviti a manifestare interesse, decisioni di ammissibilità di progetti a un cofinanziamento o convenzioni di sovvenzione (cfr. paragrafo 6.13).

6.37. Le spese non ammissibili sono la principale fonte di errore per il settore Occupazione e affari sociali e la seconda più importante per il settore Politica regionale e urbana. Abbiamo rilevato che sono state dichiarate spese inammissibili per il 10 % delle operazioni esaminate (cfr. riquadro 6.2). Questi casi costituiscono il 60 % di tutti gli errori quantificabili e circa l'1,5 % del tasso di errore stimato.

Riquadro 6.2 — Esempi di spese non ammissibili dichiarate

- a) *Spese dichiarate al di fuori del periodo di ammissibilità:* in un progetto FESR in Repubblica ceca relativo all'ampliamento e alla ricostruzione di una strada ferrata, le spese relative ad alcune fatture dichiarate per il cofinanziamento sono state sostenute e pagate prima della data di inizio dell'ammissibilità del progetto. Queste spese sono inammissibili per il cofinanziamento dell'UE.

È stato riscontrato un caso simile anche in un progetto FESR in Germania.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6.35. *La Commissione osserva che alcune autorità di programma negli Stati membri citati hanno effettivamente adottato opportune azioni correttive, tuttavia non in tutti i casi individuati dalla Corte. L'obiettivo del piano d'azione della Commissione a cui fa riferimento la risposta ai paragrafi da 6.30 a 6.32 è aumentare la frequenza di tali azioni correttive proattive a livello degli Stati membri.*

6.37. *La Commissione darà seguito ai casi individuati dalla Corte e proporrà le azioni che ritiene necessarie.*

La Commissione constata che, in alcuni casi, le norme nazionali o regionali applicate alle spese nell'ambito della politica di coesione sono più rigorose di quelle previste dalla normativa nazionale per spese analoghe finanziate a livello nazionale. Tali requisiti aggiuntivi possono essere considerati un esempio di inutili oneri amministrativi e complessità per le spese nell'ambito della politica di coesione che gli Stati membri impongono a sé stessi, come illustrato nelle relazioni sulla sovraregolamentazione (gold plating) e la semplificazione della DG Occupazione, affari sociali e inclusione del 2013.

⁽³³⁾ Repubblica ceca, Ungheria, Polonia, Portogallo, Romania e Slovacchia.

⁽³⁴⁾ Conformemente alla decisione C(2013) 9527 final della Commissione del 19.12.2013.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- b) *Retribuzioni eccessive*: in un progetto FSE in Portogallo relativo a un programma di formazione triennale per i giovani che conseguono un diploma nell'ambito dell'istruzione secondaria e una qualifica professionale, il beneficiario ha utilizzato per il calcolo delle retribuzioni ammissibili dei docenti un metodo diverso da quello previsto nella convenzione di sovvenzione. Inoltre, i docenti non hanno lavorato per il numero di ore. I costi per il personale dichiarati per il cofinanziamento sono stati così superiori. La differenza tra le spese dichiarate e le spese derivanti dalla formula approvata è inammissibile al cofinanziamento dell'UE.

Sono stati riscontrati casi simili anche in un altro progetto FESR in Polonia e in progetti FSE in Germania e Finlandia.

- c) *Costi non correlati al progetto*: in un progetto FSE nei Paesi Bassi il beneficiario ha organizzato corsi di formazione per favorire l'«occupabilità» nel settore aeronautico e ha assunto un consulente per prestare assistenza nell'amministrazione dei progetti nell'ambito dell'FSE. In violazione delle norme di ammissibilità, parte dei costi per i servizi di consulenza di un altro progetto era stata posta a carico del progetto esaminato.

Sono stati riscontrati casi simili anche in progetti FSE in Polonia e Portogallo.

- d) *Inosservanza delle norme di ammissibilità nazionali*: un centro di formazione in Polonia ha organizzato corsi di formazione e fornito servizi di consulenza per migliorare la competitività e le capacità di adattamento di 50 micro, piccole e medie imprese in merito a soluzioni ecocompatibili. Per fornire detti servizi, sono stati assunti quattro formatori, nessuno dei quali possedeva un'istruzione né esperienza professionale in materia. Pertanto, i costi relativi a tutti i quattro formatori non sono ammissibili. Il beneficiario ha eseguito 84 progetti finanziati da fondi UE tra il 2008 e il 2015 per un importo totale di 17 miliardi di euro.

- e) *Entrate non detratte*: un progetto FSE in Austria riguardava l'integrazione nel mercato del lavoro di disoccupati con difficoltà a trovare lavoro attraverso incarichi temporanei in organizzazioni senza scopo di lucro. Il reddito generato dal progetto, per esempio i proventi delle vendite nei negozi, non è stato detratto dalle voci finanziate dall'FSE. Si tratta di una violazione delle norme di ammissibilità nazionali e le entrate avrebbero dovuto essere detratte dai costi dichiarati.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Violazioni delle norme sugli aiuti di Stato

6.38. Gli aiuti concessi dagli Stati sono in linea di principio ritenuti incompatibili con il mercato interno, in quanto potrebbero falsare gli scambi tra Stati membri⁽³⁵⁾. La Commissione applica direttamente le norme UE sugli aiuti di Stato. Gli Stati membri sono tenuti a notificare alla Commissione tutti i casi di aiuti di Stato (attraverso un regime o caso per caso per un progetto), a meno che il progetto non benefici di aiuti d'importanza minore (de minimis) o rientri nell'ambito di applicazione del regolamento generale di esenzione per categoria (GBER)⁽³⁶⁾. Per tutti i casi notificati, la direzione generale della Concorrenza deve esprimersi sulla compatibilità dell'aiuto con il mercato interno. Nel formulare un giudizio in merito, deve anche valutare se lo stesso progetto sarebbe stato intrapreso anche in assenza di tali aiuti.

6.39. Abbiamo rilevato che 14 progetti FESR/FC di tale esercizio in 8 Stati membri non rispettavano le norme UE in materia di aiuti di Stato⁽³⁷⁾. Ove necessario, abbiamo richiesto e ottenuto una valutazione preliminare da parte della direzione generale della Concorrenza. Nel classificare gli errori, si è tenuto conto di tale valutazione nonché della giurisprudenza della Corte di giustizia europea.

6.40. Per tre di questi progetti, riteniamo che, in base alle norme sugli aiuti di Stato, il progetto non avrebbe dovuto ricevere alcun finanziamento pubblico dall'UE e/o dallo Stato membro, o ne avrebbe dovuto ricevere in misura inferiore. L'inosservanza delle norme in materia di aiuti di Stato riguarda principalmente l'assenza dell'effetto economico incentivante e la mancata notifica alla Commissione europea dei progetti disciplinati dalle norme in materia di aiuti di Stato. Questi errori quantificati rappresentano approssimativamente l'1,5 % del livello di errore stimato per il settore Politica regionale e urbana (cfr. riquadro 6.3). In altri due casi, abbiamo applicato retroattivamente il GBER 2014 e pertanto non abbiamo quantificato questi errori⁽³⁸⁾. Gli altri 9 casi di inosservanza delle norme in materia di aiuti di Stato non incidono sul livello di errore da noi stimato.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6.38. Risposta comune della Commissione ai paragrafi da 6.38 a 6.40:

In caso di notifica degli aiuti di Stato, la Commissione valuta se il sostegno si configuri come aiuto di Stato e, in tal caso, se sia compatibile con il mercato interno. Una decisione in materia di aiuti di Stato comporta una decisione della Commissione.

Non tutte le decisioni in materia di aiuti di Stato richiedono di valutare se «lo stesso progetto sarebbe stato intrapreso anche in assenza di tali aiuti». Inoltre, i requisiti dell'«effetto incentivante» variano in base alle norme in materia di aiuti di Stato applicabili.

Il RGEC 2014 ha introdotto le seguenti modifiche relativamente alle norme concernenti l'effetto incentivante:

- *in merito agli aiuti alle piccole e medie imprese, oltre al fatto che la domanda di aiuto deve sempre essere presentata prima dell'avvio dei lavori o dell'attività (come già previsto dal RGEC 2008), la domanda deve soddisfare i requisiti minimi in termini di tipologia di informazioni da trasmettere,*
- *in merito agli aiuti alle grandi imprese, il requisito di uno scenario controfattuale per dimostrare l'effetto economico di incentivazione non è più necessario se la misura rientra nell'ambito di un regime di aiuti. Resta tuttavia obbligatorio in caso di aiuto ad hoc.*

6.39. *La Commissione darà seguito ai casi individuati dalla Corte e proporrà le azioni che ritiene necessarie.*

⁽³⁵⁾ Articolo 107, paragrafo 1, del TFUE.

⁽³⁶⁾ Regolamento (CE) n. 800/2008 della Commissione (GU L 214 del 9.8.2008, pag. 3).

⁽³⁷⁾ Belgio, Repubblica ceca, Germania, Spagna, Malta, Polonia, Romania, Regno Unito.

⁽³⁸⁾ Cfr. anche la nota 17.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Riquadro 6.3 — Esempio di un progetto che viola le norme sugli aiuti di Stato

L'aiuto non è compatibile con il mercato interno: un progetto FESR in Romania relativo all'acquisto di un camion per il trasporto di ghiaia e sabbia dalle cave. Conformemente alle norme in materia di aiuti di Stato, l'invito a presentare proposte era riservato a piccole e medie imprese (PMI) e a cooperative. Abbiamo però riscontrato che il beneficiario non era una PMI, ma faceva invece parte di un gruppo di grandi dimensioni. Di conseguenza, il beneficiario non è ammissibile al cofinanziamento e pertanto l'aiuto concesso non è compatibile con il mercato interno.

Progetti non ammissibili

6.41. Abbiamo individuato cinque progetti FSE che non possedevano i requisiti di ammissibilità stabiliti dai regolamenti UE e/o dalle norme nazionali di ammissibilità e gli errori sono stati quantificati. Gli errori rilevati in tali progetti costituiscono il 9 % di tutti gli errori quantificabili, nonché l'1,2 % circa del livello di errore stimato per il settore Occupazione e affari sociali (cfr. riquadro 6.4).

Riquadro 6.4 — Esempio di un progetto non ammissibile

Progetto cofinanziato non conforme agli obiettivi specificati nel PO: un progetto FSE in Grecia inteso a promuovere l'occupazione locale attraverso programmi di pubblica utilità è stato inizialmente approvato nell'ambito del PO Sviluppo delle risorse umane. Nel 2013, la Commissione ha modificato il PO Riforma amministrativa allo scopo di includere altri progetti, sottolineando che le autorità nazionali avrebbero dovuto assicurarsi che tali progetti fossero ammissibili nell'ambito di questo PO. Dopo l'attuazione del progetto, le autorità nazionali hanno trasferito il progetto dal PO Sviluppo delle risorse umane a quello modificato Riforma amministrativa all'interno dell'obiettivo correlato all'e-Government, anche se il progetto esaminato non perseguiva alcun obiettivo stabilito da questo PO. Di conseguenza, la dichiarazione di spesa includeva costi per operazioni non ammissibili.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6.41. La Commissione darà seguito ai casi individuati dalla Corte e proporrà le azioni che ritiene necessarie.

Riquadro 6.4 — Esempio di un progetto non ammissibile

La Commissione comprende la questione sollevata e osserva che il programma di lavori pubblici concordato nel memorandum d'intesa siglato, all'epoca, tra la Troika e il governo greco è stato concepito come misura d'emergenza temporanea volta a consentire ai disoccupati a lungo termine e ai giovani che non hanno un lavoro né seguono un percorso scolastico o formativo di maturare un'esperienza lavorativa di base in attività che portano beneficio alla comunità locale. Il sostegno del FSE è stato fondamentale per la realizzazione del programma in questione, fortemente sostenuto date le circostanze eccezionali che la Grecia si trovava e si trova ancora ad affrontare. Pertanto, a dicembre 2013 la Commissione ha deciso di modificare il pertinente programma FSE quale principale fonte di finanziamento disponibile al fine di inserire il programma di lavori pubblici, attuato dalle autorità greche con il coinvolgimento di autorità pubbliche locali e ONG.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Beneficiari non rimborsati nei tempi e pagamento ingiustificato di anticipi a uno Stato membro.

6.42. I beneficiari dichiarano le spese sostenute alle autorità nazionali, che le rimborsano quanto prima e presentano dichiarazioni di spesa periodiche aggregate alla Commissione ai fini del rimborso. Tuttavia, abbiamo rilevato che in alcuni casi gli Stati membri hanno costituito fondi di tesoreria non conformi alle norme. Il regolamento⁽³⁹⁾ prevede che i pagamenti da parte delle autorità nazionali ai beneficiari siano effettuati «entro il più breve termine e nella loro integrità». In tre Stati membri abbiamo individuato 12 casi in cui i beneficiari sono stati pagati solo vari mesi dopo che la Commissione aveva liquidato la relativa dichiarazione di spesa o non erano stati rimborsati all'epoca dell'audit, da sette a nove mesi dopo la liquidazione della Commissione, (cfr. riquadro 6.5, lettera a)).

6.43. Inoltre, il regolamento stabilisce anche che gli anticipi sono dovuti se i progetti soggiacenti beneficiano di aiuti di Stato, il che rappresenta un'eccezione alla regola di chiedere solo il rimborso delle spese sostenute e pagate⁽⁴⁰⁾. Tuttavia, abbiamo rilevato che uno Stato membro (Grecia) ha dichiarato anticipi per progetti erroneamente classificati come aiuti di Stato. Ciò non è stato individuato e la Commissione ha accettato e pagato l'importo richiesto senza verificare il rispetto delle condizioni per effettuare detti pagamenti [cfr. riquadro 6.5, lettera b)].

Riquadro 6.5 — Esempio di Stati membri che non rimborsano i beneficiari per tempo e di pagamento ingiustificato di anticipi agli Stati membri

- a) *Beneficiari rimborsati cinque mesi dopo il pagamento della Commissione:* per un progetto FSE in Italia inteso a elaborare una relazione per definire il fabbisogno di formazione in varie regioni italiane, il beneficiario ha presentato la dichiarazione di spesa all'autorità di gestione nel marzo 2014. I costi inclusi nella dichiarazione sono stati certificati dalle autorità nazionali e presentati alla Commissione. Sebbene la Commissione avesse liquidato i costi dichiarati già nel giugno 2014, il beneficiario ha ricevuto il pagamento intermedio solo cinque mesi dopo, nel novembre 2014.

Sono stati riscontrati casi simili anche in altri quattro progetti FSE in Italia, in un progetto in Francia e in sei progetti nei Paesi Bassi.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6.42. La Commissione sottolinea che nell'ambito del periodo di programmazione 2014-2020 il regolamento sulle disposizioni comuni (RDC) ha rafforzato le regole in materia di ricorso ai prefinanziamenti (articolo 81 del RDC) e di pagamento ai beneficiari (articolo 132, paragrafo 1, del RDC).

6.43. La Commissione osserva che la verifica delle condizioni per la richiesta di anticipi nel contesto degli aiuti di Stato rientra tra le responsabilità delle autorità nazionali competenti. Continuerà a collaborare con le autorità greche per rafforzare i controlli in questo ambito. La Commissione seguirà attentamente la questione al fine di garantire il recupero di tutti gli anticipi indebitamente percepiti dallo Stato membro, come previsto dal regolamento.

Riquadro 6.5 — Esempio di Stati membri che non rimborsano i beneficiari per tempo e di pagamento ingiustificato di anticipi agli Stati membri

⁽³⁹⁾ Articolo 80 del regolamento (CE) n. 1083/2006.

⁽⁴⁰⁾ Articolo 78, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1083/2006.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- b) *Pagamento ingiustificato di anticipi a uno Stato membro*: in un progetto FSE in Grecia per la ricerca non economica condotta da un'università, lo Stato membro ha richiesto un anticipo, anche se il progetto correlato non rientrava tra gli aiuti di Stato. La Commissione ha accettato e versato l'importo indebitamente richiesto.

Sono stati riscontrati casi simili anche in altri progetti FSE in Grecia.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- b) Cfr. risposta della Commissione al paragrafo 6.43.

Scarsa affidabilità dei controlli a livello di Stato membro

6.44. In 21 casi di errori quantificabili commessi dai beneficiari, le autorità nazionali disponevano di informazioni sufficienti⁽⁴¹⁾ per prevenire o individuare e rettificare gli errori prima che venisse presentata la dichiarazione di spesa alla Commissione. Se tutte queste informazioni fossero state utilizzate per correggere gli errori, il livello di errore stimato per la rubrica oggetto del presente capitolo sarebbe stato inferiore di 1,6 punti percentuali. Inoltre, in 13 casi abbiamo riscontrato che l'errore da noi rilevato era stato commesso dalle autorità nazionali. Detti errori hanno inciso per 1,7 punti percentuali sul livello di errore stimato.

6.45. Per entrambi i settori d'intervento, le verifiche a livello di Stato membro non sono del tutto affidabili. Il livello di errore stimato avrebbe potuto essere ridotto di 3,3 punti percentuali per il settore Politica regionale e urbana e di 3,2 punti percentuali per il settore Occupazione e affari sociali.

6.44. Risposta comune della Commissione ai paragrafi 6.44-6.45:

La Commissione sta dando rigoroso seguito a questi casi e concorda sul fatto che devono essere predisposte verifiche robuste e tempestive della gestione al fine di prevenire in primo luogo che si verifichino irregolarità o che queste siano presenti nelle domande di pagamento.

La Commissione sta svolgendo, fin dal 2010, audit mirati sulle verifiche di gestione relative a programmi ad alto rischio per i quali essa ritiene che le carenze potrebbero sfuggire o essere individuate in ritardo dalle autorità di audit del programma. Per la DG Politica regionale e urbana e la DG Occupazione, affari sociali e inclusione i risultati di tali audit condotti fino al 2014 sono riportati nelle rispettive relazioni annuali di attività 2014 (cfr. rispettivamente pagg. 50 e 56).

La Commissione rinvia alle procedure rafforzate nel quadro normativo per il periodo di programmazione 2014-2020, in cui le verifiche e i controlli sulla gestione (compresi i controlli in loco) dovranno essere effettuati in tempo per la certificazione alla Commissione dei conti annuali dei programmi e la presentazione delle dichiarazioni di gestione da parte delle autorità di gestione su base annuale. Le autorità di audit dovranno stimare livelli affidabili residui di errore dei conti a seguito di tutte le verifiche, i controlli e le rettifiche effettuate dalla fine dell'esercizio contabile. La Commissione ritiene che tali procedure di controllo rafforzate avranno come risultato riduzioni durature del tasso di errore.

Inoltre, la Commissione ha elaborato nuovi orientamenti allo scopo di rafforzare ulteriormente l'affidabilità delle verifiche di gestione nel periodo di programmazione 2014-2020. Questi orientamenti, che attingono all'esperienza acquisita dal precedente periodo di programmazione, sono stati presentati agli Stati membri e saranno pubblicati nel mese di luglio 2015.

⁽⁴¹⁾ Sulla base dei documenti giustificativi, ivi comprese le informazioni delle banche dati sui controlli incrociati standard e i controlli obbligatori richiesti.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

ESAME DEGLI STRUMENTI FINANZIARI NELL'AMBITO DELLA GESTIONE CONCORRENTE

6.46. Gli strumenti finanziari nell'ambito della gestione concorrente forniscono assistenza a imprese o progetti urbani mediante investimenti in capitale azionario, prestiti o garanzie⁽⁴²⁾. Possono essere utilizzati in tre aree principali: a sostegno delle PMI⁽⁴³⁾, per lo sviluppo urbano⁽⁴⁴⁾ e per la promozione dell'efficienza energetica.

6.47. Alla fine del 2013, erano stati istituiti 941 strumenti finanziari nel quadro di 176 PO del FESR e dell'FSE in tutti gli Stati membri eccetto tre (Croazia, Irlanda e Lussemburgo). Complessivamente, dispongono di una dotazione di circa 14 278 milioni di euro⁽⁴⁵⁾.

6.48. In generale, i fondi destinati all'attuazione di strumenti finanziari ricevono un contributo dal PO una volta costituita la loro struttura giuridica e usano poi queste risorse per sostenere i progetti. Tale sostegno finanziario può essere erogato solo a progetti che rientrano nell'ambito di applicazione del PO. Questi strumenti finanziari sono concepiti per avere carattere rotativo o, per alcuni tipi di fondi di garanzia, conseguire un elevato effetto di leva. Eventuali proventi derivanti dagli investimenti o prestiti erogati, compresi i profitti, vengono riutilizzati per conseguire le finalità delle attività attuate dagli strumenti finanziari.

⁽⁴²⁾ Articolo 44 del regolamento (CE) n. 1083/2006.

⁽⁴³⁾ Include il programma Risorse europee congiunte per le micro, le piccole e le medie imprese (JEREMIE) attuato insieme alla Banca europea per gli investimenti (BEI) e al Fondo europeo per gli investimenti (FEI) per sostenere i finanziamenti aggiuntivi alle PMI.

⁽⁴⁴⁾ Include il Sostegno europeo congiunto per gli investimenti sostenibili nelle zone urbane (JESSICA) attuato insieme alla BEI per eseguire investimenti rimborsabili (sotto forma di partecipazione al capitale, prestiti o garanzie) nello sviluppo urbano.

⁽⁴⁵⁾ Commissione europea, «Summary of data on the progress made in financing and implementing financial instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Regulation (EC) No 1083/2006, situation as at 31 December 2013», EGESIF_14-0033-00, 19 settembre 2014. I dati del 2014 saranno pubblicati nel settembre 2015.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Lentezza dell'attuazione degli strumenti finanziari

6.49. Secondo la Commissione, il tasso di esborso medio per tutti i 941 strumenti finanziari FESR/FES soggetti a gestione concorrente era del 47 % alla fine del 2013. Ciò rappresenta un aumento di 10 punti percentuali rispetto al 2012 e di 13 punti percentuali rispetto al 2011 ⁽⁴⁶⁾.

6.50. In base ai regolamenti relativi ai Fondi strutturali, solo i pagamenti eseguiti o le garanzie fornite ai destinatari finali e le spese e le commissioni di gestione dei gestori dei fondi sono considerati ammissibili alla chiusura, quando le risorse non utilizzate degli strumenti finanziari devono essere riversate nel bilancio dell'UE ⁽⁴⁷⁾. Il tasso di esborso complessivo comunicato dalla Commissione è ancora troppo basso per far sì che tutte le risorse disponibili vengano utilizzate almeno una volta. Particolari problemi relativi agli strumenti finanziari sono stati rilevati in cinque Stati membri (Bulgaria, Grecia, Spagna, Romania e Slovacchia) dove i tassi di esborso erano significativamente al di sotto della media UE per il 2013.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6.49. Risposta comune della Commissione ai paragrafi 6.49 e 6.50:

Il tasso di esborso alla fine del 2013 varia tra Stati membri e strumenti finanziari, istituiti tra il 2008 e il 2013. Mentre alcuni strumenti finanziari hanno registrato uno scarso rendimento, 459, pari al 15 % degli importi complessivi versati in strumenti finanziari hanno già raggiunto il 100 % di assorbimento e stanno ora reinvestendo in fondi di rotazione.

Il 1° ottobre 2015 la Commissione riferirà sulla situazione alla fine del 2014 e prevede ulteriori progressi per quanto concerne l'attuazione.

La Commissione, insieme agli Stati membri, ha intrapreso una serie di misure per garantire che gli investimenti restanti da parte degli strumenti finanziari raggiungano tempestivamente i beneficiari finali, specificatamente:

- *migliorando il monitoraggio attento, da parte delle autorità di gestione competenti, della performance degli strumenti finanziari e incoraggiando una gestione attiva dei fondi attraverso la riassegnazione degli importi da fondi a scarso rendimento a fondi ad alto rendimento,*
- *incoraggiando le autorità di gestione insieme agli istituti finanziari preposti all'attuazione degli strumenti finanziari ad apportare modifiche agli strumenti e ai prodotti finanziari offerti al fine di adeguarli alle mutevoli condizioni di mercato,*
- *per gli strumenti finanziari che sostengono investimenti a lungo termine in progetti di sviluppo urbano ed efficienza energetica per i quali i pagamenti avvengono secondo le fasi di avanzamento del progetto, consigliando alle autorità di gestione di richiedere una relazione sul piano di investimenti e un riscontro alla Commissione al fine di seguire più da vicino i progressi di tali strumenti.*

La Commissione evidenzia che un'analisi dettagliata da parte dello Stato membro richiede la valutazione dei diversi vincoli che si frappongono all'attuazione di ciascuno strumento finanziario e dovrebbe in particolare tenere conto del fatto che gli strumenti finanziari del FESR in Bulgaria, Grecia, Spagna, Romania e Slovacchia sono stati duramente colpiti dalla crisi economica e finanziaria.

⁽⁴⁶⁾ Cfr. relazione annuale sull'esercizio finanziario 2013, paragrafi 5.33–5.36 e riquadro 5.5.

⁽⁴⁷⁾ Articolo 78, paragrafo 6, del regolamento (CE) n. 1083/2006.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Comunicazione incompleta e/o inesatta sugli strumenti finanziari da parte degli Stati membri

6.51. Le informazioni sull'attuazione degli strumenti finanziari soggetti a gestione concorrente sono basate sui dati ricevuti direttamente dagli Stati membri. Dal 2011, la Commissione ha compiuto notevoli sforzi per migliorare la qualità di tali dati. Ciononostante, nella sua relazione sui progressi compiuti nell'attuazione degli strumenti finanziari la Commissione riconosce che i dati presentati in tale relazione sono in alcuni casi incompleti o inesatti. Ciò è avvenuto anche per cinque dei sette strumenti finanziari da noi esaminati per il 2014.

Proroga del periodo di ammissibilità 2007-2013 solo mediante una decisione della Commissione

6.52. L'articolo 56, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1083/2006 fissa al 31 dicembre 2015 il termine del periodo di ammissibilità dei pagamenti. Nell'aprile 2015 la Commissione ha deciso di prorogare il periodo di ammissibilità fino al 31 marzo 2017 mediante una decisione della Commissione⁽⁴⁸⁾ anziché chiedere al Consiglio e al Parlamento di modificare il regolamento. Riteniamo che tale modalità di proroga del periodo di ammissibilità non rispetti la gerarchia delle norme, in base alla quale una disposizione giuridica può essere modificata solo da norme aventi valore giuridico pari o superiore.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6.51. A maggio 2015 la Commissione ha presentato agli Stati membri una nota di orientamento aggiornata sulle relazioni in materia di strumenti finanziari che chiarisce i requisiti in materia di comunicazione. Inoltre, la Commissione ha migliorato i propri strumenti di comunicazione.

6.52. La Commissione è convinta di aver agito, su sollecitazione del Consiglio europeo di dicembre 2014, entro i margini previsti dal quadro normativo esistente.

La decisione di modifica sugli orientamenti in materia di chiusura della Commissione non pregiudica l'articolo 56, paragrafo 1, in base al quale il contributo dei fondi agli strumenti di ingegneria finanziaria deve essere versato entro il termine massimo del 31 dicembre 2015. Questa resta la regola.

La modifica chiarisce che l'articolo 78, paragrafo 6, del regolamento (CE) n. 1083/2006 prevede modalità specifiche di dichiarazione delle spese degli strumenti di ingegneria finanziaria alla chiusura. Il paragrafo 6 stabilisce che in deroga al paragrafo 1, per quanto riguarda gli strumenti di ingegneria finanziaria di cui all'articolo 44, la dichiarazione di spesa include le spese totali sostenute per costituire tali fondi o i fondi di partecipazione o per contribuire ad essi.

L'articolo specifica altresì quale debba essere la spesa ammissibile alla chiusura: «Alla chiusura parziale o finale del programma operativo, la spesa ammissibile corrisponde al totale del sostegno offerto dai fondi ai beneficiari finali insieme ai costi e alle spese di gestione ammissibili».

Essendo il 31 marzo 2017 il termine ultimo per la presentazione alla Commissione dei documenti relativi alla chiusura, la modifica degli orientamenti in materia di chiusura chiarisce che la chiusura di cui all'articolo 78, paragrafo 6, del regolamento generale è da intendersi come la data di presentazione dei documenti di chiusura, ovvero il 31 marzo 2017.

⁽⁴⁸⁾ Decisione C(2015) 2771 della Commissione che modifica la decisione C(2013)1573 sull'approvazione degli orientamenti sulla chiusura dei programmi operativi adottati per beneficiare dell'assistenza del Fondo europeo di sviluppo regionale, del Fondo sociale europeo e del Fondo di coesione (2007-2013).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

ESAME DELLE RELAZIONI ANNUALI DI ATTIVITÀ E DEI SISTEMI SELEZIONATI**Valutazione della supervisione operata dalla Commissione sulle autorità di audit****La Commissione utilizza il lavoro delle autorità di audit degli Stati membri per stimare il livello di errore**

6.53. Le autorità di audit forniscono alla Commissione una garanzia sull'efficacia del funzionamento dei sistemi di gestione e dei controlli interni per un dato PO e sulla legittimità e sulla regolarità della spesa certificata. Questa informazione è fornita dalle autorità di audit nei rapporti annuali di controllo, nei giudizi di audit e nei rapporti sugli audit dei sistemi (cfr. paragrafo 6.14) ⁽⁴⁹⁾. Dal 2009, la Commissione ha svolto indagini sulle principali autorità di audit, comprendenti esami in loco del loro lavoro, per valutare il livello di affidabilità che si può loro attribuire.

6.53. La Commissione collabora attivamente con le autorità di audit assicurando il coordinamento e già nel 2009 ha cominciato a rivederne le metodologie e i risultati di audit. Fornendo consulenza, orientamenti e raccomandazioni alle autorità di audit nell'ambito della riesecuzione dell'attività di audit da loro svolta, la Commissione ha contribuito al rafforzamento delle capacità.

La Commissione sottolinea che la sua valutazione dell'affidabilità del lavoro delle autorità di audit va inquadrata in tale contesto. A seguito del suo programma di audit che ha previsto complessivamente dal 2009 265 missioni di audit svolte in loco, alla fine del 2014 la DG Politica regionale e urbana è giunta alla conclusione che il lavoro di 42 autorità di audit esaminate, preposte al controllo di circa il 91 % delle dotazioni del FESR/Fondo di coesione per il periodo 2007-2013, può in generale essere considerato affidabile. Per le 5 autorità di audit rimanenti, sono risultati necessari miglioramenti.

Per quanto riguarda la DG Occupazione, affari sociali e inclusione, alla fine del 2014 sono state valutate 87 autorità di audit su 92 (il 94,6 % del totale). Coprono 113 programmi operativi (PO) su 118, pari al 99,1 % della programmazione finanziaria del periodo di programmazione 2007-2013.

Nelle loro relazioni annuali di attività 2014, la DG Politica regionale e urbana e la DG Occupazione, affari sociali e inclusione hanno fornito una valutazione dettagliata della precisione e dell'affidabilità delle informazioni e dei risultati degli audit riportati dalle autorità di audit nelle loro relazioni annuali di controllo 2014 relativamente alla spesa del 2013 (cfr. pagg. da 40 a 45 della relazione annuale di attività 2014 della DG Politica regionale e urbana e pagg. da 51 a 54 della relazione annuale di attività 2014 della DG Occupazione, affari sociali e inclusione).

⁽⁴⁹⁾ Complessivamente, gli Stati membri dell'UE-28 hanno istituito 113 autorità di audit per 440 PO del FESR/FC e dell'FSE approvati per il periodo di programmazione 2007-2013. Di queste, 63 sono responsabili sia dei PO del FESR/FC che di quelli dell'FSE. Per tutti i 440 PO insieme, le autorità di audit avevano redatto, alla fine di dicembre 2014, 199 rapporti annuali di controllo e giudizi di audit.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

6.54. Le direzioni generali Politica regionale e urbana e Occupazione, affari sociali e inclusione utilizzano queste informazioni al momento della stesura delle relazioni annuali di attività (RAA) e durante tutto l'esercizio per decidere in merito a eventuali interruzioni e/o sospensioni dei pagamenti ai PO.

6.55. Per valutare se possono fare affidamento su queste informazioni, le direzioni generali verificano i tassi di errore indicati dalle autorità di audit per ciascun PO (o gruppo di PO)⁽⁵⁰⁾:

- se la Commissione ritiene attendibile (e rappresentativo della spesa certificata) il tasso di errore comunicato da un'autorità di audit, lo accetta. La Commissione può anche ricalcolare il tasso per la propria valutazione sulla base di informazioni supplementari fornite dall'autorità di audit,
- nel caso di tassi di errore non attendibili, la Commissione applica un tasso di errore forfettario (fra il 2 % e il 25 %) in funzione dei risultati della propria valutazione del funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo interno.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6.54. Nel 2014 la DG Politica regionale e urbana ha indicato nella sua relazione annuale di attività che circa due terzi delle procedure di interruzione/pre-sospensione dei pagamenti erano basate sui risultati degli audit portati a conoscenza della Commissione dalle autorità di audit durante o alla fine dell'anno (cfr. pag. 54 della relazione annuale di attività 2014 della DG Politica regionale e urbana).

Le procedure di interruzione/pre-sospensione nel corso del 2014 hanno riguardato 121 programmi del FESR/Fondo di coesione e quasi 7,9 miliardi di EUR di domande di pagamento presentate dagli Stati membri ma non pagate a meno che la Commissione non abbia ottenuto ulteriori prove dell'attuazione da parte degli Stati membri interessati di tutte le necessarie rettifiche.

Per il FSE, come riportato a pag. 60 della relazione annuale di attività della DG Occupazione, affari sociali e inclusione nel 2014, la Commissione ha inviato 11 lettere di avvertimento e 18 lettere di pre-sospensione; ha deciso 31 interruzioni dei pagamenti e ha sospeso 11 programmi operativi. In totale, le interruzioni hanno riguardato domande di pagamento per 1,3 miliardi di EUR.

6.55. La Commissione sottolinea che tale valutazione dell'attendibilità dei tassi di errore ogni anno si basa su un'accurata analisi documentale di tutte le informazioni disponibili, integrata, ove necessario, da missioni d'indagine in loco basate sul rischio, tenendo altresì conto della valutazione complessiva dell'attendibilità del lavoro delle autorità di audit a seguito della vasta indagine di audit di cui alla risposta al paragrafo 6.53. Ove necessario, la Commissione chiede e ottiene dalle autorità di audit ogni eventuale informazione aggiuntiva necessaria.

⁽⁵⁰⁾ I tassi di errore indicati dalle autorità di audit per l'esercizio n sono calcolati sulla base di un campione di audit delle operazioni che deve essere statisticamente rappresentativo delle spese certificate alla Commissione per l'esercizio n-1 (relazione speciale n. 16/2013, paragrafo 11).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

6.56. La Commissione calcola inoltre per ciascun PO un «tasso di errore residuo» che tiene conto di tutte le rettifiche finanziarie dall'inizio del periodo di programmazione. Questo include le rettifiche già eseguite a livello dell'UE e/o nazionale ⁽⁵¹⁾.

6.57. Sulla base di questi due indicatori, e delle informazioni aggiuntive a sua disposizione, la Commissione formula una valutazione del sistema di gestione e controllo per il PO. Detta valutazione tiene conto anche degli audit dei sistemi effettuati dalle autorità di audit nel corso dell'esercizio e di altre informazioni di cui dispone la Commissione. Tale valutazione viene poi riportata nella relazione annuale di attività della direzione generale ⁽⁵²⁾.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6.57. *La Commissione valuta il funzionamento efficace dei sistemi di gestione e controllo di ciascun programma e ciascuna autorità (autorità di gestione, certificazione e audit) sulla base di tutti i risultati disponibili degli audit dei sistemi condotti a livello dell'UE e nazionali su 15 requisiti normativi fondamentali conformemente a una metodologia condivisa con le autorità di audit. I tassi di errore riferiti dagli Stati membri e i tassi di errore residuo calcolati dalla Commissione sono elementi importanti ai fini di questa valutazione, tuttavia non sono gli unici. Il livello di affidabilità è altresì valutato dai responsabili operativi e dagli ordinatori sottodelegati.*

Ai fini dell'affidabilità indicata nelle relazioni annuali di attività, il parere su ciascun programma operativo è pertanto il risultato di una valutazione complessiva basata su tutte le informazioni a disposizione della Commissione. In tal modo è possibile ottenere una valutazione completa e dettagliata dell'efficacia dei sistemi di gestione e controllo per ogni Stato membro e, per i programmi operativi inclusi nelle riserve del 2014, informazioni sulle principali problematiche individuate e sulle misure intraprese.

⁽⁵¹⁾ Relazione annuale di attività della direzione generale Politica regionale e urbana, pag. 49. Relazione annuale di attività della direzione generale Occupazione, affari sociali e inclusione, pag. 63.

⁽⁵²⁾ Cfr. relazione speciale n. 16/2003, paragrafi 5-11.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

La valutazione svolta dalla Commissione dei rapporti annuali di controllo può contrastare solo in parte il rischio di scarsa comunicazione degli errori ed eccessiva comunicazione delle rettifiche finanziarie da parte delle autorità nazionali

6.58. La robustezza della valutazione da parte della Commissione dei PO del FESR, dell'FC e dell'FSE dipende dall'esattezza e dall'attendibilità delle informazioni fornite dalle autorità degli Stati membri. Gli audit da noi espletati negli anni precedenti hanno individuato due principali rischi al riguardo:

- le autorità di audit possono sottovalutare gli errori e/o non estrapolarli adeguatamente. Di conseguenza, i tassi di errore comunicati possono non essere sempre del tutto attendibili,
- i dati sulle rettifiche finanziarie comunicati dagli Stati membri potrebbero non essere sempre attendibili o esatti e, a causa del metodo di calcolo della Commissione, il rischio residuo cumulativo risulta sottostimato.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6.58. Risposta comune della Commissione ai paragrafi da 6.58 a 6.60:

Come illustrato nelle rispettive relazioni annuali di attività, entrambe le direzioni generali hanno adottato misure volte a migliorare l'attendibilità delle informazioni di audit e delle rettifiche finanziarie comunicate dagli Stati membri. Per mitigare il rischio, la Commissione sta attuando due indagini di audit:

- *la valutazione dell'affidabilità delle informazioni di audit comunicate dalle autorità di audit, compreso il tasso di errore, è effettuata a seguito di un programma di audit approfondito volto a verificare se i risultati degli audit vengono confermati, anche tramite la ripetizione dei controlli in loco da parte dei revisori della Commissione. L'analisi documentale è integrata da missioni d'indagine e contempla un'ampia serie di verifiche legate, ad esempio, all'esattezza dei calcoli, ai parametri utilizzati, al trattamento degli errori rilevati o alla riconciliazione della popolazione controllata (cfr. altresì risposta della Commissione al paragrafo 6.53),*
- *audit specifici condotti in loco e basati sul rischio (che hanno riguardato finora 68 PO negli ultimi tre anni) per garantire l'effettiva attuazione delle rettifiche comunicate e, in caso di dubbio o prove insufficienti, la deduzione degli importi in questione dalle rettifiche finanziarie cumulative considerate ai fini del calcolo del tasso di errore residuo. A seguito degli audit e dei controlli di coerenza documentale sull'attendibilità delle dichiarazioni di cui all'articolo 20 trasmesse entro il 31 marzo 2014 per tutti i programmi, i servizi della Commissione hanno deciso di escludere alcune delle rettifiche finanziarie comunicate per il calcolo del rischio residuo cumulativo (il 77 % delle rettifiche finanziarie comunicate è stato utilizzato ai fini dei calcoli FESR e Fondo di coesione, il 91 % nel caso del FSE).*

Il quadro giuridico per il periodo di programmazione 2014-2020 si è anch'esso evoluto. Le autorità di audit esprimeranno il loro parere sulla base dei tassi di errore residuo dopo l'attuazione delle correzioni, pertanto l'esattezza delle rettifiche finanziarie sarà oggetto di controlli sistematici nell'ambito dell'audit dei conti.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

6.59. Le verifiche della Commissione sui rapporti annuali di controllo consistono principalmente in controlli documentali e possono pertanto solo in parte affrontare questi rischi. In particolare, a nostro avviso, il margine d'azione della Commissione nel convalidare (e ove necessario correggere) i tassi di errore comunicati è limitato, dal momento che le autorità di audit non sono obbligate sistematicamente a fornire informazioni più specifiche sugli audit delle operazioni da loro svolti (estensione, copertura/sottocampionamento, dettagli sulla classificazione degli errori), per consentire così alla Commissione di verificare i rapporti annuali di controllo.

6.60. Nel 2014, entrambe le direzioni generali hanno eseguito controlli in loco sulle rettifiche finanziarie attuate da 12 Stati membri. Per sette dei dodici Stati membri visitati, sono state rilevate carenze che richiedono aggiustamenti alle rettifiche finanziarie comunicate. Tali constatazioni confermano la nostra valutazione e mettono in luce, nel contesto del nuovo periodo di programmazione 2014-2020, l'importanza di garantire l'attuazione di sistemi affidabili di rendicontazione⁽⁵³⁾.

La Commissione ritiene che le spese dichiarate per il 57 % di tutti i PO non presentassero un livello rilevante di errori

6.61. Per il 2014, la Commissione ritiene di aver ottenuto la garanzia che 250 dei 440 PO del FESR/FC e dell'FSE (57 %) non presentavano un livello rilevante di errori: le autorità di audit avevano comunicato tassi di errore al di sotto della soglia di rilevanza del 2 % stabilita dalla Commissione e questi tassi erano stati convalidati dalla Commissione. Detti PO rappresentano circa il 55 % dei pagamenti eseguiti nel 2014.

6.62. Per il 2014, come per gli esercizi precedenti, abbiamo esaminato se la Commissione avesse verificato in modo efficace l'esattezza e l'attendibilità dei tassi di errore comunicati dalle autorità di audit. Tale esame ha riguardato un campione di 139 PO di 20 Stati membri (105 dei 322 PO del FESR/FC e 34 dei 118 PO dell'FSE) ed è stato effettuato basandosi sui documenti di lavoro della Commissione. Il nostro campione includeva PO per i quali la Commissione aveva accettato i tassi comunicati dalle autorità di audit, ma anche PO per i quali i tassi erano stati ricalcolati o in cui erano stati imposti tassi forfettari.

⁽⁵³⁾ Cfr. relazione speciale n. 16/2003, paragrafi 35-40.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

6.63. La **tabella 6.1** contiene una sintesi dei risultati dell'esame per i sistemi esaminati.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6.63. La Commissione osserva il miglioramento nella valutazione della verifica da essa svolta sui tassi di errore comunicati dalle autorità di audit, in particolare il fatto che nessuno dei problemi constatati dalla Corte avrebbe comportato la necessità di riserve aggiuntive o quantificazioni diverse, data la natura prevalentemente tecnica di tali problemi.

Tabella 6.1 — Valutazione della verifica svolta dalla Commissione sui tassi di errore comunicati dalle autorità di audit

	2014			2013		
	PO FESR/FC esaminati	PO FSE esaminati	TOTALE	PO FESR/FC esaminati	PO FSE esaminati	TOTALE
La Corte ha constatato quanto segue:						
— nessun problema o problemi limitati rilevati nelle verifiche svolte dalla Commissione (*)	84 (80 %)	30 (88 %)	114 (82 %)	108 (77 %)	47 (87 %)	155 (80 %)
— problemi significativi rilevati nelle verifiche svolte dalla Commissione, ma che non incidono sul numero delle riserve formulate nelle RAA (e sulla loro quantificazione)	21 (20 %)	4 (12 %)	25 (18 %)	17 (12 %)	6 (11 %)	23 (12 %)
— problemi significativi rilevati nelle verifiche svolte dalla Commissione, che richiedono riserve aggiuntive o una diversa quantificazione	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	15 (11 %)	1 (2 %)	16 (8 %)
Numero totale di PO esaminati	105 (100 %)	34 (100 %)	139 (100 %)	140 (100 %)	54 (100 %)	194 (100 %)

(*) si veda anche il paragrafo 6.65.

Fonte: Corte dei conti europea.

La convalida (o il ricalcolo) da parte della Commissione dei tassi di errore è coerente con gli elementi probatori forniti dalle autorità di audit

6.64. In relazione a 25 PO, abbiamo individuato debolezze che non erano state rilevate (o adeguatamente affrontate dalla Commissione) (cfr. riquadro 6.6). Tuttavia, riteniamo che per nessuno di questi casi la Commissione avrebbe dovuto esprimere ulteriori riserve (o riserve con un maggiore impatto finanziario) nelle relazioni annuali di attività per il 2014.

Riquadro 6.6 — Esempi di debolezze nella convalida, da parte della Commissione, dei tassi di errore comunicati dalle autorità di audit

- a) *Popolazione controllata dall'autorità di audit non corrispondente alle spese dichiarate:* per 8 dei 139 PO esaminati, non è stato possibile riconciliare la popolazione controllata dall'autorità di audit con la spesa dichiarata. I controlli documentali della Commissione non hanno rilevato questo problema per 3 PO.

Riquadro 6.6 — Esempi di debolezze nella convalida, da parte della Commissione, dei tassi di errore comunicati dalle autorità di audit

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- b) *Metodologia di campionamento errata applicata dall'autorità di audit*: per 11 dei 139 PO, l'autorità di audit ha applicato una metodologia di campionamento errata: differiva da quella descritta nella strategia di audit approvata dalla Commissione o presentava parametri non conformi agli orientamenti della Commissione applicabili in materia di campionamento. In tali casi, la dimensione del campione era inferiore rispetto a quella normalmente richiesta. In tutti questi casi, i controlli documentali della Commissione hanno rilevato il problema e hanno concluso correttamente che non aveva influito sul giudizio di audit.
- c) *Estrapolazione non corretta degli errori rilevati in sottocampioni*: per 59 dei 139 PO esaminati, l'autorità di audit ha condotto gli audit sulla base del campione di fatture (sottocampione). Se si applica questo approccio, l'impatto finanziario degli errori rilevati nel sottocampione deve essere estrapolato ai progetti sottoposti ad audit o alle dichiarazioni prima che siano inclusi nel calcolo della stima degli errori per l'intera popolazione. Per cinque PO, gli errori rilevati nei sottocampioni controllati non sono stati correttamente estrapolati. Ciò ha comportato una sottodichiarazione del tasso di errore totale estrapolato, ma non ha influito sul giudizio di audit.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- b) *La metodologia di campionamento può evolversi in linea con le caratteristiche della popolazione oggetto dell'audit. Tale evoluzione e i cambiamenti alla strategia di audit approvata sono oggetto di discussione nell'ambito dell'incontro annuale di coordinamento tra la Commissione e l'autorità di audit interessata.*
- c) *La Commissione raccomanda alle autorità di audit di comunicare in modo sistematico nelle relazioni annuali di controllo i casi in cui la popolazione complessiva non è stata sottoposta ad audit in modo efficace e il sistema di «sottocampionamento» utilizzato.*

Carenze nei controlli delle autorità di audit sugli aiuti di Stato

6.65. Per il 2014, abbiamo anche esaminato se le autorità nazionali di audit svolgessero verifiche adeguate sulle norme in materia di aiuti di Stato. Per 42 dei 139 PO presenti nel campione, le verifiche sugli aiuti di Stato svolte dalle autorità di audit sono state inadeguate (ad esempio, non sono stati inclusi i prestatori di servizi di interesse economico generale o non sono stati verificati i regimi di aiuto notificati e l'intensità degli aiuti). Un'adeguata copertura degli aiuti di Stato è richiesta dagli orientamenti della Commissione, ma tali carenze non sono state sempre rilevate dai controlli documentali del 2014.

6.65. *In sede di esame del rapporto annuale di controllo la Commissione verifica che il parere dell'autorità di audit poggi su basi solide che debbono essere sostenute dai risultati degli audit di sistema e delle operazioni.*

L'analisi del lavoro delle autorità di audit in materia di aiuti di Stato è riportata, tra le altre questioni, nell'esame della Commissione sulle autorità di audit, che comprende l'analisi della metodologia applicata agli audit di sistema e agli audit delle operazioni (inclusi gli elenchi di verifica) nonché alla ripetizione degli audit già svolti dalle autorità di audit (cfr. risposta al paragrafo 6.53).

In alcuni casi la Commissione aveva già raccomandato alle autorità di audit interessate, attraverso le proprie relazioni di audit, di rafforzare gli elenchi di controllo al fine di garantire una migliore copertura in termini di verifica delle questioni relative agli aiuti di Stato. La Commissione continuerà a garantire che le autorità di audit facciano uso di elenchi di controllo adeguati.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Gli orientamenti della Commissione prevedono che le autorità di audit debbano includere i contributi agli strumenti finanziari nella popolazione controllata anziché controllare gli esborsi effettivi

6.66. I contributi finanziari concessi dai PO ai fondi che attuano strumenti finanziari per l'intero periodo sono versati generalmente in un'unica soluzione, non appena il fondo che li gestisce è stato giuridicamente costituito. Altre modalità di finanziamento alternative possono essere specificate negli accordi di finanziamento. Ai sensi del regolamento, questi pagamenti sono certificati alla Commissione come spesa sostenuta⁽⁵⁴⁾. La verifica ex post di tali pagamenti da parte della autorità di audit riguarda generalmente l'esercizio finanziario in cui il pagamento è stato eseguito. Tali verifiche hanno generalmente un'estensione limitata in quanto, durante il primo anno, poche operazioni sono selezionate per il sostegno e gli importi erogati ai destinatari finali e ai progetti sono di limitata entità.

6.67. A meno che non vengano previste verifiche specifiche, è dunque poco probabile che l'effettiva attuazione delle operazioni relative allo strumento finanziario sia verificata dalle autorità di audit prima della chiusura del periodo di programmazione 2007-2013. Se gli strumenti finanziari sono gestiti dalla Banca europea per gli investimenti (BEI), l'autorità di audit non può controllare i contributi al fondo a causa dei limiti ai diritti di accesso imposti dalla BEI.

Tassi di errore molto bassi segnalati dalle autorità di audit per i PO per i quali abbiamo rilevato errori significativi

6.68. Per 110 dei 440 PO del FESR/FC e dell'FSE, la Commissione ha convalidato tassi di errore pari o inferiori allo 0,5 %. Per 13 di questi, abbiamo effettuato almeno un esame negli ultimi due esercizi finanziari. Per cinque PO abbiamo rilevato errori significativi nei progetti esaminati (cfr. paragrafi 6.61 e 6.62).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6.66. Risposta comune della Commissione ai paragrafi 6.66 e 6.67:

Conformemente all'articolo 78, paragrafo 6, del regolamento (CE) n. 1083/2006, il contributo dei fondi agli strumenti finanziari è compreso nelle domande di pagamento presentate alla Commissione. Questi pagamenti fanno parte della popolazione che le autorità di audit devono controllare attraverso controlli a campione in linea con gli orientamenti della Commissione aggiornati. Come previsto dalla strategia comune di audit per i Fondi strutturali e specificato nel quadro di audit per i fondi SIE, le autorità di audit e la Commissione possono svolgere audit tematici sugli strumenti finanziari che coprono sia la costituzione del fondo, sia l'effettiva attuazione dei progetti attraverso l'audit di un campione dei progetti realizzati dai beneficiari finali. Le autorità di audit dovranno verificare i risultati dei controlli di primo livello da parte delle autorità di gestione e ottenere garanzie sufficienti sui fondi alla chiusura.

Per quanto riguarda il fondo gestito dalla Banca europea per gli investimenti, la Commissione si rammarica dei limiti ai diritti di accesso. È attualmente alla firma un memorandum d'intesa tra la Commissione e la Banca europea per gli investimenti il cui obiettivo è offrire in futuro alle autorità di gestione e di audit la possibilità di avvalersi dei servizi di un contraente selezionato dalla Commissione per l'espletamento delle attività di verifica e audit della Banca europea per gli investimenti.

⁽⁵⁴⁾ Articolo 78 bis del regolamento (CE) n. 1083/2006.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Esame delle relazioni annuali di attività della Commissione

6.69. Abbiamo proceduto alla valutazione delle relazioni annuali di attività 2014 (RAA), nonché delle dichiarazioni che le accompagnano, redatte dai direttori generali delle direzioni generali Politica regionale e urbana e Occupazione, affari sociali e inclusione⁽⁵⁵⁾. In particolare, abbiamo:

- verificato la coerenza e l'esattezza del calcolo, operato dalla Commissione, degli importi a rischio;
- valutato le riserve espresse per il 2014.

Calcolo, eseguito dalla Commissione, degli importi a rischio per i PO del FESR/FC e dell'FSE

6.70. Nel complesso, il calcolo eseguito dalla Commissione sugli importi a rischio nelle relazioni annuali di attività del 2014 è esatto e coerente con le informazioni disponibili comunicate e/o fornite dalle autorità di audit. Ricordiamo tuttavia che i tassi di errore annuali indicati dalla Commissione nelle relazioni annuali di attività non sono direttamente confrontabili a quelli da noi stimati⁽⁵⁶⁾.

- La direzione generale Politica regionale e urbana stima che una percentuale compresa tra il 2,6 % e il 5,3 % dei pagamenti intermedi e finali a titolo del FESR e dell'FC autorizzati nel corso dell'anno per il periodo di programmazione 2007-2013 sia a rischio di errore. La Commissione ha effettuato il 52 % dei pagamenti ai PO che ha giudicato essere inficiati da un livello di errore rilevante superiore al 2 %.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6.70. La Commissione concorda sul fatto che il tasso di errore della Corte e quello della Commissione non siano direttamente confrontabili. Tuttavia, l'obiettivo di questa procedura è essenzialmente lo stesso, vale a dire la valutazione del rischio per il bilancio dell'UE in un anno specifico.

La Commissione tiene conto nella sua valutazione di tutte le differenze evidenziate dalla Corte nella sua relazione speciale 16/2013 (cfr. risposta della Commissione al paragrafo 11 della presente relazione). Fatta eccezione per tali differenze, la Commissione ritiene che per la relazione annuale 2014, come è avvenuto per gli ultimi quattro anni consecutivi per la DG Occupazione, affari sociali e inclusione e tre anni consecutivi per la DG Politica regionale e urbana prima della presente relazione annuale, il risultato della valutazione della Commissione sia in linea con i tassi di errore calcolati dalla Corte (cfr. pagg. 90 e 92 delle rispettive relazioni annuali di attività).

La DG Politica regionale e urbana ha effettuato il 52 % dei pagamenti a PO giudicati caratterizzati dall'esistenza di un livello rilevante di errori superiore al 2 %, tuttavia per la grande maggioranza di tali programmi sono state apportate rettifiche sufficienti ad abbassare il rischio residuo cumulativo al di sotto della soglia di rilevanza. I pagamenti effettuati a favore di programmi con un tasso di errore superiore al 5 % hanno riguardato solo il 4 % dei pagamenti (cfr. la rispettiva relazione annuale di attività 2014, pag. 44). Sono state formulate riserve per tutti tranne tre programmi interessati, come indicato nella relazione annuale di attività.

⁽⁵⁵⁾ Nel marzo di ogni anno, ciascuna direzione generale prepara una relazione annuale di attività per l'esercizio precedente che è presentata al Parlamento europeo e al Consiglio e che viene pubblicata. Insieme a tale relazione, il direttore generale deve presentare una dichiarazione in cui indica se il bilancio posto sotto la sua responsabilità è stato eseguito in modo legittimo e regolare. Ciò avviene quando il livello di irregolarità è inferiore alla soglia di rilevanza del 2 % stabilita dalla Commissione. In caso contrario, il direttore generale può formulare riserve totali o parziali per taluni settori (o programmi).

⁽⁵⁶⁾ Cfr. relazione speciale n. 16/2003, paragrafo 11.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- La direzione generale Occupazione, affari sociali e inclusione stima che una percentuale compresa tra il 2,8 % e il 4,0 % dei pagamenti intermedi e finali a titolo dell'FSE autorizzati nel corso dell'anno per il periodo di programmazione 2007-2013 sia a rischio di errore. La Commissione ha effettuato il 45 % dei pagamenti ai PO che ha giudicato essere inficiati da un livello di errore rilevante superiore al 2 %.

Riserve della Commissione per i PO del FESR/FC e dell'FSE

6.71. Nell'ambito della politica di coesione, la Commissione esprime riserve sui PO (o gruppi di PO) quando:

- sono state riscontrate debolezze significative nei sistemi di gestione e controllo dei PO, o
- il tasso di errore convalidato dei PO supera il 5 %.

Per i PO con un tasso di errore convalidato compreso tra il 2 % e il 5 %, la Commissione ritiene inoltre che il «rischio residuo cumulativo» dei PO superi il 2 %.

6.72. Il numero dei PO soggetti a riserve è aumentato da 73 a 77 per i PO del FESR/FC nel 2014 ed è rimasto invariato a 36 PO per l'FSE. Nel frattempo, l'impatto finanziario stimato di tali riserve è diminuito da 423 milioni di euro nel 2013 a 224 milioni di euro nel 2014 per il FESR/FC⁽⁵⁷⁾ ed è aumentato da 123,2 milioni di euro nel 2013 a 169,4 milioni di euro nel 2014 per l'FSE. La nostra analisi ha rilevato che le riserve espresse dalla Commissione nelle relazioni annuali di attività del 2014 sono in linea con le istruzioni della Commissione e le informazioni messe a disposizione delle alle due direzioni generali.

6.73. La Commissione stima che il «rischio residuo cumulativo» rappresenti l'1,1 % dei pagamenti per tutti i PO del FESR/FC e l'1,2 % per tutti i PO dell'FSE. Questi dati si basano sui tassi di errore comunicati dalle autorità di audit e tengono conto delle rettifiche finanziarie comunicate dagli Stati membri alla Commissione.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La DG Occupazione, affari sociali e inclusione ha effettuato il 45 % dei pagamenti a PO giudicati caratterizzati dall'esistenza di un livello rilevante di errori superiore al 2 %, tuttavia per la grande maggioranza di tali programmi sono state apportate rettifiche sufficienti ad abbassare il rischio residuo cumulativo al di sotto della soglia di rilevanza. I pagamenti effettuati a favore di programmi con un tasso di errore superiore al 5 % hanno riguardato il 25 % dei pagamenti (cfr. la rispettiva relazione annuale di attività 2014, pag. 53). Sono state formulate riserve per tutti i programmi interessati.

6.72. Ciò dimostra la maturità della metodologia utilizzata per le riserve nelle rispettive relazioni annuali di attività e la rigorosa attuazione di tale metodologia da parte delle direzioni generali Politica regionale e urbana e Occupazione, affari sociali e inclusione.

Entrambe le direzioni generali osservano un approccio rigoroso in merito all'interruzione e alla sospensione dei pagamenti. Applicano altresì un approccio preventivo relativamente ai pagamenti, vale a dire che non vengono effettuati pagamenti a programmi operativi per i quali è prevista una missione di audit fino al completamento di tale missione. I pagamenti vengono ripresi in seguito, a meno che non vengano individuate carenze significative.

⁽⁵⁷⁾ Questi dati includono le riserve interamente o parzialmente quantificate su PO per i quali sono stati autorizzati pagamenti intermedi e/o finali nel corso dell'esercizio (55 nel 2013 e 25 nel 2014) e su PO per i quali non sono stati effettuati tali pagamenti (19 nel 2013 e 15 nel 2014).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

6.74. La robustezza del rischio residuo cumulativo calcolato dipende dall'esattezza e dall'attendibilità delle informazioni fornite dagli Stati membri e dalla capacità della Commissione di affrontare questi problemi. Ricordiamo che il lavoro delle autorità di audit presenta alcune debolezze⁽⁵⁸⁾ che la Commissione non può correggere dato l'attuale campo di applicazione delle verifiche. Inoltre, l'entità delle rettifiche finanziarie comunicate dagli Stati membri alla Commissione non è del tutto affidabile (cfr. paragrafi 6.58-6.60). In considerazione di quanto precede, riteniamo che il rischio residuo cumulativo calcolato dalla Commissione sia ancora sottostimato per alcuni PO.

Ricalcolo operato dalla Commissione della nostra stima del tasso di errore per il 2013

6.75. La direzione generale Politica regionale e urbana ha incluso inoltre nella sua relazione annuale di attività per il 2014 un ricalcolo del livello di errore stimato pubblicato nella nostra relazione annuale sull'esercizio 2013⁽⁵⁹⁾. In linea di principio, riteniamo che non sia opportuno che la Commissione (entità da noi controllata) esprima, nella sua relazione annuale di attività, un parere sulle nostre constatazioni di audit, presentandole in modo inesatto⁽⁶⁰⁾.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6.74. Per la «coesione economica, sociale e territoriale», l'uso di un «rischio residuo cumulativo» è solamente un criterio aggiuntivo per esprimere eventualmente ulteriori riserve nella relazione annuale di attività, in seguito alla valutazione del sistema e all'esame del tasso di errore convalidato (cfr. allegato comune 4 «Criteri di rilevanza» delle relazioni annuali di attività della DG Politica regionale e urbana e della DG Occupazione, affari sociali e inclusione).

La Commissione è consapevole dei rischi correlati ai tassi di errore e agli importi delle rettifiche finanziarie comunicati dagli Stati membri e ha adottato opportune azioni di mitigazione (cfr. risposta della Commissione ai precedenti paragrafi da 6.53 a 6.60).

La Commissione ritiene pertanto che non sussista alcun rischio significativo che il rischio residuo cumulativo da essa calcolato sia sottostimato.

6.75. Il ricalcolo effettuato dalla DG Politica regionale e urbana nella sua relazione di attività annuale 2014 intendeva evidenziare l'impatto dei diversi approcci metodologici adottati dalla Commissione e dalla Corte nel quantificare gli errori, in particolare gli errori commessi relativamente agli appalti pubblici e alle rettifiche forfetarie già applicate a livello dei programmi. Con il ricalcolo non si è inteso esprimere una valutazione sulla validità delle conclusioni della Corte.

⁽⁵⁸⁾ Per esempio, gli aiuti di Stato non sono verificati sistematicamente da 10 autorità di audit.

⁽⁵⁹⁾ Relazione annuale di attività per il 2014 della direzione generale Politica regionale e urbana, sezione 2.1.1.2.B, pagina 45: «Tuttavia, in questo contesto è altresì importante sottolineare che l'approccio metodologico della direzione generale alla migliore stima del tasso di errore annuale e il tasso di errore calcolato dalla Corte nella sua relazione annuale non sono direttamente confrontabili, come indicato dalla Corte stessa. Quando gli elementi di cui la Commissione, ma non la Corte, tiene conto sono presi in considerazione dalla Corte, una stima del livello di errore del 4,8 % (anziché del 6,9 %) da parte della Corte è ottenuta per le spese del 2013. Il tasso di errore ricalcolato rientra nell'intervallo indicato dalla Commissione nella sua relazione annuale di attività del 2013 (vale a dire tra 2,8 % e 5,3 % [...]).».

⁽⁶⁰⁾ Cfr. relazione annuale sull'esercizio finanziario 2013, paragrafo 0.7.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Conclusione per il 2014

6.76. Nel complesso, dagli elementi probatori di audit risulta che le spese nell'ambito della rubrica «Coesione economica, sociale e territoriale» e in entrambi i settori d'intervento contemplati dalla presente valutazione specifica (cfr. paragrafo 6.24) sono inficiate da un livello di errore rilevante.

6.77. Per questa rubrica del QFP, la verifica delle operazioni indica che il livello di errore stimato presente nella popolazione dell'insieme delle spese della rubrica «Coesione economica, sociale e territoriale» è del 5,7 % (6,1 % per Politica regionale e urbana e 3,7 % per Occupazione e affari sociali) (cfr. **allegato 6.1**).

6.76. Risposta comune della Commissione ai paragrafi 6.76 e 6.77:

La Commissione osserva che il tasso di errore più probabile calcolato per il 2014 è conforme all'intervallo di errore riportato dalla Corte negli ultimi quattro anni (cfr. precedente paragrafo 6.18). È altresì coerente con i tassi di errore riportati nelle rispettive relazioni annuali di attività, fatte salve le differenze di cui al paragrafo 6.70. Il tasso di errore per il periodo di programmazione 2007-2013 rimane stabile e sensibilmente inferiore ai tassi riportati per il periodo 2000-2006. Questa evoluzione è il risultato del rafforzamento delle disposizioni in materia di controllo del periodo 2007-2013 e della rigorosa politica di interruzione/sospensione dei pagamenti applicata dalla Commissione non appena vengono rilevate carenze, come riferito nelle relazioni annuali di attività 2014. Il tasso di errore rimane tuttavia troppo alto e la Commissione continuerà a concentrare i propri audit e le proprie azioni sui programmi e sugli Stati membri maggiormente a rischio e ad attuare misure correttive quando necessario attraverso una rigorosa politica di interruzioni e sospensioni dei pagamenti fino alla chiusura nonché ad applicare rigide procedure alla chiusura per escludere ogni rischio materiale residuo di spese irregolari.

La Commissione osserva ulteriormente che, considerata la natura pluriennale dei sistemi di gestione e controllo nell'ambito della politica di coesione, gli errori compiuti nel 2014 possono essere rettificati anche in anni successivi, come illustrato nella sezione 4.2.2 delle rispettive relazioni annuali di attività per il 2014 della DG Politica regionale e urbana e della DG Occupazione, affari sociali e inclusione.

Per il periodo 2014-2020, i requisiti di legalità e regolarità rafforzati prevedono l'introduzione di conti annuali, il rafforzamento delle verifiche di gestione e della responsabilità, nonché giudizi di audit basati sui livelli residui di errore registrati ogni anno. La capacità correttiva della Commissione è ulteriormente rafforzata dalla possibilità di applicare, a determinate condizioni, rettifiche finanziarie nette in caso di carenze gravi, riducendo in tal modo la possibilità per gli Stati membri di riutilizzare i fondi. Questo sarà un importante incentivo per gli Stati membri a rilevare, riferire e correggere le carenze gravi prima di certificare i conti annuali alla Commissione. Tutti questi elementi dovrebbero contribuire alla riduzione duratura del tasso di errore.

Cfr. altresì risposta della Commissione al paragrafo 6.24.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Raccomandazioni

6.78. L'**allegato 6.2** presenta i risultati dell'esame da noi effettuato sui progressi compiuti nell'attuare le raccomandazioni espresse in precedenti relazioni annuali. Nelle relazioni annuali sugli esercizi 2011 e 2012, avevamo espresso 11 raccomandazioni. Di queste, la Commissione ha pienamente attuato quattro raccomandazioni, mentre sei sono state attuate per la maggior parte degli aspetti e una è stata attuata per alcuni aspetti.

6.79. Alla luce di questo esame, nonché delle constatazioni e delle conclusioni tratte per il 2014, per la rubrica «Coesione economica, sociale e territoriale» raccomandiamo quanto segue:

- **Raccomandazione 1:** la Commissione dovrebbe effettuare un'attenta analisi delle norme di ammissibilità nazionali per i periodi di programmazione 2007-2013 e 2014-2020 al fine di individuare le buone pratiche. Sulla base di detta analisi, dovrebbe fornire orientamenti agli Stati membri su come semplificare ed evitare norme inutilmente complesse e/o onerose che non aggiungono valore quanto ai risultati che la politica deve conseguire («sovraregolamentazione»),

La Commissione accetta questa raccomandazione. Tuttavia, la Commissione rammenta che, nell'ambito della gestione concorrente, la responsabilità della definizione delle norme di ammissibilità nazionali è in capo agli Stati membri cui spetta l'esame e la semplificazione delle proprie norme nazionali in materia di ammissibilità e la diffusione di buone pratiche, sulla base dei risultati cumulativi di audit nazionali e dell'UE del periodo di programmazione 2007-2013 e dell'esperienza maturata dalle autorità di gestione e dagli organismi intermedi. La Commissione osserva altresì che sta esprimendo osservazioni sui criteri di selezione in fase di definizione da parte dei comitati di sorveglianza e che ha fornito orientamenti dettagliati e tempestivi agli Stati membri in fase di avvio del periodo di programmazione 2014-2020. Continuerà a fornire orientamenti agli Stati membri al fine di favorire la semplificazione ed evitare norme inutilmente complesse e onerose qualora siano individuati casi specifici di sovraregolamentazione (gold plating). In tale contesto, la Commissione e gli Stati membri si incontrano periodicamente per discutere e chiarire tali questioni. La Commissione sta altresì investendo fortemente nell'uso delle opzioni semplificate in materia di costi nel periodo di programmazione 2014-2020 (cfr. risposta della Commissione alla raccomandazione 3).

La Commissione continuerà a collaborare con le autorità di audit nazionali per incoraggiarle a individuare e comunicare, nell'ambito degli audit di sistema o di altri audit, le norme in materia di ammissibilità inutilmente complesse e che possono essere semplificate senza compromettere la legittimità e regolarità delle spese.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- **Raccomandazione 2:** le autorità di gestione e agli organismi intermedi degli Stati membri dovrebbero intensificare il proprio impegno teso ad affrontare le debolezze nei «controlli di primo livello» tenendo conto di tutte le informazioni disponibili. La Commissione dovrebbe richiedere inoltre alle autorità di audit di rieseguire mediante i loro sistemi di audit alcuni di questi controlli e condividere le buone pratiche e gli insegnamenti tratti,

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione osserva che la prima parte di questa raccomandazione è rivolta agli Stati membri. Concorde sull'importanza dei controlli «di primo livello» svolti dagli Stati membri e condivide l'opinione che debbano essere ulteriormente rafforzati. Ha pertanto fornito orientamenti agli Stati membri sul modo in cui le autorità di gestione dovrebbero definire e attuare le proprie verifiche di gestione, anche in relazione alle questioni in materia di appalti pubblici e aiuti di Stato. Questa nota di orientamento globale sulle verifiche di gestione per il periodo di programmazione 2014-2020, che attinge agli insegnamenti tratti nel periodo di programmazione 2007-2013 e alle constatazioni della Corte, è stata elaborata e discussa con gli Stati membri nella seconda metà del 2014 e sarà pubblicata nel mese di luglio 2015.

Le autorità di audit hanno la responsabilità di condurre audit sui sistemi di gestione e controllo. Trasmettono alla Commissione rapporti sugli audit dei sistemi e rapporti annuali di controllo sul funzionamento di tali sistemi, in particolare sulla qualità e sull'efficacia dei controlli di primo livello eseguiti dalle autorità di gestione. In tale contesto, la Commissione accoglie la seconda parte della raccomandazione, che richiede alle autorità di audit, attraverso i loro audit di sistema e i loro controlli, di ripetere alcuni dei controlli e di condividere le buone pratiche e gli insegnamenti tratti. A tale riguardo, nel 2015 la Commissione ha avviato un nuovo strumento di scambio inter pares tra le autorità di gestione, certificazione e audit degli Stati membri («Taix Regio Peer 2 Peer»). L'obiettivo di questo strumento è aiutare gli Stati membri a migliorare la propria capacità amministrativa nella gestione del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e del Fondo di coesione (FC), compreso l'ambito delle verifiche di gestione.

In linea con la propria strategia di audit aggiornata nel 2015, la Commissione continuerà a incentrare i propri audit sulle verifiche di gestione sulla base di un approccio basato sul rischio per i programmi 2007-2013 fino alla chiusura.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- **Raccomandazione 3:** gli Stati membri dovrebbero utilizzare meglio le possibilità definite dal regolamento sulle disposizioni comuni e al regolamento FSE per il periodo di programmazione 2014-2020 in merito alle opzioni semplificate in materia di costi per progetti con finanziamenti pubblici superiori a 50 000 euro,

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione prende atto di questa raccomandazione rivolta agli Stati membri.

A partire dall'introduzione delle opzioni semplificate in materia di costi nei regolamenti, la Commissione si è impegnata attivamente a favore di un loro uso sempre più esteso da parte degli Stati membri e ritiene che tale impegno abbia già dato risultati positivi, in particolare per il FSE. La Commissione continua a promuovere attivamente l'uso delle opzioni semplificate in materia di costi da parte degli Stati membri nel periodo di programmazione 2014-2020, per il quale sono state ulteriormente rafforzate sia nel regolamento recante disposizioni comuni, sia nello specifico regolamento FSE sulla base degli insegnamenti tratti e delle buone pratiche individuate nel precedente periodo di programmazione, al fine di ridurre l'onere amministrativo a carico dei beneficiari, accrescere l'attenzione nei confronti dei risultati e ridurre ulteriormente il rischio di errore. Per quanto riguarda il FESR e il FC, la Commissione incoraggia gli Stati membri a vagliare ulteriormente le possibilità offerte dal quadro giuridico 2014-2020 relativamente alle opzioni semplificate in materia di costi al fine di aumentare il ricorso a tali opzioni, in particolare per gli obiettivi tematici 1 e 3.

Inoltre, nell'ambito della sua attività di promozione dell'uso delle opzioni semplificate in materia di costi da parte degli Stati membri, la Commissione ha recentemente fornito orientamenti pratici dettagliati sulle opzioni previste dal regolamento recante disposizioni comuni e dallo specifico regolamento FSE e ha condotto una seconda serie di seminari sulla semplificazione in numerosi Stati membri ritenuti prioritari, per i quali le opportunità di semplificazione non sono state sfruttate a sufficienza nel periodo di programmazione precedente. Inoltre, nel giugno 2015 la Commissione ha avviato delle indagini allo scopo di valutare l'utilizzo previsto delle opportunità di semplificazione, comprese le opzioni semplificate in materia di costi da parte degli Stati membri nell'attuale periodo di programmazione.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- **Raccomandazione 4:** gli Stati membri dovrebbero garantire il puntuale e integrale pagamento dei fondi del periodo di programmazione 2007-2013, rimborsando i beneficiari entro un lasso di tempo ragionevole dopo che questi hanno presentato la richiesta di rimborso; in linea con le norme applicabili per il periodo di programmazione 2014-2020, riteniamo che tutti questi pagamenti dovrebbero essere eseguiti entro 90 giorni dalla presentazione di una richiesta di rimborso corretta da parte del beneficiario,
- **Raccomandazione 5:** la Commissione dovrebbe presentare una proposta legislativa per modificare, mediante un atto legislativo di pari valore giuridico, il regolamento (CE) n. 1083/2006 in merito alla proroga del periodo di ammissibilità per gli strumenti finanziari nell'ambito della gestione concorrente al Consiglio e al Parlamento,
- **Raccomandazione 6:** la Commissione dovrebbe estendere a tutti gli Stati membri la valutazione dell'affidabilità delle rettifiche finanziarie comunicate dalle autorità di certificazione e del loro impatto sul calcolo da parte della Commissione del «tasso di errore residuo»,

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione prende atto di questa raccomandazione rivolta agli Stati membri.

La Commissione concorda sul fatto che gli Stati membri dovrebbero conformarsi all'articolo 80 del regolamento (CE) n. 1083/2006. Questo articolo non dà indicazioni specifiche. Nell'ambito del periodo di programmazione 2014-2020, l'articolo 132 del regolamento recante disposizioni comuni 1303/2013 in materia di fondi SIE ha definito norme specifiche relativamente al rimborso dei finanziamenti ai beneficiari da parte delle autorità nazionali. In funzione della disponibilità dei finanziamenti l'autorità di gestione assicura che un beneficiario riceva l'importo totale della spesa pubblica ammissibile dovuta entro 90 giorni dalla data di presentazione della domanda di pagamento da parte del beneficiario.

La Commissione non accetta questa raccomandazione.

La Commissione ritiene che le modifiche introdotte nei suoi orientamenti in materia di chiusura rientrassero nel campo di applicazione dell'articolo 78, paragrafo 6, del regolamento (CE) n. 1083/2006, modificato, e non comportassero pertanto una modifica dell'atto legislativo.

La Commissione accoglie questa raccomandazione cui sta già dando attuazione in linea con le precedenti raccomandazioni in tal senso dei revisori interni ed esterni.

La Commissione ha ampliato l'ambito della sua valutazione e conduce ora controlli di coerenza e controlli documentali sulle dichiarazioni di rettifica finanziaria per tutti gli Stati membri e i programmi operativi, i cui risultati si rispecchiano nel calcolo del rischio residuo cumulativo. Inoltre, conduce una valutazione del rischio con cadenza annuale per decidere quali missioni di audit debbano essere svolte in quali Stati membri al fine di ottenere garanzie ragionevoli, in questo caso, circa la comunicazione delle rettifiche finanziarie. Nell'ambito di tale valutazione del rischio la Commissione tiene altresì conto della necessità di condurre audit in loco in tutti gli Stati membri, entro la fine del periodo di programmazione, che abbiano un impatto rilevante sul calcolo del rischio residuo cumulativo.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

— **Raccomandazione 7:** la Commissione dovrebbe rafforzare ulteriormente il sistema di controllo per le autorità di audit:

- chiedendo alle autorità di audit di fornire informazioni specifiche sugli audit delle operazioni (in particolare la copertura) per verificare l'esattezza e l'attendibilità delle informazioni fornite nei rapporti annuali di controllo,
- facendo in modo che tutte le autorità di audit includano opportunamente, nei propri audit delle operazioni, controlli sulla conformità alle norme in materia di aiuti di Stato e di appalti pubblici,
- richiedendo alle autorità di audit di certificare l'esattezza dei dati sulle rettifiche finanziarie comunicati dalle autorità di certificazione per ciascun PO, ogni volta che tale azione è ritenuta necessaria.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- *La Commissione accoglie la raccomandazione, cui sta già dando esecuzione chiedendo e ricevendo informazioni specifiche aggiuntive dalle autorità di audit ogni volta in cui lo ritenga necessario, in particolare in caso di dubbio, e conducendo esami documentali o in loco dei rapporti annuali di controllo. Ad esempio, la DG Politica regionale e urbana ha previsto, nell'ambito della sua strategia aggiornata per il periodo 2007-2013, di avviare missioni rafforzate preliminari all'elaborazione dei rapporti annuali di controllo per preparare l'esame dei rapporti annuali di controllo che devono essere trasmessi a dicembre 2015 per l'ultima volta e delle dichiarazioni e dei pareri di chiusura previsti per marzo 2017. Inoltre, sia la DG Politica regionale e urbana, sia la DG Occupazione, affari sociali e inclusione intendono continuare a condurre missioni in loco, basate sul rischio, per la copertura di un numero significativo di rapporti annuali di controllo.*
- *La Commissione accoglie questa raccomandazione, cui sta già dando esecuzione nell'ambito delle sue indagini di audit relative all'esame del lavoro delle autorità di audit. Diffonderà le constatazioni della Corte per garantire, ove necessario, l'utilizzo di elenchi di controllo rafforzati per la parte restante del periodo di programmazione 2007-2013 e per il periodo di programmazione successivo.*
- *La Commissione accetta questa raccomandazione, come già avvenuto nel 2014.*

Per il periodo di programmazione 2014-2020 le autorità di audit sono tenute a formulare, con cadenza annuale, un giudizio di audit basato sul tasso residuo di errore che risulta dai conti certificati. Per la revisione del calcolo di questo tasso, le autorità di audit hanno il compito di controllare l'esattezza delle rettifiche finanziarie riferite dalle autorità di certificazione durante il periodo per ciascun programma operativo e come indicato nei conti certificati.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

PARTE 2: QUESTIONI RELATIVE ALLA PERFORMANCE**VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE DEI PROGETTI**

6.80. L'esecuzione del bilancio dell'UE in base al principio di una sana gestione finanziaria prevede che le spese non debbano solo incentrarsi sul rispetto delle norme ma anche sul conseguimento degli obiettivi previsti⁽⁶¹⁾. Al momento dell'audit erano stati completati 186 dei 331 progetti FESR/FC e FSE esaminati (cfr. paragrafo 6.22). Oltre alla verifica della regolarità di queste 186 operazioni, abbiamo valutato, a titolo di esercizio pilota, e sulla base delle informazioni fornite dai beneficiari, se e in che misura:

- gli obiettivi specificati per progetti finanziati a titolo del FESR/FC e dell'FSE nella domanda per il progetto, nella convenzione di sovvenzione, nel contratto e/o nella decisione di cofinanziamento fossero conformi a quelli definiti nei PO,
- i progetti avessero conseguito detti obiettivi. La nostra analisi si è concentrata sulle realizzazioni del progetto e, laddove possibile, abbiamo valutato anche in che misura i risultati sono stati conseguiti⁽⁶²⁾.

Inoltre, abbiamo altresì valutato se i progetti siano stati attuati in conformità dei principi di una sana gestione finanziaria.

Tre quarti dei progetti esaminati hanno conseguito del tutto o in parte i propri obiettivi

6.81. Sulla base delle realizzazioni dei progetti che abbiamo osservato (e, ove possibile, della valutazione dei risultati attesi), concludiamo che 89 dei 186 progetti (48 %) ha raggiunto (o superato) tutti i valori-obiettivo che erano stati specificati per misurare la performance del progetto. Per 56 progetti (30 %) abbiamo rilevato che uno o più indicatori specificati per il progetto non hanno raggiunto il valore obiettivo previsto. Per 17 casi (9 %), al momento dell'audit il termine ultimo per raggiungere i valori obiettivo era stato rispettato per alcuni, ma non per tutti, i valori-obiettivo.

6.81. La Commissione osserva che 143 dei 186 progetti esaminati hanno (interamente o parzialmente) conseguito o superato i propri obiettivi.

Gli Stati membri provvedono a monitorare l'attuazione per tutta la durata dei progetti. È solo in fase di chiusura dei programmi nel 2017, tuttavia, che sarà definitivamente valutata e comunicata alla Commissione la performance dei progetti finanziati dai programmi operativi.

La Commissione osserva che i regolamenti per il periodo di programmazione 2007-2013 stabiliscono requisiti più rigorosi per misurare la performance dei progetti finanziati dall'Unione europea.

La valutazione della performance dei programmi è stata ulteriormente rafforzata per il periodo 2014-2020: come previsto dal quadro normativo [articolo 22, paragrafi 6 e 7, del regolamento (UE) n. 1303/2013], la Commissione potrà sanzionare gli Stati membri in caso di una grave carenza nel conseguimento degli obiettivi, constatata in seguito alla verifica dell'efficacia [articolo 22, paragrafo 6, del regolamento (UE) n. 1303/2013] e alla chiusura (articolo 22, paragrafo 7).

⁽⁶¹⁾ Cfr. relazione annuale sull'esercizio finanziario 2013, paragrafo 10.10.

⁽⁶²⁾ Cfr. capitolo 3 riquadro 3.1 per una spiegazione del concetto di realizzazione e risultati.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

6.82. In 3 casi (2 %), nessun obiettivo del progetto (definito nel PO e/o nella convenzione di sovvenzione) è stato conseguito. Questi progetti non aggiungono valore, poiché gli investimenti non sono utilizzati o non possono essere utilizzati (cfr. riquadro 6.7). Ciò rappresenterà uno spreco di fondi UE spesi, a meno che i problemi non siano risolti prima della chiusura dei PO.

Riquadro 6.7 — Esempio di progetti senza valore aggiunto

Progetto terminato ma rimasto inutilizzato: un progetto FC in Grecia consisteva nella costruzione di un impianto di depurazione e di una rete fognaria per due comuni. I lavori infrastrutturali sono stati completati nel 2013. Tuttavia, il progetto non può essere utilizzato fino a quando non saranno costruiti anche tutti i collegamenti dalle abitazioni private e dall'industria alla rete fognaria. Dall'annuncio iniziale del progetto (nel 2006) il comune ha avuto tempo sufficiente per progettare e realizzare detti collegamenti alla rete fognaria. Tuttavia, alla fine del 2014, il nostro audit ha rilevato che tali collegamenti non erano ancora presenti. Le gare d'appalto per il progetto dei collegamenti alle abitazioni private sono state realizzate nel corso del 2015.

6.83. Per 13 progetti (7 %) non è stato possibile valutare il conseguimento degli obiettivi poiché non è stato fornito alcun dato al riguardo.

6.84. Abbiamo altresì rilevato che otto progetti (4 %) presentavano obiettivi non conformi a quelli specificati per il PO e all'asse prioritario nell'ambito del quale il progetto è stato finanziato (cfr. riquadro 6.8). Non è stato pertanto possibile determinare la performance di tali progetti.

Riquadro 6.8 — Esempio di indicatori non conformi al PO

Indicatore per il progetto non specificato: in Italia, un progetto FESR consisteva nell'acquisto di attrezzature per un ospedale. Per il progetto non era stato definito alcun indicatore di performance pertinente. Inoltre, non è stato rilevato alcun indicatore specifico per la misura nell'ambito della quale il progetto è stato approvato. L'autorità di gestione monitora invece alcuni indicatori definiti a livello nazionale (per esempio la superficie interessata da un progetto in metri quadrati, il totale raggiunto in termini di uomini/giornate lavorative e il numero di progetti fisicamente completati), che non consentono però di misurare la performance del progetto esaminato.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6.82. *La Commissione collaborerà con le autorità di programma interessate per monitorare che questi investimenti siano funzionali alla chiusura, il che in quel momento costituisce una condizione di ammissibilità della spesa corrispondente.*

Riquadro 6.8 — Esempio di indicatori non conformi al PO

I regolamenti 2007-13 prevedono l'uso di indicatori aggregati dei risultati a livello di azioni e non sistematicamente di indicatori di performance a livello di progetto. Tali indicatori misurano i progressi compiuti rispetto alla situazione iniziale e l'efficacia degli interventi selezionati per raggiungere gli obiettivi specifici.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

I meccanismi di finanziamento basati sulla performance sono l'eccezione anziché la regola

6.85. Solo in pochissimi casi, il conseguimento degli obiettivi di performance ha un impatto sul livello di finanziamento dell'UE. In uno di questi casi, abbiamo rilevato però che il mancato conseguimento degli obiettivi concordati non ha ancora determinato alcuna misura correttiva da parte dell'autorità di gestione (cfr. riquadro 6.9).

Riquadro 6.9 — Esempio di progetti con un sistema di finanziamento basato sulla performance

Spese da revocare in caso di inosservanza degli indicatori di risultato: la convenzione di sovvenzione di un progetto FESR in Romania relativo all'acquisto di attrezzature destinate a ottimizzare il flusso di produzione di un impianto, prevedeva che il beneficiario restituisse parte della sovvenzione ricevuta se gli indicatori di risultato definiti nella convenzione di sovvenzione non fossero stati rispettati al completamento del progetto. Gli indicatori di risultato del progetto fissati dalla convenzione di sovvenzione non sono stati pienamente conseguiti al completamento. Tuttavia, l'autorità di gestione non ha ancora proceduto all'aggiustamento dei finanziamenti a questo progetto.

Alcune norme di ammissibilità nazionali includono disposizioni contrarie al principio di una sana gestione finanziaria

6.86. In altri casi, le norme di ammissibilità nazionali contengono disposizioni che consentono ai beneficiari di dichiarare spese superiori ai normali prezzi di mercato negli Stati membri interessati (riquadro 6.10).

Riquadro 6.10 — Esempio di norme di ammissibilità nazionali contrarie al principio di una sana gestione finanziaria

Costi orari diversi per il tempo imputato al progetto cofinanziato dall'UE: per un progetto FSE in Romania che finanzia borse di studio per giovani ricercatori laureati e retribuzioni del gruppo di gestione che conduce un programma post-dottorato nel settore dei nanomateriali, il costo orario applicato al tempo destinato al progetto era fino a tre volte superiore a quello di mercato. Questa pratica è conforme alle norme di ammissibilità nazionali che consentono massimali diversi per le retribuzioni di coloro che partecipano a progetti dell'UE e coloro che partecipano a progetti nazionali o a progetti finanziati da risorse proprie. A seguito di un audit della Commissione e di nostro precedente audit nel 2012⁽⁶³⁾, i massimali retributivi di coloro che partecipano a progetti dell'UE sono stati ridotti, ma rimangono ancora troppo alti. Una seconda modifica è stata effettuata nel luglio 2014.

Sono stati riscontrati casi simili anche in progetti FSE in Italia e Romania.

Riquadro 6.10 — Esempio di norme di ammissibilità nazionali contrarie al principio di una sana gestione finanziaria

La situazione relativa alle retribuzioni nei progetti finanziati dal FSE in Romania era già stata individuata come problematica dalla DG Occupazione, affari sociali e inclusione in un audit svolto nel 2012. A questo PO è stata applicata una rettifica finanziaria forfettaria del 25 %. Di conseguenza, l'autorità di gestione interessata ha commissionato uno studio sulla struttura dei costi e sulla spesa salariale per costituire una base per la definizione dei livelli di retribuzione massimi applicabili per i progetti futuri.

La Commissione ha rivolto all'autorità di gestione ulteriori raccomandazioni riguardanti i parametri da utilizzare per determinare i livelli retributivi massimi da applicare ai progetti finanziati dal FSE dal momento che quelli attuali sono ancora considerati troppo alti.

⁽⁶³⁾ Cfr. relazione annuale sull'esercizio finanziario 2013, paragrafo 6.23 e riquadro 6.4.

ALLEGATO 6.1

RISULTATI DELLA VERIFICA DELLE OPERAZIONI PER LA RUBRICA «COESIONE ECONOMICA, SOCIALE E TERRITORIALE»

	2014	2013 ⁽¹⁾
DIMENSIONE E STRUTTURA DEL CAMPIONE		
Politica regionale e urbana	161	168
Occupazione e affari sociali	170	175
Totale operazioni «Coesione economica, sociale e territoriale»	331	343
IMPATTO STIMATO DEGLI ERRORI QUANTIFICABILI		
Livello di errore stimato: Politica regionale e urbana	6,1 %	7,0 %
Livello di errore stimato: Occupazione e affari sociali	3,7 %	3,1 %
Livello di errore stimato: «Coesione economica, sociale e territoriale»	5,7 %	5,9 %
Limite superiore dell'errore (LSE)	8,2 %	
Limite inferiore dell'errore (LIE)	3,1 %	

Il limite inferiore e quello superiore dell'errore per Politica regionale e urbana: 3,0 % e 9,2 %

Il limite inferiore e quello superiore dell'errore per Occupazione e affari sociali: 1,9 % e 5,6 %

⁽¹⁾ I dati relativi al 2013 sono stati ricalcolati per rispettare la struttura della relazione annuale sull'esercizio 2014 e consentire quindi il confronto fra i due esercizi. Il **grafico 1.3** del capitolo 1 presenta la nuova classificazione delle risultanze concernenti il 2013 in base alla struttura della relazione annuale sull'esercizio 2014. Il livello stimato di errore per il 2013 è stato calcolato in base del metodo di quantificazione degli errori relativi agli appalti pubblici applicabile al momento dell'audit. Le risultanze dell'audit per il 2013 sono state ricalcolate per tener conto del metodo aggiornato di quantificazione di tali errori (cfr. paragrafo 1.13) e sono presentate nella **tabella 1.1** e nel **grafico 1.3**.

ALLEGATO 6.2

SEGUITO DATO ALLE RACCOMANDAZIONI FORMULATE IN PRECEDENZA PER LA RUBRICA «COESIONE ECONOMICA, SOCIALE E TERRITORIALE»

E = DG Occupazione, affari sociali e inclusione; R = DG Politica regionale e urbana; X = Valutazione comune a entrambe le DG

Esercizio	Raccomandazione della Corte	Analisi della Corte sui progressi compiuti						Risposta della Commissione
		Pienamente attuata	In corso d'attuazione		Non attuata	Non applicabile	Elementi probatori insufficienti	
			Per la maggior parte degli aspetti	Per alcuni aspetti				
2012	Raccomandazione 1 (raccomandazione 2 del capitolo 6 e raccomandazione 3 del capitolo 5 del 2011): ovviare alle debolezze individuate nei «controlli di primo livello» eseguiti da autorità di gestione e organismi intermedi per il FESR e l'FC ricorrendo a orientamenti specifici e, ove opportuno, a misure di formazione.	E	R ⁽¹⁾					
	Raccomandazione 2 (raccomandazione 1 del 2011): sulla base dell'esperienza acquisita nel corso del periodo di programmazione 2007/2013, svolgere una valutazione dell'utilizzo delle norme nazionali di ammissibilità, al fine di individuare possibili aree per un'ulteriore semplificazione ed eliminare norme immotivatamente complesse («sovraregolamentazione»).		E ⁽²⁾	R ⁽³⁾				
	Capitolo 5, raccomandazione 3 : definire norme chiare e fornire solidi orientamenti sulle modalità di valutazione dell'ammissibilità dei progetti e di calcolo del cofinanziamento per i progetti generatori di entrate del FESR e dell'FC in relazione al periodo di programmazione 2014-2020.		R ⁽⁴⁾					
	Capitolo 6, raccomandazione 3 : promuovere l'uso esteso delle opzioni semplificate in materia di costi, al fine di ridurre il rischio di errore nelle dichiarazioni di spesa e al contempo l'onere amministrativo gravante sui beneficiari. I tassi forfettari per le opzioni semplificate in materia di costi dovrebbero essere sistematicamente approvati/convalidati in anticipo dalla Commissione, per garantire che rispettino i requisiti normativi (calcolo giusto, equo e verificabile).		E					
	Raccomandazione 4 : cercare di migliorare il lavoro svolto dalle autorità di audit nonché la qualità e l'attendibilità delle informazioni contenute nelle relazioni annuali di controllo e nei giudizi di audit.		X ⁽⁵⁾					

Esercizio	Raccomandazione della Corte	Analisi della Corte sui progressi compiuti						Risposta della Commissione
		Pienamente attuata	In corso d'attuazione		Non attuata	Non applicabile	Elementi probatori insufficienti	
			Per la maggior parte degli aspetti	Per alcuni aspetti				
Le raccomandazioni formulate nel contesto della relazione annuale del 2011, che sono sostanzialmente simili a quelle espresse nel 2012 sono state analizzate congiuntamente.								
	Capitolo 6, raccomandazione 3 : incoraggiare le autorità nazionali ad applicare rigorosamente i meccanismi di rettifica prima di certificare le spese alla Commissione (2008). Ogniqualvolta vengano riscontrate carenze significative nel funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo, la Commissione dovrebbe interrompere i termini di pagamento o sospendere i pagamenti fino all'adozione di azioni correttive da parte dello Stato membro ed effettuare le rettifiche finanziarie se necessario.	X						
	Raccomandazione 4 : fornire alle autorità di audit ulteriori orientamenti per il periodo di programmazione in corso, specie riguardo alle procedure di campionamento, alla portata delle verifiche da intraprendere per gli audit dei progetti e controllo della qualità; incoraggiare le autorità di audit a effettuare audit specifici dei sistemi relativi ai «controlli di primo livello» svolti dalle autorità di gestione e dagli organismi intermedi.		X ⁽⁵⁾					
	Capitolo 6, raccomandazione 5 : verificare molto attentamente l'accuratezza e la completezza delle informazioni che le autorità di audit riportano nelle relazioni annuali di controllo e nei giudizi di audit. La verifica della Commissione dovrebbe tener debito conto delle informazioni disponibili sugli audit dei sistemi e sugli audit delle operazioni svolti dalle autorità di audit.		E					
	Capitolo 6, raccomandazione 6 : incoraggiare gli Stati membri a utilizzare le opzioni semplificate in materia di costi consentite dai regolamenti, al fine di ridurre la possibilità di errori.	E						
	Capitolo 5, raccomandazione 1 : accrescere l'efficacia dei sistemi sanzionatori rafforzando l'impatto delle rettifiche finanziarie e limitando la possibilità di sostituire le spese inammissibili con altre spese, come proposto dalla Commissione nell'ambito della coesione per il prossimo periodo di programmazione. Si dovrebbe presupporre che qualsiasi irregolarità riscontrata successivamente alla presentazione dei conti annuali determini una rettifica finanziaria netta.	R						

2011

Esercizio	Raccomandazione della Corte	Analisi della Corte sui progressi compiuti						Risposta della Commissione
		Pienamente attuata	In corso d'attuazione		Non attuata	Non applicabile	Elementi probatori insufficienti	
			Per la maggior parte degli aspetti	Per alcuni aspetti				
2011	Capitolo 5, raccomandazione 5 : al fine di rendere più efficiente la procedura di chiusura dei programmi pluriennali nell'ambito della coesione:							
	— ricordare agli Stati membri di garantire l'affidabilità delle dichiarazioni finali presentate per i programmi 2007-2013,	R						
	— esaminare le debolezze specifiche individuate dalla Corte nelle dichiarazioni di chiusura relative ai programmi 2000-2006,	R						
	— valutare se tali problemi si siano verificati anche per altri PO e, ove necessario, operare rettifiche finanziarie,	R						
	— provvedere affinché gli audit di chiusura in corso affrontino adeguatamente le questioni sollevate dalla Corte.	R						
Cfr. paragrafi 6.42 e 6.43 e raccomandazioni 1 e 2 del capitolo 5 della relazione annuale del 2013.								
1) La situazione è rimasta invariata nel 2014.								
2) Non è stato fornito alcun orientamento sulle modalità di valutazione dell'ammissibilità dei progetti. L'orientamento relativo alle norme di ammissibilità delle spese è ancora in fase di progetto e non è stato comunicato agli Stati membri. La Guida all'analisi costi-benefici dei progetti d'investimento per la politica di coesione 2014-2020 è stata pubblicata a dicembre 2014.								
3) Cfr. riquadro 6.6. Nonostante i nuovi orientamenti forniti alle autorità di audit nel corso del 2013, la Corte ha constatato il persistere di carenze specifiche negli orientamenti alle autorità di audit emanati dalla Commissione, segnatamente il trattamento degli strumenti finanziari — cfr. paragrafi 6.66 e 6.67. Inoltre, non è stato possibile reperire la documentazione relativa all'attuazione della raccomandazione sugli audit specifici da parte delle autorità di audit dei sistemi incentrati sui «controlli di primo livello» condotti dalle autorità di gestione e dagli organismi intermedi.								
4)								
5)								

⁽¹⁾ Cfr. paragrafi 6.42 e 6.43 e raccomandazioni 1 e 2 del capitolo 5 della relazione annuale del 2013.

⁽²⁾ La situazione è rimasta invariata nel 2014.

⁽³⁾ Non è stata effettuata una sistematica valutazione delle norme di ammissibilità nazionali ai fini di una semplificazione.

⁽⁴⁾ Non è stato fornito alcun orientamento sulle modalità di valutazione dell'ammissibilità dei progetti. L'orientamento relativo alle norme di ammissibilità delle spese è ancora in fase di progetto e non è stato comunicato agli Stati membri. La Guida all'analisi costi-benefici dei progetti d'investimento per la politica di coesione 2014-2020 è stata pubblicata a dicembre 2014.

⁽⁵⁾ Cfr. riquadro 6.6. Nonostante i nuovi orientamenti forniti alle autorità di audit nel corso del 2013, la Corte ha constatato il persistere di carenze specifiche negli orientamenti alle autorità di audit emanati dalla Commissione, segnatamente il trattamento degli strumenti finanziari — cfr. paragrafi 6.66 e 6.67. Inoltre, non è stato possibile reperire la documentazione relativa all'attuazione della raccomandazione sugli audit specifici da parte delle autorità di audit dei sistemi incentrati sui «controlli di primo livello» condotti dalle autorità di gestione e dagli organismi intermedi.

CAPITOLO 7

«Risorse naturali»

INDICE

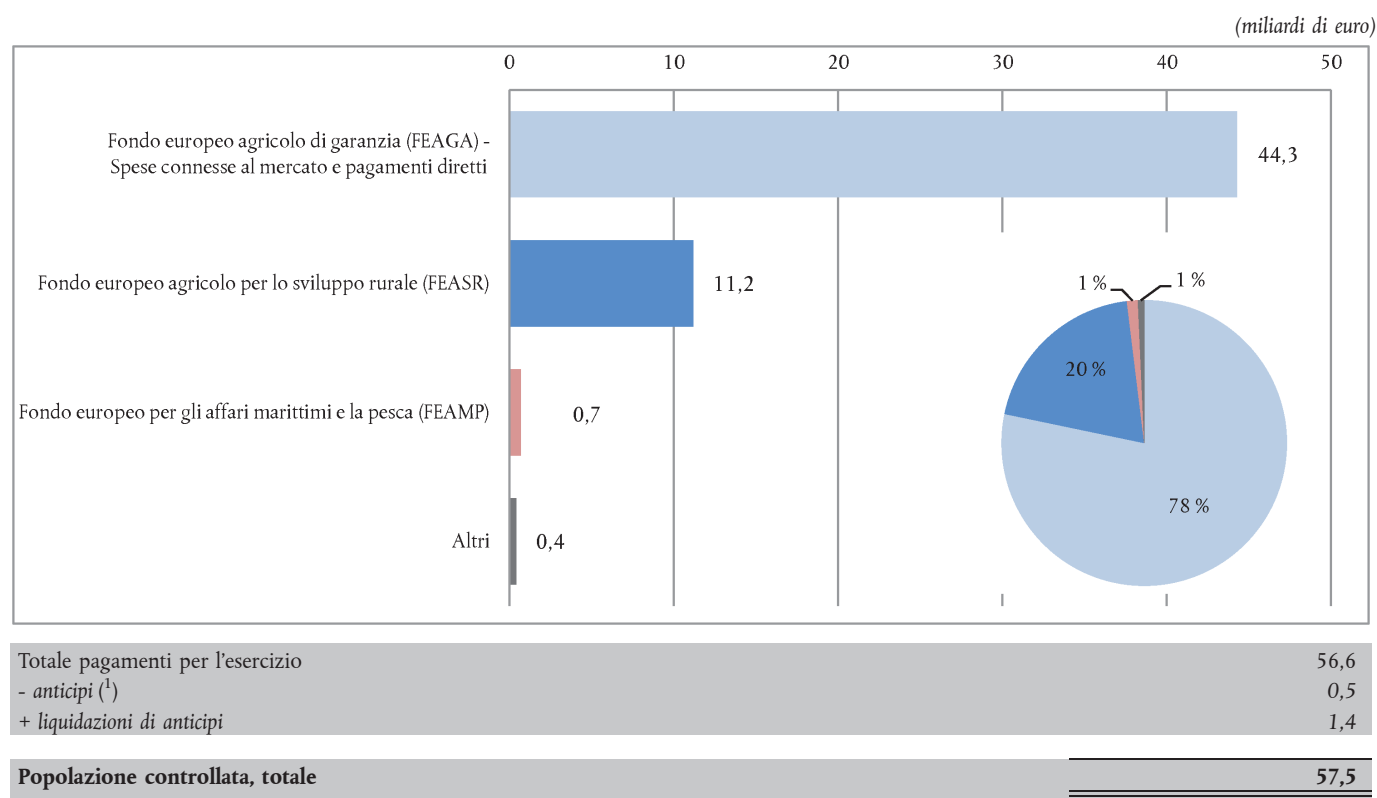
	<i>Paragrafi</i>
Introduzione	7.1-7.14
Caratteristiche specifiche della rubrica del quadro finanziario pluriennale (QFP)	7.3-7.13
Estensione e approccio dell'audit	7.14
Parte 1: Valutazione della regolarità	7.15-7.78
Regolarità delle operazioni	7.15-7.34
Esame delle relazioni annuali di attività e dei sistemi selezionati	7.35-7.73
Conclusioni e raccomandazioni	7.74-7.78
Parte 2: Questioni relative alla performance nello sviluppo rurale	7.79-7.89
Valutazione della performance dei progetti	7.79-7.88
Conclusione	7.89
Allegato 7.1 — Risultati della verifica delle operazioni per la rubrica «Risorse naturali»	
Allegato 7.2 — Seguito dato alle raccomandazioni formulate in precedenza per la rubrica «Risorse naturali»	

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

INTRODUZIONE

7.1. Il presente capitolo espone le osservazioni scaturite dalle nostre valutazioni specifiche per la rubrica «Risorse naturali». Vengono presentate, in modo distinto, le risultanze della verifica del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e delle altre spese («Sviluppo rurale, ambiente, azione per il clima e pesca») ricomprese nella rubrica del quadro finanziario pluriennale (QFP). Le principali informazioni sulla composizione di tale rubrica del QFP sono fornite nel **grafico 7.1**.

Grafico 7.1 — Rubrica 2 del quadro finanziario pluriennale — «Risorse naturali»



⁽¹⁾ Conformemente alla definizione armonizzata di operazioni sottostanti (per i dettagli cfr. **Allegato 1.1**, paragrafo 7).

Fonte: Conti consolidati dell'Unione europea per l'esercizio 2014.

7.2. Oltre alle nostre osservazioni sulla regolarità delle valutazioni specifiche, il capitolo presenta, in una sezione separata, i risultati riguardanti alcune questioni relative alla performance per un campione di progetti di sviluppo rurale.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Caratteristiche specifiche della rubrica del QFP*Politica agricola comune*

7.3. La politica agricola comune (PAC) mira ⁽¹⁾ a incrementare la produttività agricola, assicurando così un tenore di vita equo alla comunità rurale, stabilizzare i mercati, garantire la sicurezza degli approvvigionamenti e assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori.

7.4. La PAC è attuata in regime di gestione concorrente dalla direzione generale dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale (DG AGRI) della Commissione e dagli Stati membri attraverso due fondi ⁽²⁾: il FEAGA, che finanzia integralmente gli aiuti diretti dell'UE e le misure a sostegno dei mercati ⁽³⁾, e il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), che cofinanzia i programmi di sviluppo rurale insieme agli Stati membri.

7.5. Le misure principali finanziate dal FEAGA sono le seguenti:

- l'aiuto diretto denominato «*regime di pagamento unico*» (RPU), che nel 2014 è ammontato a 30,8 miliardi di euro. Esso fornisce sostegno disaccoppiato ⁽⁴⁾ al reddito sulla base di «diritti all'aiuto», ciascuno dei quali viene attivato da un ettaro di terreno ammissibile,
- l'aiuto diretto denominato «*regime di pagamento unico per superficie*» (RPUS), che nel 2014 è ammontato a 7,4 miliardi di euro. Quest'ultimo è un regime semplificato di sostegno disaccoppiato al reddito, applicato in 10 Stati membri ⁽⁵⁾ che hanno aderito all'UE nel 2004 e 2007, e prevede il versamento di importi uguali per ogni ettaro di terreno agricolo ammissibile,
- altri regimi di aiuto diretto, pari a 3,5 miliardi di euro nel 2014, che forniscono principalmente aiuti accoppiati ⁽⁶⁾ collegati a tipi specifici di produzioni agricole,
- interventi sui mercati agricoli, pari a 2,5 miliardi di euro nel 2014, comprendenti, in particolare, il sostegno specifico per i settori vitivinicolo e ortofrutticolo e misure specifiche per le regioni ultraperiferiche.

⁽¹⁾ Articolo 39 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

⁽²⁾ Regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio, del 21 giugno 2005, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 209 dell'11.8.2005, pag. 1).

⁽³⁾ Ad eccezione di alcune misure, quali le misure di promozione e il regime «Frutta nelle scuole», che sono cofinanziate.

⁽⁴⁾ I pagamenti disaccoppiati sono concessi per terreni agricoli ammissibili indipendentemente dal fatto che siano utilizzati o meno per la produzione;

⁽⁵⁾ Bulgaria, Repubblica ceca, Estonia, Cipro, Lettonia, Lituania, Ungheria, Polonia, Romania e Slovacchia.

⁽⁶⁾ I pagamenti per aiuti accoppiati sono calcolati sulla base del numero di animali posseduti (ad esempio, vacche nutrici, pecore e capre) e/o del numero di ettari investiti a una specifica coltura (ad esempio, cotone, riso, barbabietola da zucchero).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.6. Il FEASR cofinanzia la spesa per lo sviluppo rurale sostenuta attraverso i programmi di sviluppo rurale degli Stati membri. Quest'ultima riguarda 46 misure⁽⁷⁾, comprendenti sia misure basate sulla superficie⁽⁸⁾ che misure non basate sulla superficie⁽⁹⁾. Nel 2014, lo sviluppo rurale ha rappresentato 11 186 milioni di euro di spesa.

7.7. Nell'ambito di tutti i regimi di aiuti diretti del FEAGA e di tutte le misure basate sulla superficie del FEASR⁽¹⁰⁾, i beneficiari hanno l'obbligo di rispettare determinati requisiti di condizionalità. Tali requisiti includono i criteri di gestione obbligatori (CGO) relativi alla protezione dell'ambiente, alla salute pubblica, alla salute delle piante e degli animali, al benessere degli animali e l'obbligo di mantenimento dei terreni in buone condizioni agronomiche e ambientali (obblighi BCAA). Qualora gli agricoltori non rispettino tali requisiti, l'importo degli aiuti spettanti viene ridotto⁽¹¹⁾ [cfr. anche paragrafo 7.14, lettera b)].

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

7.7. La condizionalità è un meccanismo sanzionatorio che penalizza gli agricoltori che non rispettano una serie di regole derivanti di norma da altre politiche e applicabili ai cittadini dell'Unione indipendentemente dalla PAC. Il rispetto degli obblighi in materia di condizionalità non costituisce un criterio di ammissibilità per i pagamenti della PAC e, pertanto, i controlli di tali requisiti non riguardano la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti. Tali principi sono in vigore dall'avvio del regime di pagamento unico nel 2005. Il fatto che la condizionalità non incida sull'ammissibilità dei pagamenti è stato confermato in modo esplicito dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (causa T-588/10) e ulteriormente chiarito dall'articolo 97, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 1306/2013 per gli anni di domanda 2015 e successivi.

Pertanto, la Commissione ribadisce che le riduzioni imposte per le violazioni dei requisiti di condizionalità non devono essere prese in considerazione per il calcolo dei tassi di errore nell'ambito della PAC.

⁽⁷⁾ Dette misure sono elencate al punto 7a dell'allegato II del regolamento (CE) n. 1974/2006 della Commissione, del 15 dicembre 2006, recante disposizioni di applicazione del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU L 368 del 23.12.2006, pag. 15).

⁽⁸⁾ Le misure basate sulla superficie sono quelle per le quali i pagamenti sono legati al numero di ettari, quali ad esempio i pagamenti agroambientali e i pagamenti compensativi agli agricoltori nelle zone che presentano svantaggi naturali.

⁽⁹⁾ Le misure non basate sulla superficie sono in genere misure d'investimento, quali l'ammodernamento delle aziende agricole e l'istituzione di servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale.

⁽¹⁰⁾ Regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio, del 19 gennaio 2009, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, e che modifica i regolamenti (CE) n. 1290/2005, (CE) n. 247/2006, (CE) n. 378/2007 e abroga il regolamento (CE) n. 1782/2003 (GU L 30 del 31.1.2009, pag. 16).

⁽¹¹⁾ Ai sensi degli articoli 66 e 67 del regolamento (CE) n. 796/2004 della Commissione, del 21 aprile 2004, recante modalità di applicazione della condizionalità, della modulazione e del sistema integrato di gestione e di controllo di cui al regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori (GU L 141 del 30.4.2004, pag. 18), la riduzione in caso di mancato rispetto dei CGO o delle BCAA può variare tra l'1 % e il 5 % in caso di negligenza e può comportare il rigetto totale dell'aiuto in caso di infrazioni intenzionali. Gli importi derivanti dalle riduzioni degli aiuti sono trattenuti sui pagamenti degli aiuti e accreditati sul bilancio dell'Unione europea come entrate agricole con destinazione specifica.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.8. La spesa nell'ambito di entrambi i fondi viene erogata attraverso circa 80 organismi pagatori, responsabili di verificare l'ammissibilità delle domande di aiuto e di effettuare i pagamenti ai beneficiari. La contabilità e i registri di pagamento degli organismi pagatori sono esaminati da organismi di controllo indipendenti (organismi di certificazione) che presentano alla Commissione certificati e relazioni annuali.

7.9. I principali rischi sotto il profilo 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 o nel pagamento di premi per animali non esistenti. Per quanto riguarda gli interventi sui mercati agricoli, i rischi principali sotto il profilo della regolarità consistono nella concessione di aiuti a richiedenti non ammissibili o per spese o quantitativi non ammissibili o sovradichiarati.

7.10. Per quanto riguarda lo sviluppo rurale, il rischio principale è che le spese non siano ammissibili, in ragione del mancato rispetto di norme e condizioni di ammissibilità spesso complesse, in particolare per le misure di investimento.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

7.10. La Commissione condivide il parere della Corte secondo cui agli ambiti di spesa per lo sviluppo rurale si applicano norme e condizioni di ammissibilità complesse. La Commissione ritiene che ciò sia una conseguenza degli obiettivi ambiziosi della politica di sviluppo rurale e spieghi il motivo per cui tale politica è particolarmente soggetta a errori.

Il quadro giuridico della PAC per il periodo di programmazione 2014-2020 contiene disposizioni in materia sia di semplificazione, sia di introduzione di misure preventive (ad esempio, analisi ex-ante dei programmi di sviluppo rurale, sospensioni e interruzione dei pagamenti).

La Commissione è impegnata nella semplificazione delle norme sulla PAC e insisterà affinché gli Stati membri procedano alla semplificazione delle norme nazionali senza compromettere i principi della sana gestione finanziaria.

Politica ambientale e politica comune della pesca

7.11. La politica dell'UE in materia di ambiente mira a contribuire alla protezione e al miglioramento della qualità ambientale e della vita dei suoi cittadini e all'utilizzo razionale delle risorse naturali con la gestione centralizzata della spesa da parte della direzione generale dell'Ambiente (DG ENV) e della direzione generale per l'Azione per il clima (DG CLIMA) della Commissione. Il programma per l'ambiente (LIFE)⁽¹²⁾ è il più importante. Il programma LIFE cofinanzia progetti negli Stati membri nell'ambito della natura e della biodiversità, della politica ambientale e della governance, nonché dell'informazione e comunicazione (con una spesa di 221 milioni di euro nel 2014).

⁽¹²⁾ Regolamento (UE) n. 1293/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, sull'istituzione di un programma per l'ambiente e l'azione per il clima (LIFE) e che abroga il regolamento (CE) n. 614/2007 (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 185).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.12. La politica comune della pesca persegue obiettivi generali analoghi a quelli della politica agricola comune (cfr. paragrafo 7.2). Il Fondo europeo per la pesca⁽¹³⁾ (FEP), gestito dalla direzione generale degli Affari marittimi e della pesca (DG MARE) della Commissione e dagli Stati membri in regime di gestione concorrente, è lo strumento principale per l'attuazione della politica comune della pesca (con una spesa di 569 milioni di euro nel 2014).

7.13. Per quanto riguarda le politiche ambientali e della pesca, il rischio principale sotto il profilo della regolarità è che gli aiuti siano concessi per spese non ammissibili o sovradichiarate.

Estensione e approccio dell'audit

7.14. L'**allegato 1.1, parte 2**, del capitolo 1 descrive l'approccio e la metodologia di audit generali da noi seguiti. Per quanto riguarda l'audit della rubrica «Risorse naturali», si precisa in particolare quanto segue:

- a) per due valutazioni specifiche, l'audit ha compreso l'esame di un campione di 183 operazioni del FEAGA e di 176 operazioni del settore «Sviluppo rurale, ambiente, azione per il clima e pesca», come definito nell'**allegato 1.1**, paragrafo 7. Nell'ambito di ciascuna delle due valutazioni specifiche, ogni campione è estratto in modo da essere rappresentativo dell'intera gamma di operazioni. Nel 2014, il campione FEAGA è consistito di operazioni eseguite in 17 Stati membri⁽¹⁴⁾. Per la seconda valutazione specifica, il campione è consistito di 162 operazioni per lo sviluppo rurale e di 14 operazioni riguardanti l'ambiente, l'azione per il clima e la pesca, eseguite in 18 Stati membri⁽¹⁵⁾;

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

7.14.

⁽¹³⁾ Regolamento (CE) n. 1198/2006 del Consiglio, del 27 luglio 2006, relativo al Fondo europeo per la pesca (GU L 223 del 15.8.2006, pag. 1).

⁽¹⁴⁾ Belgio, Repubblica ceca, Danimarca, Germania (Baviera, Brandeburgo Bassa Sassonia, Schleswig Holstein, Renania Palatinato), Estonia, Irlanda, Grecia, Spagna (Andalusia, Aragona, Castilla-La Mancha, Catalogna, Estremadura, Isole Canarie), Francia, Italia (Lombardia, AGEA), Ungheria, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Slovacchia, Finlandia e Regno Unito (Inghilterra, Galles).

⁽¹⁵⁾ Bulgaria, Repubblica ceca, Germania (Meclemburgo-Pomerania Occidentale, Renania Palatinato, Sassonia-Anhalt), Grecia, Spagna (Galizia, Castilla-La Mancha), Francia, Italia (Puglia, Umbria, Veneto), Lettonia, Lituania, Ungheria, Paesi Bassi, Austria, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Svezia e Regno Unito (Inghilterra, Galles). Il campione includeva anche tre operazioni in gestione diretta.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- b) per quanto concerne la condizionalità, abbiamo incentrato la nostra verifica sul rispetto di alcuni obblighi in materia di BCAA ⁽¹⁶⁾ e di alcuni CGO ⁽¹⁷⁾ per i quali è stato possibile ottenere elementi probatori e raggiungere una conclusione durante le visite di audit ⁽¹⁸⁾ (cfr. anche il paragrafo 1.15);
- c) per il FEAGA, la valutazione dei sistemi selezionati ⁽¹⁹⁾ ha riguardato il sistema integrato di gestione e di controllo (SIGC) in Croazia, i provvedimenti correttivi adottati per porre rimedio gravi carenze nei sistemi da noi segnalate nelle precedenti relazioni annuali riguardo a sei Stati membri ⁽²⁰⁾, nonché il lavoro svolto nel quadro della procedura di rafforzamento della garanzia ⁽²¹⁾ in Grecia. Abbiamo inoltre analizzato 14 audit di conformità svolti dalla Commissione;
- d) per lo sviluppo rurale, abbiamo esaminato 12 audit di conformità espletati dalla Commissione e, per cinque di essi ⁽²²⁾, rieseguito i controlli svolti da quest'ultima e verificato in loco un campione di controlli chiave. Per gli altri settori d'intervento, abbiamo esaminato i sistemi del Fondo europeo per la pesca in Italia e della DG ENV;
- e) per valutare gli elementi su cui poggiano le decisioni di liquidazione della Commissione, abbiamo esaminato il lavoro di audit svolto in merito dalla DG AGRI (sia per il FEAGA, sia per il FEASR);
- f) sono state esaminate le relazioni annuali di attività della DG AGRI e della DG ENV.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- b) La Commissione apprezza il cambiamento di approccio annunciato dalla Corte dei conti dal 2015 in poi e sottolinea l'importanza di esaminare il livello di errore stimato indipendentemente dall'elemento della condizionalità.

Cfr. risposte della Commissione ai paragrafi 7.7, 7.22 e 7.33.

⁽¹⁶⁾ Evitare la propagazione di vegetazione indesiderata, mantenere le terrazze, mantenere e gli oliveti e rispettare densità di bestiame minime o gli obblighi di sfalcio.

⁽¹⁷⁾ I requisiti per il CGO 4 (direttiva «Nitrati») e per i CGO da 6 a 8 (concernenti l'identificazione e la registrazione degli animali).

⁽¹⁸⁾ Gli obblighi in materia di condizionalità costituiscono requisiti normativi sostanziali che devono essere rispettati da tutti i beneficiari di aiuti diretti dell'UE. Si tratta delle condizioni di base, e in molti casi le uniche, da rispettare per giustificare il versamento dell'intero importo degli aiuti diretti; da ciò deriva la nostra decisione di considerare errori le infrazioni in materia di condizionalità.

⁽¹⁹⁾ La selezione degli Stati membri e dei sistemi da sottoporre all'audit è stata basata sui rischi e dunque i risultati non possono essere ritenuti rappresentativi dell'insieme dell'UE.

⁽²⁰⁾ Bulgaria, Grecia, Spagna (Andalusia, Castilla-La Mancha, Estremadura), Italia (Lombardia), Portogallo e Romania.

⁽²¹⁾ Cfr. paragrafo 7.44.

⁽²²⁾ Irlanda, Italia (Campania), Portogallo, Romania e Svezia.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

PARTE 1: VALUTAZIONE DELLA REGOLARITÀ**Regolarità delle operazioni**

7.15. L'**allegato 7.1** contiene una sintesi dei risultati della verifica delle operazioni per l'insieme della rubrica «Risorse naturali» e per ciascuna delle due valutazioni specifiche (FEAGA e «Ambiente rurale, ambiente, azione per il clima e pesca»). Delle 359 operazioni da noi controllate, 177 (49 %) erano inficiate da errore. Sulla base dei 129 errori da noi quantificati, riteniamo che il livello di errore stimato per l'insieme della rubrica «Risorse naturali» sia del 3,6 %⁽²³⁾ ⁽²⁴⁾.

7.16. Il **grafico 7.2** illustra la misura in cui i diversi tipi di errore incidano sul livello di errore complessivo stimato per il 2014.

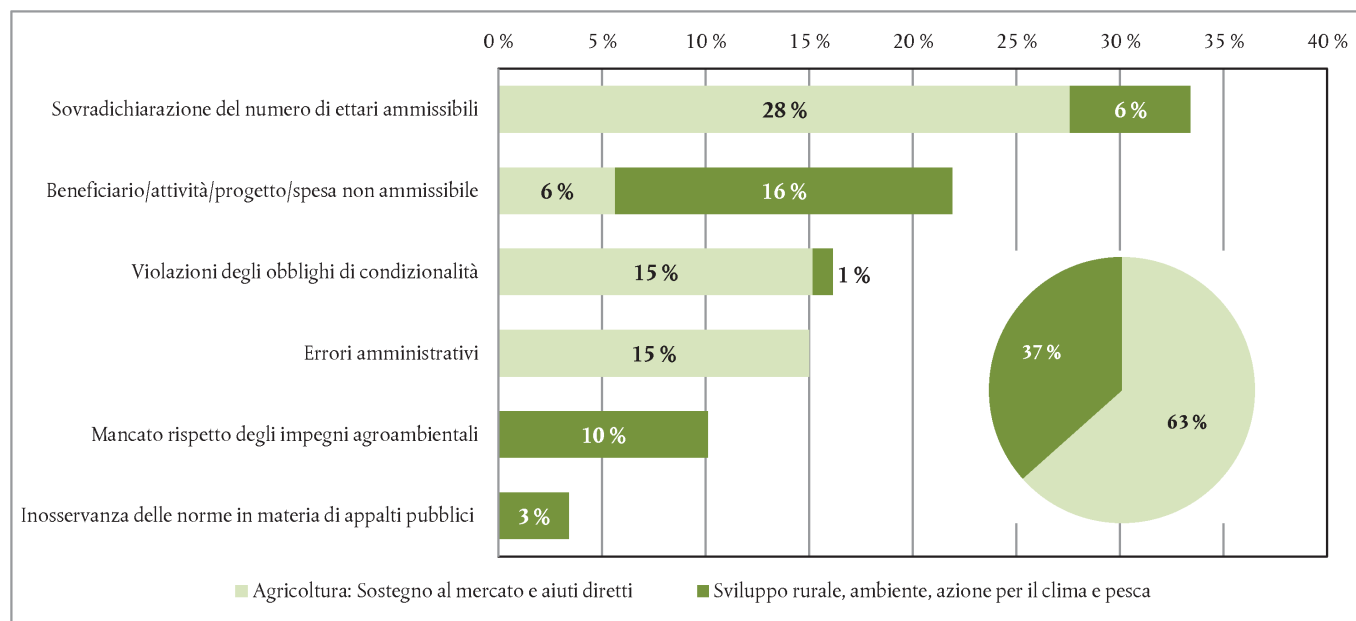
7.15. La Commissione prende atto del tasso di errore più probabile stimato dalla Corte, che è inferiore al tasso registrato lo scorso anno.

La Commissione ritiene che le rettifiche finanziarie nette risultanti dalle procedure pluriennali di audit della conformità, nonché i recuperi presso i beneficiari rimborsati al bilancio dell'UE, siano espressione di una capacità correttiva di cui occorre tenere conto nell'ambito di una valutazione globale del sistema di controllo interno nel suo complesso. La Commissione osserva altresì che, come evidenziato nella relazione annuale di attività 2014 della direzione generale dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale, la sua capacità correttiva nel 2014 è stata pari a 863,5 milioni di EUR (1,55 % del totale della spesa per la PAC). (cfr. paragrafi 7.70 e 7.71 della relazione della Corte).

La Commissione ritiene che, ai fini della stima del livello di errore, non si debba tenere conto delle violazioni degli obblighi di condizionalità (0,6 punti percentuali) (cfr. risposta della Commissione al paragrafo 7.7). Escludendo la condizionalità, il tasso di errore più probabile è pari al 3,0 %.

⁽²³⁾ Il tasso di errore è stimato sulla base di un campione rappresentativo. La cifra indicata è la stima migliore. Abbiamo stimato, con un livello di affidabilità del 95 %, che il tasso di errore nella popolazione si colloca tra il 2,7 % e il 4,6 % (rispettivamente, il limite inferiore e quello superiore dell'errore).

⁽²⁴⁾ Gli errori in materia di condizionalità hanno inciso per 0,6 punti percentuali.

Grafico 7.2 — Incidenza di ciascun tipo di errore sul livello di errore stimato — «Risorse naturali»

Fonte: Corte dei conti europea.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.17. La natura e la tipologia degli errori differisce in modo significativo tra le due valutazioni specifiche. Di conseguenza, ciascuna valutazione è analizzata separatamente nei paragrafi seguenti.

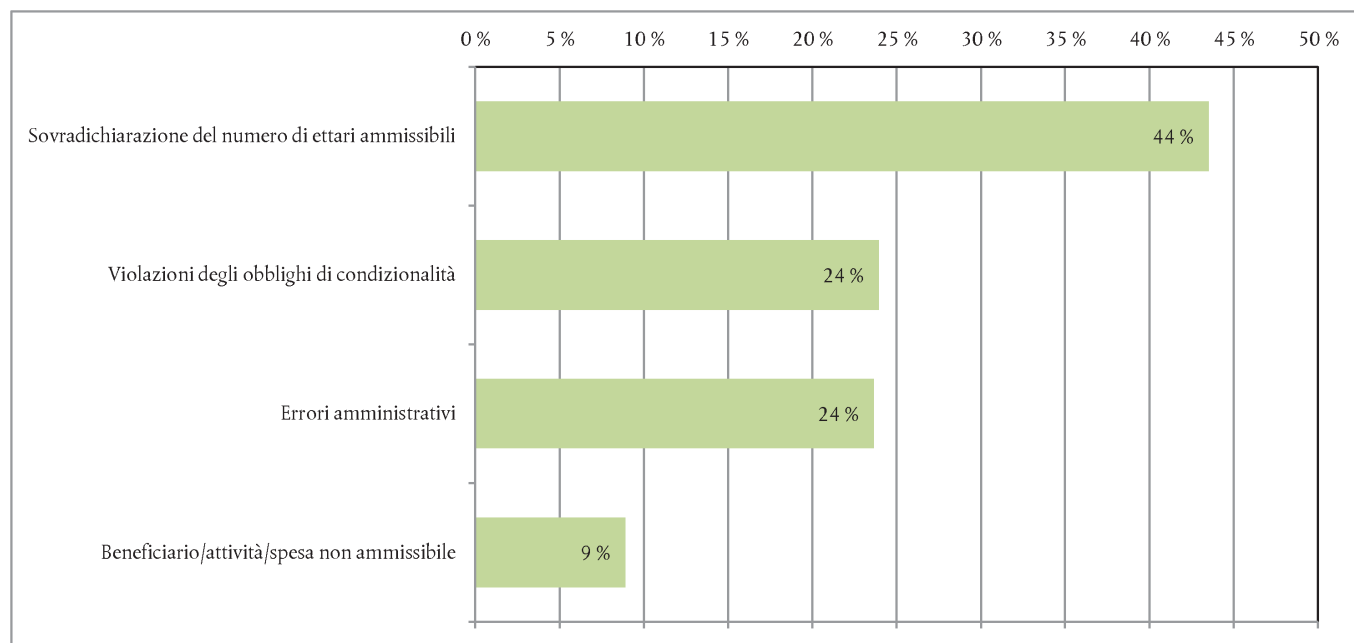
FEAGA — Sostegno al mercato e aiuti diretti

7.18. Per il FEAGA, delle 183 operazioni da noi controllate, 93 (51 %) erano inficiate da errore. Sulla base degli 88 errori che abbiamo quantificato, stimiamo il livello di errore pari al 2,9 %.

7.19. Il **grafico 7.3** illustra la misura in cui i diversi tipi di errore hanno inciso sul livello di errore da noi stimato per il FEAGA per il 2014.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

7.18. La Commissione prende atto del tasso di errore più probabile stimato dalla Corte, che è inferiore al tasso registrato lo scorso anno. Escludendo la condizionalità, che equivale a 0,7 punti percentuali, il tasso di errore più probabile per il FEAGA è pari al 2,2 %.

Grafico 7.3 — Incidenza di ciascun tipo di errore sul livello di errore stimato — FEAGA

Fonte: Corte dei conti europea.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.20. Per i 26 casi di errori quantificabili riscontrati a livello di beneficiari finali, le autorità nazionali disponevano di informazioni sufficienti⁽²⁵⁾ per prevenire o individuare e correggere gli errori prima di dichiarare la spesa alla Commissione. Se tutte le informazioni di cui sopra fossero state usate per correggere gli errori, il livello di errore stimato per questa valutazione specifica sarebbe stato più basso di 0,6 punti percentuali. Per di più, in 34 casi abbiamo riscontrato che l'errore da noi rilevato era stato commesso dalle autorità nazionali. Detti errori hanno pesato per 0,7 punti percentuali sul livello di errore stimato.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

7.20. La Commissione apprezza la valutazione della Corte sul ruolo degli Stati membri e ritiene che questi avrebbero dovuto intraprendere maggiori azioni per ridurre gli errori. La Commissione continuerà a collaborare con gli Stati membri per ridurre degli errori.

⁽²⁵⁾ Sulla base dei documenti giustificativi, ivi comprese le informazioni sui normali controlli incrociati e sui controlli obbligatori.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.21. Non è stata rilevata alcuna concentrazione particolare di errori relativi a ettari ammissibili sovradichiarati in Stati membri specifici. Nel 2014, tali errori sono stati riscontrati in 12 dei 17 Stati membri visitati. Metà di tali errori era inferiore al 2 % e ha avuto pertanto solo un'incidenza limitata sul livello di errore complessivo stimato. Come negli anni precedenti, gli errori più rilevanti in questa categoria hanno riguardato i pagamenti per terreni inammissibili dichiarati come investiti a pascolo permanente ammissibile (cfr. riquadro 7.1). Nel riquadro 7.1 viene riportato anche un esempio di errore relativo alla sovradichiarazione di seminativi ammissibili.

Riquadro 7.1 — Esempi di pagamenti per terreni ammissibili sovradichiarati
Pascolo permanente

In Grecia, due dei 12 beneficiari controllati hanno ricevuto un aiuto RPU per parcelle di terreno dichiarate come pascolo permanente, ma in realtà coperte da fitti arbusti, cespugli, alberi e rocce. Le parcelle avrebbero dovuto essere escluse, interamente o in parte, dagli aiuti dell'UE. Tali errori si sono verificati perché le superfici ammissibili in questione erano sovradichiarate nella banca dati del sistema di identificazione delle parcelle agricole (SIPA) greco (cfr. inoltre riquadro 7.8 e paragrafo 7.43). Le autorità greche hanno proceduto ad una nuova valutazione dell'ammissibilità delle parcelle, rilevando pagamenti superiori al dovuto per tali casi. Tuttavia, in nessuno di questi casi hanno avviato un procedimento di recupero. Per uno di questi due casi, abbiamo riscontrato che le superfici ammissibili registrate nel SIPA dopo la nuova valutazione erano ancora sovradichiarate.

Casi in cui gli aiuti per superficie sono stati versati per parcelle parzialmente coperte da vegetazione inammissibile sono stati riscontrati anche nella Repubblica ceca, in Spagna, in Francia, in Polonia e in Slovacchia.

Seminativi

In Spagna (Castilla-La Mancha) è stato versato l'aiuto RPU per una parcella dichiarata e registrata nel SIPA come seminativo. In realtà, si trattava di una pista per motocross.

Casi di seminativi la cui superficie è stata sovradichiarata sono stati riscontrati anche nella Repubblica ceca, in Danimarca, in Germania (Renania-Palatinato e Schleswig-Holstein), in Spagna (Andalusia, Aragona), in Francia, in Italia (Lombardia), nonché in Polonia, Slovacchia, Finlandia e Regno Unito (Inghilterra).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

7.21. La Commissione è consapevole delle debolezze relative ai pascoli permanenti. Diversi paesi stanno attuando piani d'azione la cui efficacia è riconosciuta dalla Corte nel riquadro 7.7.

Riquadro 7.1 — Esempi di pagamenti per terreni ammissibili sovradichiarati

La Commissione ha già individuato carenze analoghe in Grecia e Spagna e assicurato che venissero affrontate attraverso piani d'azione che hanno portato a miglioramenti significativi.

In Grecia, il piano d'azione mirava a ritirare dal sistema di identificazione delle parcelle agricole (SIPA) le parcelle inammissibili. Le autorità greche hanno dato attuazione a questo piano, che ha portato a una diminuzione della superficie registrata come pascolo permanente nel SIPA greco da 3,6 milioni di ha nel 2012 a 1,5 milioni di ha a ottobre 2014 (cfr. riquadro 7.8).

Oltre a correggere il SIPA, le autorità greche hanno individuato gli importi indebiti.

La Commissione ha già adottato rettifiche finanziarie a copertura degli importi non recuperati dalle autorità greche per gli esercizi finanziari 2010, 2011 e 2012. Per gli esercizi finanziari 2013 e 2014 si prevede che la procedura di conformità verrà ultimata entro la fine del 2015.

Gli Stati membri indicati sono stati sottoposti ad audit da parte della Commissione. Per la Polonia e la Repubblica ceca non sono state riscontrate carenze significative. Ove necessario, le debolezze individuate nel sistema di controllo per la condizionalità sono oggetto di follow-up attraverso procedure di verifica della conformità, che portano a rettifiche finanziarie nette, garantendo in tal modo un'adeguata copertura del rischio per il bilancio UE.

Le autorità nazionali hanno rilevato tale situazione a febbraio 2014 durante l'aggiornamento del loro SIPA con le ultime ortoimmagini disponibili (2012). Il pagamento era stato tuttavia effettuato a dicembre 2013, prima dell'aggiornamento. Una procedura di recupero è stata avviata a novembre 2014 per gli anni interessati.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.22. Sulla base dell'esame da noi effettuato relativo al rispetto di alcuni obblighi di condizionalità [cfr. paragrafo 7.14, lettera b)], abbiamo rilevato infrazioni in 46 dei 170 pagamenti subordinati a tali obblighi. La frequenza di errore nell'ambito della condizionalità (27 %) è coerente con la frequenza indicata dagli Stati membri nelle rispettive statistiche sui controlli. Gli errori relativi alla condizionalità hanno avuto un'incidenza dell'ordine di 0,7 punti percentuali sul livello di errore stimato presentato nel paragrafo 7.18. Nel riquadro 7.2 sono riportati alcuni esempi di errori nell'ambito della condizionalità.

Riquadro 7.2 — Esempi di errori nell'ambito della condizionalità

La normativa dell'UE in materia di condizionalità prevede che i movimenti/le nascite/le morti dei capi di bestiame siano notificate alla banca dati nazionale degli animali entro sette giorni. Tali norme sono importanti ai fini della riduzione del rischio di diffusione di malattie, attraverso il controllo dei movimenti degli animali e il miglioramento della tracciabilità. Per ridurre l'inquinamento idrico, un'altra norma in materia di condizionalità fissa un limite massimo di 170 kg di nitrati di origine animale applicato a un ettaro di terreno nelle aree vulnerabili ai nitrati.

In Italia (Lombardia), un beneficiario ha comunicato 370 movimenti o nascite di bestiame; 291 di queste notifiche sono state effettuate in ritardo. Lo stesso beneficiario ha superato di quasi il 200 % il limite di 170 kg di nitrati per ettaro. Nel caso di un altro beneficiario, abbiamo rilevato che 237 notifiche relative agli animali su 627 sono state effettuate in ritardo e che il limite relativo ai nitrati era stato superato del 380 %.

Casi di non rispetto dei termini di notifica per i movimenti degli animali sono stati riscontrati anche in Belgio, Danimarca, Germania (Baviera), Estonia, Spagna (Isole Canarie), Francia, Ungheria, Paesi Bassi, Polonia, Slovacchia e Regno Unito (Galles).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

7.22. Cfr. risposte della Commissione ai paragrafi 7.7 e 7.14, lettera b).

Riquadro 7.2 — Esempi di errori nell'ambito della condizionalità

La Commissione svolge audit sulla condizionalità negli Stati membri e in molti di essi ha osservato carenze nel controllo degli obblighi di informativa e nelle relative sanzioni e, in generale, in relazione all'identificazione e alla registrazione degli animali. La Commissione dà sempre seguito, attraverso la procedura di verifica della conformità, ai casi di inosservanza sistemica. In merito ai problemi riscontrati in relazione all'identificazione e alla registrazione degli animali, la Commissione condivide l'osservazione della Corte e presta particolare attenzione a tali requisiti durante i suoi audit di condizionalità.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.23. In diversi casi abbiamo anche riscontrato errori nel trattamento amministrativo delle domande di aiuto da parte delle autorità nazionali. L'errore più frequente ha riguardato il superamento del massimale per i diritti RPU in Francia. Sebbene avessimo già segnalato questo errore sistematico nelle nostre relazioni sugli esercizi 2011, 2012 e 2013 ⁽²⁶⁾, esso persisteva nel 2014 ⁽²⁷⁾. Tuttavia, la Commissione ha adottato una decisione di conformità che ha escluso parte della spesa dal finanziamento dell'UE per gli esercizi 2011 e 2012.

7.24. Abbiamo individuato due casi in cui il beneficiario o la spesa non erano ammissibili all'aiuto dell'UE (cfr. riquadro 7.3).

Riquadro 7.3 — Esempio di un pagamento per spese non ammissibili

In Francia, l'aiuto dell'UE nell'ambito del programma di sostegno per il settore vitivinicolo è stato concesso a un'azienda vinicola per l'ammodernamento delle strutture di stoccaggio. Parte dell'aiuto è servita a rimborsare i costi sostenuti per lo smantellamento e la rimozione delle vecchie attrezzature, che non erano ammissibili al sostegno dell'UE.

Un caso in cui l'aiuto è stato versato ad un beneficiario non ammissibile è stato riscontrato in Polonia.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

7.23. *Nell'ambito di tale procedura di verifica della conformità, la Commissione ha valutato nel dettaglio il rischio per il Fondo. La copertura è già stata garantita attraverso rettifiche finanziarie nette per gli anni di domanda 2011 e 2012 e sono in corso procedure di verifica della conformità per i restanti anni di domanda interessati.*

Il piano d'azione introdotto mira a porre interamente rimedio alla situazione relativa all'anno di domanda 2014 ed è attentamente monitorato dalla Commissione.

⁽²⁶⁾ Esempio 3.2 della relazione annuale sull'esercizio 2011, riquadro 3.1 della relazione annuale sull'esercizio 2012 e riquadro 3.5 della relazione annuale sull'esercizio 2013.

⁽²⁷⁾ Le autorità francesi hanno avviato azioni correttive nel 2013, al fine di rettificare il valore dei diritti all'aiuto a partire dall'esercizio finanziario 2015 (anno di domanda 2014).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

«Sviluppo rurale, ambiente, azione per il clima e pesca»

7.25. Nel settore «Sviluppo rurale, ambiente, azione per il clima e pesca», delle 176 operazioni da noi controllate, 84 (48 %) erano inficiate da errore. Sulla base dei 41 errori che abbiamo quantificato, stimiamo il livello di errore pari al 6,2 %.

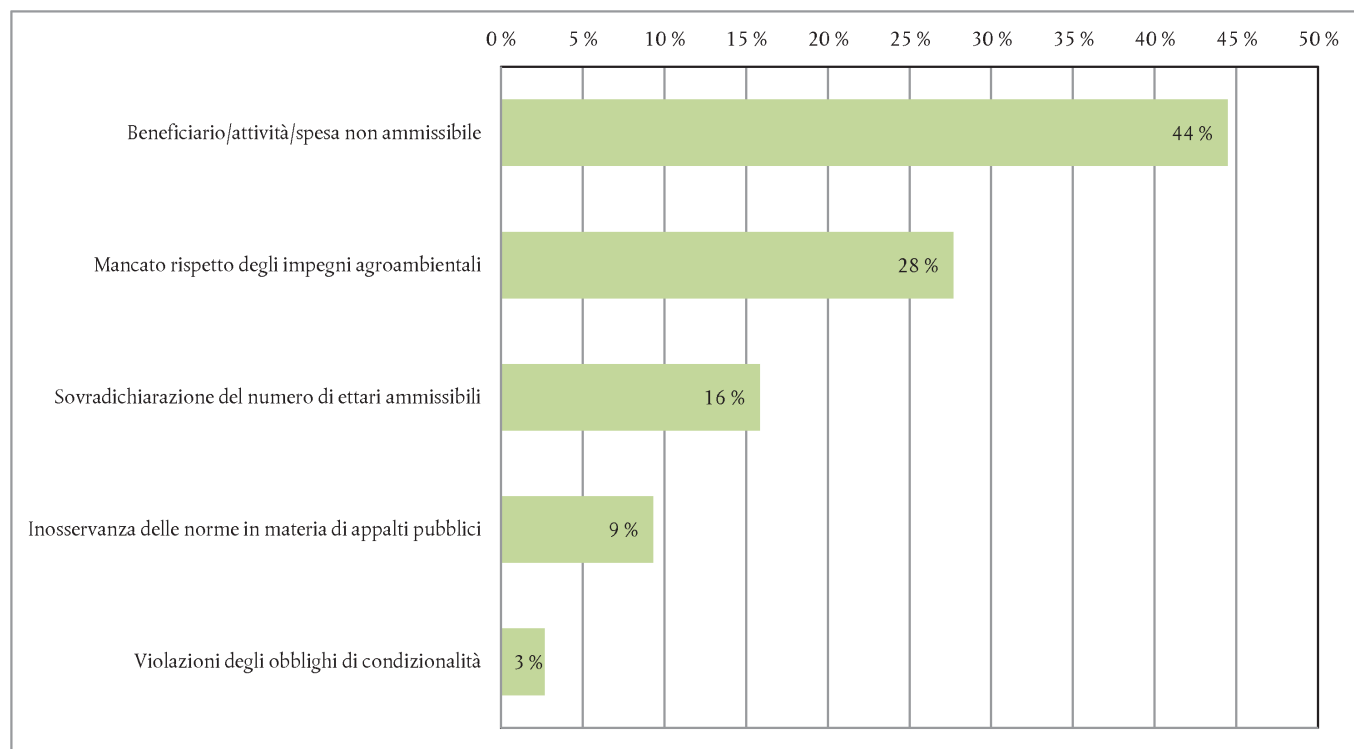
7.26. Il **grafico 7.4** illustra la misura in cui i diversi tipi di errore incidano sul livello di errore da noi stimato per il settore «Sviluppo rurale, ambiente, azione per il clima e pesca» per il 2014.

7.25. La Commissione prende atto del tasso di errore più probabile stimato dalla Corte, che è inferiore al tasso registrato lo scorso anno.

Escludendo la condizionalità, il tasso di errore più probabile per «Sviluppo rurale, ambiente, azione per il clima e pesca» è pari al 6,0 %.

Cfr. altresì risposta della Commissione al paragrafo 7.18.

Grafico 7.4 — Incidenza di ciascun tipo di errore sul livello di errore stimato — «Sviluppo rurale, ambiente, azione per il clima e pesca»



Fonte: Corte dei conti europea.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.27. Per lo sviluppo rurale, delle 162 operazioni, 71 erano basate sulla superficie e 91 non basate sulla superficie. Delle 162 operazioni suddette, 79 (49 %) erano inficiate da errore. Per quanto riguarda l'ambiente, l'azione per il clima e la pesca, delle 14 operazioni facenti parte del campione, cinque (36 %) erano inficiate da errore, in tre casi quantificabile.

7.28. Per i 15 casi di errori quantificabili riscontrati a livello di beneficiari finali, le autorità nazionali disponevano di informazioni sufficienti⁽²⁸⁾ per prevenire o individuare e correggere gli errori prima di dichiarare la spesa alla Commissione. Se tutte le informazioni di cui sopra fossero state usate per correggere gli errori, il livello di errore stimato per questa valutazione specifica sarebbe stato di 3,3 punti percentuali più basso. Per di più, in tre casi abbiamo riscontrato che l'errore da noi rilevato era stato commesso dalle autorità nazionali. Detti errori hanno pesato per 0,6 punti percentuali sul livello di errore stimato.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

7.27. La frequenza degli errori (sia quantificati, sia non quantificati) rilevata dalla Corte nell'ambito dello sviluppo rurale è scesa dal 57 % nel 2013 al 49 % nel 2014. Il tasso di errore per lo sviluppo rurale deve essere valutato anche alla luce degli ambiziosi obiettivi della politica di sviluppo rurale.

La Commissione osserva che 10 delle operazioni inficiate da errori riguardavano solamente infrazioni in materia di condizionalità. Pertanto, a parere della Commissione, dal momento che i requisiti di condizionalità non incidono né sull'ammissibilità degli agricoltori al sostegno della PAC (1° e 2° pilastro) né sulla regolarità dei pagamenti, l'esclusione di tali errori porta a 69 il numero delle operazioni inficiate da errori (43 %).

Il livello più basso di errore per le misure basate sulla superficie confermano che il Sistema integrato di gestione e di controllo (SIGC) rappresenta un sistema efficace per prevenire e correggere gli errori.

7.28. La Commissione è consapevole del fatto che le autorità nazionali erano nella condizione di individuare molti degli errori riscontrati dalla Corte. Secondo le regole della PAC, gli Stati membri dispongono di tutti gli strumenti necessari per attenuare la maggior parte dei rischi di errore.

A causa delle carenze nei sistemi di controllo individuate dalla Commissione gli Stati membri hanno varato piani d'azione per risalire alle cause degli errori e prendere le necessarie misure correttive.

⁽²⁸⁾ Sulla base dei documenti giustificativi, ivi comprese le informazioni sui controlli incrociati e sui controlli obbligatori.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.29. In tutti e 18 gli Stati membri visitati, sono stati rilevati errori nelle operazioni incluse nel campione. Il livello e le tipologie di errori sono molto simili a quelli riscontrati negli anni precedenti. Come per gli esercizi precedenti, la componente principale (54 %) del livello di errore stimato di cui al paragrafo 7.25 è stata costituita dalle misure non legate alla superficie. In questo contesto, nel febbraio 2015 abbiamo pubblicato una relazione speciale in cui vengono analizzate le cause di errori nella spesa per lo sviluppo rurale e il modo in cui vi si sta ponendo rimedio ⁽²⁹⁾.

7.30. Requisiti specifici per i progetti di investimento aiutano a indirizzare gli aiuti verso alcune categorie di beneficiari, al fine di migliorare l'efficacia della spesa per lo sviluppo rurale. Tuttavia, delle 91 operazioni non basate sulla superficie esaminate, 14 (15 %) non rispettavano i requisiti di ammissibilità. Abbiamo determinato che, in tre di questi 14 casi, i beneficiari potrebbero avere creato artificialmente le condizioni per aggirare i criteri di ammissibilità. Ulteriori dettagli sono forniti nel riquadro 7.4. Per l'ambiente, l'azione per il clima e la pesca, due dei tre errori quantificabili erano dovuti a spese non ammissibili.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

7.29. Durante gli audit che ha condotto in alcuni Stati membri la Commissione ha riscontrato carenze analoghe a quelle rilevate dalla Corte dei conti. Agli Stati membri interessati sono state imposte rettifiche finanziarie nette sostanziali con l'obiettivo di tutelare il bilancio dell'UE. Le procedure di liquidazione dei conti sono tuttora in corso. Inoltre, nei casi in cui sono state avanzate riserve gli Stati membri interessati devono prendere i provvedimenti correttivi necessari.

Nella relazione annuale di attività 2014 il direttore generale della direzione generale dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale ha formulato riserve relativamente alla spesa per lo sviluppo rurale per 16 Stati membri (28 organismi pagatori). Le riserve sono state espresse per debolezze riscontrate nei sistemi di gestione e controllo e, ove necessario, sono state accompagnate dalla richiesta agli Stati membri interessati di affrontare le carenze adottando opportune azioni correttive.

La Commissione valuta positivamente l'analisi della Corte delle cause prime di errore contenuta nella sua relazione speciale 23/2014, che ha ampiamente confermato l'analisi della stessa Commissione presentata al Parlamento europeo e al Consiglio nel giugno 2013 [SWD(2013) 244], in base alla quale gli obiettivi ambiziosi della politica e la presenza di sistemi di controllo insufficienti sono fattori che contribuiscono al livello di errore.

La Commissione desidera sottolineare che l'elevato livello di errore nelle misure non connesse alla superficie non significa necessariamente frode o utilizzo improprio dei fondi dell'UE. Molto spesso gli obiettivi politici dell'azione specifica sono stati effettivamente raggiunti e il denaro dei contribuenti non è andato perso.

Per il periodo di programmazione 2014-2020 tutti i programmi di sviluppo rurale devono contenere una valutazione ex-ante della verificabilità e controllabilità delle misure, condotta congiuntamente dall'autorità di gestione e dall'organismo pagatore.

7.30. Le condizioni artificiali valutate dalla Corte riguardano solo tre delle 91 operazioni esaminate per le misure non connesse alla superficie. Le principali carenze riscontrate per le operazioni di investimento riguardano problemi di inammissibilità (spesa o beneficiario).

La Commissione condivide la preoccupazione della Corte relativamente alle condizioni artificiali; desidera tuttavia evidenziare che tali condizioni sono difficili da dimostrare e possono essere stabilite solo osservando le rigorose condizioni previste dalla Corte di giustizia dell'Unione europea.

Sulla scorta dei risultati emersi dai suoi audit, la Commissione ha applicato rettifiche finanziarie nette per le misure non connesse alla superficie e seguirà a farlo, se necessario. Le motivazioni più comuni alla base delle rettifiche finanziarie sono state le debolezze nei controlli dei criteri di ammissibilità, della ragionevolezza dei costi o dell'applicazione dei criteri di selezione. Nei piani d'azione per la riduzione del tasso di errore dello sviluppo rurale è posta particolare enfasi sulle azioni correttive per i requisiti di ammissibilità nell'ambito delle misure non connesse alla superficie.

⁽²⁹⁾ Cfr. relazione speciale n. 23/2014 «Errori nella spesa per lo sviluppo rurale: quali sono le cause e in che modo sono stati affrontati?».

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Riquadro 7.4 — Errori di ammissibilità — Possibili condizioni create artificialmente per ottenere aiuti contrari agli obiettivi di una misura di investimento

Abbiamo identificato tre casi di sospetto aggiramento intenzionale delle norme al fine di ottenere un aiuto contrario agli obiettivi della misura in questione (in due casi, l'ammodernamento di aziende agricole e in un caso la creazione e lo sviluppo di un'impresa). I casi sono stati notificati all'Ufficio europeo per la lotta antifrode, affinché quest'ultimo li analizzi ed avvii eventualmente un'indagine. Per motivi di riservatezza, non è possibile rendere noti dettagli specifici su tali casi. Tuttavia, gli esempi seguenti illustrano casi tipici:

- aziende affermate, che non avrebbero diritto al finanziamento presentando la richiesta direttamente, hanno creato nuove entità nell'ambito delle quali viene ideato il progetto, in modo da soddisfare formalmente i criteri di ammissibilità e selezione. Le condizioni che potrebbero essere state soddisfatte artificialmente in questo modo riguardano il rispetto del criterio di essere una micro-impresa (meno di 10 dipendenti e meno di due milioni di euro di fatturato o di valore indicato in bilancio) oppure il fatto che l'impresa appartenga e sia gestita da un giovane agricoltore (una persona con meno di 40 anni che inizia la propria attività nel settore agricolo);
- gruppi di persone (facenti parte della stessa famiglia o dello stesso gruppo economico) creano varie entità al fine di ottenere aiuti superiori al massimale consentito dalle condizioni della misura di investimento. Sebbene i beneficiari abbiano dichiarato che tali entità operavano in modo indipendente, in sostanza non era così, dato che sono state concepite per operare insieme. Erano di fatto parte dello stesso gruppo economico e condividevano la stessa sede di attività, il personale, i clienti, i fornitori e le fonti di finanziamento.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Riquadro 7.4 — Errori di ammissibilità — Possibili condizioni create artificialmente per ottenere aiuti contrari agli obiettivi di una misura di investimento

Secondo la valutazione della Corte, vi sono tre casi in cui si sospettano condizioni create artificialmente per aggirare i criteri di ammissibilità. In base alla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea nella causa C-434/12, al fine di dimostrare la presenza di «condizioni create artificialmente» occorre dimostrare in modo indipendente la presenza di elementi soggettivi e oggettivi. In tal senso, la Commissione sottolinea che la presenza di «condizioni create artificialmente» implica la dimostrazione di un atto intenzionale che prevede l'inganno per ottenere un vantaggio ingiusto o illegale.

La Commissione condivide la preoccupazione della Corte. Per dimostrare la presenza di condizioni artificiali, è necessario osservare le rigorose condizioni stabilite dalla Corte di giustizia dell'Unione europea. È fondamentale preservare la certezza giuridica dei beneficiari che agiscono nel rispetto della normativa applicabile. Pertanto, gli organismi pagatori possono rifiutare di effettuare pagamenti solo a fronte di prove chiaramente accertate e non solamente sulla base di sospetti. Di conseguenza, investono spesso tempo ed energia per ottenere prove concludenti e successivamente avviare procedure di recupero.

Soprattutto in uno dei casi riferiti dalla Corte, lo Stato membro stesso ha individuato il rischio di «condizioni create artificialmente» di gran lunga in anticipo rispetto all'audit della Corte e prima di effettuare qualsiasi pagamento al beneficiario finale e ha agito in modo diligente mettendo in atto tutte le fasi procedurali richieste in conformità alle norme nazionali applicabili in caso di condizioni create artificialmente, compreso contattare le autorità antifrode nazionali competenti. Prima di erogare i fondi al beneficiario finale, lo Stato membro era giunto alla conclusione di non disporre di prove sufficienti per rifiutare di effettuare il pagamento. Tuttavia, lo Stato membro ha continuato a seguire il caso e, sulla base delle prove emerse successivamente, ha intrapreso azioni per il recupero dei fondi.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.31. Il campione preso in esame includeva 36 operazioni per pagamenti agroambientali che riguardavano l'utilizzo di metodi di produzione agricola compatibili con la protezione dell'ambiente, del paesaggio e delle risorse naturali. In sei casi (17 %), abbiamo riscontrato che gli agricoltori non avevano soddisfatto tutte le condizioni per il pagamento. Un esempio di tale errore è riportato nel riquadro 7.5.

Riquadro 7.5 — Esempio di inosservanza degli impegni agroambientali

Un beneficiario del Regno Unito (Galles) si era impegnato, per motivi ambientali ⁽³⁰⁾, a chiudere al pascolo una prateria da fieno prima del 15 maggio ogni anno e di tenerla chiusa almeno per le successive 10 settimane. Abbiamo appurato che nessuno di tali impegni era stato rispettato.

Casi analoghi di mancato rispetto dei requisiti agroambientali sono stati individuati in Germania (Renania Palatinato), Italia (Umbria) e Regno Unito (Inghilterra).

7.32. In 27 operazioni prese in esame, i beneficiari dovevano rispettare le norme sugli appalti pubblici. Tali norme sono pensate per garantire che i beni e i servizi richiesti siano acquistati alle condizioni più favorevoli, garantendo allo stesso tempo parità di accesso agli appalti pubblici e il rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione. Abbiamo riscontrato che in 13 casi (48 %) una o più di queste norme erano state violate. Un esempio di tale errore è fornito nel riquadro 7.6.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

7.31. La Commissione ha controllato l'attuazione delle misure agroambientali in tutti gli Stati membri durante il periodo di programmazione 2007-2013, sono state applicate rettifiche finanziarie e si continueranno ad applicare in futuro, ove necessario. Nonostante le debolezze rimanenti, la qualità complessiva dell'attuazione è migliorata nel corso del periodo.

Riquadro 7.5 — Esempio di inosservanza degli impegni agroambientali

Anche la Commissione aveva rilevato debolezze simili in alcuni Stati membri durante i suoi audit. Sono state e continueranno a essere applicate rettifiche finanziarie nette al fine di coprire il rischio per il bilancio dell'Unione europea, se del caso.

7.32. La Commissione ha già riscontrato carenze simili in materia di appalti pubblici. In alcuni degli Stati membri citati dalla Corte nel riquadro 7.6 sono state già applicate rettifiche finanziarie nette sostanziali o sono tuttora in corso procedure di verifica della conformità e saranno applicate rettifiche finanziarie nette, ove necessario. Gli appalti pubblici sono altresì un elemento centrale dei piani d'azione relativi allo sviluppo rurale.

La Commissione osserva che solo uno degli errori segnalati dalla Corte è stato quantificato.

Inoltre, in data 19 dicembre 2013 la Commissione ha adottato nuovi orientamenti per la determinazione delle rettifiche finanziarie da applicare alle spese finanziate dall'Unione nell'ambito della gestione concorrente in caso di mancato rispetto delle norme in materia di appalti pubblici. Secondo tali orientamenti, il mancato rispetto delle norme in materia di appalti viene giudicato sulla base del principio di proporzionalità.

Agli Stati membri è già stato trasmesso un documento di orientamento sulle irregolarità più frequenti nella gestione dei Fondi strutturali e d'investimento europei.

⁽³⁰⁾ Tali pratiche agricole hanno numerosi vantaggi ambientali, come quello di favorire il ritorno di specie vegetali in declino in un habitat selvatico caratterizzato da una flora varia che fornirà fonti di cibo e riparo agli animali selvatici.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Riquadro 7.6 — Esempio di violazione delle norme sugli appalti pubblici

In Polonia, un ente pubblico incaricato della gestione delle risorse idriche ha ricevuto aiuti per la ristrutturazione di due impianti di pompaggio. I lavori di costruzione sono stati aggiudicati a una società privata attraverso una procedura pubblica di appalto. Il beneficiario ha commesso una grave violazione della legge sugli appalti pubblici limitando la parità di accesso e l'equa concorrenza dei potenziali offerenti. L'offerta vincente (l'unica presentata) non soddisfaceva i criteri di selezione. L'offerta, per di più, è stata preparata assieme alla stessa società che aveva anche predisposto le specifiche tecniche e il computo metrico per la gara d'appalto. Per questi motivi, la società vincente avrebbe dovuto essere esclusa dall'appalto.

Il mancato rispetto delle norme in materia di appalti pubblici è stato riscontrato anche in Bulgaria, Germania (Sassonia-Anhalt), Grecia, Spagna (Castilla-La Mancha), Francia, Italia (Puglia), Paesi Bassi e Romania. Tuttavia, questi errori non hanno potuto essere da noi quantificati.

7.33. Sulla base dell'esame da noi svolto in merito al rispetto di alcuni obblighi di condizionalità [cfr. paragrafo 7.14, lettera b)], abbiamo rilevato infrazioni in 17 (27 %) dei 64 pagamenti subordinati a tali obblighi. Gli errori relativi alla condizionalità hanno avuto un'incidenza di 0,2 punti percentuali sul livello di errore stimato presentato al paragrafo 7.25.

7.34. Le autorità nazionali hanno l'obbligo di verificare la ragionevolezza dei costi. Abbiamo appurato che, per 20 progetti di investimento, tale verifica, al contrario di quanto prescritto, non era stata effettuata. Questi errori, tuttavia, non sono in genere quantificabili, dato che non è possibile stabilire l'importo delle spese non ammissibili. Ulteriori informazioni sulla ragionevolezza dei costi sono fornite nella parte «Questioni relative alla performance nello sviluppo rurale» (cfr. paragrafo 7.88).

7.33. Cfr. risposte della Commissione ai paragrafi 7.7 e 7.14, lettera b).

7.34. La Commissione ritiene che i controlli amministrativi sulla ragionevolezza dei costi siano essenziali per garantire l'efficacia del sistema di controllo. Nel corso dei suoi audit di conformità, anche la Commissione ha riscontrato debolezze nella valutazione della ragionevolezza dei costi e ha imposto rettifiche finanziarie al riguardo, per tutelare gli interessi finanziari dell'UE.

La Commissione desidera sottolineare che per il prossimo periodo di programmazione 2014-2020 i costi semplificati per il rimborso dei pagamenti (finanziamenti a tasso forfettario, tabella standard dei costi unitari e somme forfettarie) verranno utilizzati più ampiamente. Ciò dovrebbe favorire un uso più efficiente e corretto dei fondi.

Cfr. altresì risposta della Commissione al paragrafo 7.88.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Esame delle relazioni annuali di attività e dei sistemi selezionati

Sistemi degli Stati membri relativi alla regolarità delle operazioni FEAGA

Sistema integrato di gestione e di controllo (SIGC)

7.35. Il SIGC è il principale sistema di gestione e controllo posto in essere per garantire la regolarità dei pagamenti degli aiuti diretti ⁽³¹⁾. Copre oltre il 90 % della spesa FEAGA e apporta un contributo significativo alla prevenzione e riduzione dei livelli di errore nei regimi di aiuto cui si applica, come confermato sia dalla Commissione ⁽³²⁾, sia dai nostri audit.

7.36. Il sistema è costituito da una serie di banche dati relative alle aziende agricole e alle domande di aiuti presentate, dal Sistema per l'identificazione delle parcelle agricole (SIPA), dalle banche dati sugli animali e da un registro dei diritti negli Stati membri che attuano l'RPU. Gli organismi pagatori svolgono controlli amministrativi incrociati tra queste banche dati, per assicurarsi che i pagamenti siano effettuati per l'importo corretto, al beneficiario ammissibile in questione e per terreni o animali ammissibili. La stragrande maggioranza dei richiedenti (95 %) riceve i pagamenti al completamento, con esito positivo, di tali verifiche amministrative. Il restante 5 % è sottoposto a ulteriori verifiche effettuate in loco.

7.37. Abbiamo esaminato il SIGC in Croazia, rilevando solo lievi deficienze nel trattamento amministrativo delle domande e nella qualità dei controlli in loco svolti dalle autorità croate. Tali deficienze non incidono sull'affidabilità del sistema.

7.38. Inoltre, abbiamo effettuato un esame documentale su un campione di 14 audit di conformità della Commissione per la spesa FEAGA. La Commissione ha segnalato debolezze significative per 10 dei 14 sistemi degli Stati membri interessati. Abbiamo rilevato che la qualità del lavoro svolto dalla Commissione era soddisfacente (cfr. paragrafo 7.62).

7.35. La Commissione accoglie favorevolmente la valutazione della Corte secondo la quale il SIGC contribuisce in modo significativo a prevenire e ridurre i tassi di errore. La Commissione ritiene che la qualità e la copertura offerte dal SIGC siano essenziali per garantire la regolarità dei pagamenti degli aiuti diretti.

Inoltre, la Commissione osserva che il SIGC copre altresì il 40,2 % della spesa del FEASR, in particolare i pagamenti per misure agroambientali e per le zone svantaggiate.

7.37. La Commissione condivide il parere della Corte.

7.38. La Commissione accoglie il parere della Corte.

⁽³¹⁾ Per le misure di sviluppo rurale basate sulla superficie, anche la verifica di alcuni elementi chiave come la superficie ammissibile ha luogo attraverso il SIGC.

⁽³²⁾ Nella relazione annuale di attività 2014 della DG AGRI, per gli aiuti diretti, quasi interamente gestiti nell'ambito del SIGC, viene indicato un tasso di errore aggiustato del 2,54 % (cfr. allegato 10, parte 3.2); e per le misure di mercato, che sono gestite tramite sistemi diversi dal SIGC, viene indicato un tasso di errore aggiustato del 3,87 % (allegato 10, parte 3.1).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Provvedimenti correttivi adottati a fronte delle debolezze del SIGC segnalate nelle relazioni annuali precedenti

7.39. Nel periodo 2007-2013, abbiamo effettuato audit dei sistemi SIGC presso 35 organismi pagatori e segnalato, nelle relative relazioni annuali, le principali carenze osservate. Ai fini della presente relazione, ci siamo recati presso otto organismi pagatori in sei Stati membri, al fine di stabilire se avessero affrontato le carenze relative al SIPA in modo efficace e tempestivo e se la Commissione avesse applicato rettifiche finanziarie⁽³³⁾ per ovviare alla perdita di fondi UE per tutti gli esercizi finanziari interessati da dette carenze. La presenza di informazioni corrette sull'ammissibilità dei terreni nella banca dati SIPA è un prerequisito dell'affidabilità dei controlli amministrativi incrociati e della correttezza degli aiuti corrisposti.

7.40. La nostra valutazione ha evidenziato che tutti gli organismi pagatori esaminati hanno adottato, grazie alle indicazioni rigorose e alla vigilanza attiva della Commissione, provvedimenti correttivi che hanno portato, nel complesso, a un miglioramento della situazione. Tuttavia, non sempre i provvedimenti correttivi sono stati adottati tempestivamente e, in vari casi, persistono debolezze, anche se in misura inferiore. In tutti i casi esaminati, la Commissione ha imposto rettifiche finanziarie o avviato procedure di verifica della conformità.

7.41. Abbiamo rilevato che le debolezze del SIPA erano state affrontate in tutti gli Stati membri controllati. Per tre Stati membri, i risultati complessivi sono stati soddisfacenti (cfr. riquadro 7.7). Ciononostante, nei restanti Stati membri permangono ancora alcune debolezze importanti (cfr. riquadro 7.8).

7.40. Cfr. altresì risposte della Commissione seguenti relativamente ai riquadri 7.7 e 7.8.

In alcuni casi la portata dei provvedimenti correttivi richiedeva un piano d'azione prolungato o l'aggiunta di nuovi elementi a piani d'azione pre-esistenti. Ciò nondimeno, tutti i piani d'azione già finalizzati o ancora in corso hanno incrementato in modo significativo il livello di qualità del SIPA e la Commissione continuerà a vigilare affinché questi miglioramenti proseguano e/o siano mantenuti. Fino alla completa attuazione dei provvedimenti correttivi, le rettifiche finanziarie copriranno il rischio per il Fondo.

7.41. Cfr. altresì risposte della Commissione seguenti relativamente ai riquadri 7.7 e 7.8.

In ogni caso, sono tuttora in corso procedure di verifica della conformità che, qualora persistessero debolezze, determineranno ulteriori rettifiche finanziarie nette.

Maggiori informazioni sui piani d'azione sono riportate nell'allegato 10, parte 3.2, della relazione annuale di attività 2014 della direzione generale dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale.

⁽³³⁾ Importi dei recuperi operati presso gli Stati membri interessati a seguito della procedura di verifica della conformità, cfr. articolo 52 del regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 352/78, (CE) n. 165/94, (CE) n. 2799/98, (CE) n. 814/2000, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 485/2008 (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 549).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Riquadro 7.7 — Stati membri in cui i provvedimenti correttivi riguardo alle debolezze del SIPA sono stati soddisfacenti

Bulgaria: in precedenti relazioni annuali ⁽³⁴⁾, avevamo segnalato che le superfici ammissibili registrate nel SIPA della Bulgaria non erano affidabili e che i risultati delle verifiche in loco erano di qualità insoddisfacente. Per ovviare a tali carenze, è stato definito un piano d'azione la cui attuazione è iniziata nel 2009 e si è conclusa nel 2011. In seguito al nostro esame, abbiamo constatato che erano state adottate efficaci azioni correttive. Il SIPA è stato migliorato e viene aggiornato regolarmente. La qualità delle verifiche in loco è anch'essa migliorata.

Portogallo: nella relazione annuale sull'esercizio 2007 ⁽³⁵⁾, avevamo segnalato gravi carenze nel SIPA portoghese. Nel 2011, il Portogallo ha intrapreso un approfondito riesame del SIPA, che si è concluso nel 2013. Gli audit della Commissione, tuttavia, hanno mostrato che la qualità del lavoro è stata influenzata negativamente dal fatto che si è basati su ortoimmagini risalenti al 2010 e 2011. Un ulteriore esame, basato su ortoimmagini più recenti, è iniziato nel 2013, al fine di porre rimedio alle debolezze restanti. Dal nostro audit è emerso che i dati sull'ammissibilità basati sull'analisi delle ortoimmagini più recenti sono, in genere, di qualità adeguata.

Romania: in precedenti relazioni annuali ⁽³⁶⁾, avevamo segnalato gravi carenze in Romania riguardo al mantenimento di un SIPA aggiornato. La Romania ha adottato un piano d'azione nel 2009 e lo ha ultimato nel 2011. Abbiamo riscontrato che sono stati fatti progressi per quanto attiene al miglioramento della qualità del SIPA.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Riquadro 7.7 — Stati membri in cui i provvedimenti correttivi riguardo alle debolezze del SIPA sono stati soddisfacenti

Gli audit della Commissione confermano che i provvedimenti correttivi attuati in Bulgaria, Portogallo e Romania hanno apportato miglioramenti al sistema.

⁽³⁴⁾ Cfr. allegato 5.2 della relazione annuale sull'esercizio 2008 e l'esempio 3.4 della relazione annuale sull'esercizio 2010.

⁽³⁵⁾ Cfr. allegato 5.1.2 della relazione annuale sull'esercizio 2007.

⁽³⁶⁾ Cfr. allegato 5.2 della relazione annuale sull'esercizio 2008 e l'esempio 3.3 della relazione annuale sull'esercizio 2011.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Riquadro 7.8 — Stati membri in cui persistono debolezze del SIPA

Grecia: in precedenti relazioni annuali ⁽³⁷⁾, avevamo rilevato carenze nel SIPA greco, in particolare per quanto riguarda l'ammissibilità delle parcelle di pascoli permanenti. Un primo importante riesame del SIPA è stato ultimato solo nel 2013, con un'attenzione particolare alle superfici a pascolo magro. Un secondo riesame è stato effettuato nel 2014, su richiesta della Commissione. In seguito a tali riesami, la superficie ammissibile di pascolo permanente registrata nel SIPA greco è stata ridotta da 3,6 milioni di ettari nel 2012 a 1,5 milioni di ettari nell'anno di domanda 2014.

Abbiamo riscontrato che, nel complesso, le nuove superfici ammissibili, dopo l'ultimo riesame, riflettono meglio la situazione reale. Tuttavia, occorrono ulteriori provvedimenti correttivi sostanziali, in particolare per le parcelle a pascolo magro. Per due delle 15 parcelle a pascolo magro selezionate in modo casuale e dai noi ispezionate, le superfici ammissibili registrate nel SIPA erano ancora sovradichiarate, dopo entrambi i riesami, per quanto riguarda l'effettiva copertura erbosa della parcella (un altro esempio è illustrato nel riquadro 7.1) ⁽³⁸⁾. Abbiamo, inoltre, osservato che il ministero greco dell'Agricoltura ha deciso di non recuperare presso i beneficiari i pagamenti effettuati in eccesso in passato a seguito di pascoli magri erroneamente indicati come ammissibili nel SIPA greco.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Riquadro 7.8 — Stati membri in cui persistono debolezze del SIPA

Cfr. altresì risposta della Commissione al riquadro 7.1.

Gli audit di follow-up svolti dalla Commissione sull'attuazione dei piani d'azione hanno individuato carenze analoghe. La Commissione ritiene che sebbene siano state attuate numerose azioni correttive, permangono alcune carenze relativamente all'ammissibilità delle superfici adibite a pascolo permanente in Grecia e Spagna. Tuttavia, la Commissione desidera sottolineare che i provvedimenti correttivi messi in atto nel 2014 e nel 2015 si sono rivelati soddisfacenti per entrambi i paesi e hanno comportato l'esclusione dei terreni inammissibili da entrambi i sistemi SIPA: in Grecia, la superficie registrata come pascolo permanente è scesa da 3,6 milioni di ha a 1,5 milioni di ha, mentre in Spagna la superficie ammissibile è scesa da 18,4 milioni di ha a 15,6 milioni di ha.

Le eventuali debolezze rimanenti riscontrate sono oggetto di follow-up attraverso procedure di verifica della conformità, che portano a rettifiche finanziarie nette, garantendo in tal modo un'adeguata copertura del rischio per il bilancio UE.

Ulteriori informazioni sull'attuazione dei piani d'azione richiesti dalla Commissione sono disponibili nella relazione annuale di attività 2014 della direzione generale dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale.

⁽³⁷⁾ Cfr. allegato 3.2 della relazione annuale sull'esercizio 2009, esempio 3.2 della relazione annuale sull'esercizio 2010 e riquadro 3.1 della relazione annuale sull'esercizio 2013.

⁽³⁸⁾ Un audit della Commissione del novembre 2014 ha concluso che per i pascoli permanenti l'aggiornamento del SIPA non è ancora stato ultimato, dato che in molti casi superfici non ammissibili, come terreni coperti da cespugli, arbusti o rocce, sono ancora registrati come superfici ammissibili nel SIPA. Di conseguenza, la DG AGRI ha formulato una riserva nei confronti della Grecia nella sua relazione annuale di attività 2014, poiché la Grecia non ha affrontato adeguatamente la questione delle superfici a pascolo permanente nell'ambito del suo piano di azione (cfr. anche paragrafo 7.43).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Spagna (Andalusia, Castilla-La Mancha ed Estremadura): in precedenti relazioni annuali ⁽³⁹⁾, avevamo segnalato carenze sostanziali nel SIPA della Spagna (Andalusia ⁽⁴⁰⁾, Castilla-La Mancha ed Estremadura). Le parcelle di riferimento, che in realtà erano interamente o parzialmente coperte da rocce, densa boscaglia o cespugli, sono state dichiarate e pagate come pascoli permanenti. Le autorità spagnole hanno attuato un piano di azione finalizzato al miglioramento del SIPA a livello nazionale, che è stato dichiarato completato nel 2013. Tuttavia, la Commissione ha riscontrato che la valutazione di ammissibilità per i pascoli non era affidabile e ha chiesto alle autorità spagnole di effettuare un ulteriore riesame onde migliorare l'ammissibilità per i pascoli, applicando criteri molto più rigorosi a partire dal 2015.

Abbiamo inoltre riscontrato che, per l'anno di domanda 2013, i risultati dei provvedimenti correttivi non sono stati soddisfacenti. Tuttavia, abbiamo osservato che nel 2014 e 2015 sono state avviate ulteriori azioni correttive volte a migliorare la situazione.

Italia: nella relazione annuale sull'esercizio 2011 ⁽⁴¹⁾, avevamo segnalato carenze nel SIPA dell'Italia (Lombardia) riguardo alle parcelle di pascolo magro in zone montane. Abbiamo riscontrato che le carenze relative alle superfici ammissibili per i pascoli permanenti registrati nel SIPA non erano ancora state affrontate in maniera adeguata, in particolare per le parcelle di piccole dimensioni. Per 12 delle 18 parcelle a pascolo permanente incluse nel nostro campione, che erano state sottoposte a verifica da parte delle autorità italiane, abbiamo riscontrato che la superficie ammissibile registrata nel SIPA era ancora sovradichiarata.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

L'attuazione del piano d'azione per migliorare le informazioni disponibili nel sistema SIPA è continuata nel 2014 e nel 2015, con un attento monitoraggio da parte della Commissione (audit condotti a luglio e novembre 2014).

La Commissione ha valutato la situazione non pienamente soddisfacente, pertanto è stata decisa una riduzione dei pagamenti alla Grecia per l'esercizio finanziario 2015 (anno di domanda 2014).

Le autorità greche hanno individuato l'importo indebitamente pagato dovuto ai passati pagamenti effettuati in eccesso. Tali importi sono oggetto della procedura di verifica della conformità.

La Commissione ritiene che le azioni intraprese dalle autorità spagnole siano state parzialmente soddisfacenti. Sono tuttora in corso ulteriori azioni correttive, come osservato dalla Corte, per il 2014 e il 2015.

La Commissione continuerà a monitorare la situazione; le eventuali debolezze rimanenti saranno oggetto di follow-up attraverso procedure di verifica della conformità per garantire un'adeguata copertura del rischio per il bilancio UE.

⁽³⁹⁾ Cfr. allegato 3.2 della relazione annuale sull'esercizio 2010 e il primo caso dell'esempio 3.1 della relazione annuale sull'esercizio 2011.

⁽⁴⁰⁾ Il primo caso del riquadro 3.1 della relazione annuale sull'esercizio 2011 riguarda l'Andalusia.

⁽⁴¹⁾ Cfr. allegato 3.2 della relazione annuale sull'esercizio 2011.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Seguito dato dalla Commissione alle nostre constatazioni

7.42. La Commissione ha incluso nei propri audit la verifica del seguito dato alle carenze da noi identificate. Per tutti gli Stati membri, la Commissione ha imposto rettifiche finanziarie o ha avviato procedure di verifica della conformità ⁽⁴²⁾. I dettagli sono specificati nella **tabella 7.1**.

7.42. Per la Spagna e l'Italia gli esercizi finanziari indicati non sono ancora coperti da rettifiche finanziarie, essendo tuttora in corso la procedura di verifica della conformità.

Tabella 7.1 — Rettifiche finanziarie applicate dalla Commissione per debolezze sistemiche nel SIPA

Stato membro	Debolezze sistemiche segnalate dalla Corte nell'esercizio finanziario	Ultimo esercizio finanziario interessato dalle debolezze sistemiche	Esercizi finanziari cui si riferiscono le rettifiche finanziarie	Importo totale delle rettifiche finanziarie (milioni di euro)	Esercizi finanziari per i quali a fine 2014 non erano state applicate rettifiche finanziarie	Procedure di verifica della conformità in corso ma non ancora ultimate
Bulgaria	2008	2012	2008-2012	65,8	—	
Grecia	2009	2014	2007-2012	608,6	2013, 2014	sì
Spagna (Andalusia)	2010	2014			2010, 2012, 2013, 2014	sì
Spagna (Castilla-La Mancha)	2010	2014			2010, 2012, 2013, 2014	sì
Spagna (Estremadura)	2010	2014			2010, 2012, 2013, 2014	sì
Italia (Lombardia)	2011	2014	2009-2011	0,1	2012, 2013, 2014	sì, tranne che per il 2012
Portogallo	2007	2013	2007-2012	186,4	2013	sì
Romania	2008	2014	2008-2012	80,8	2013, 2014	sì

Fonte: Corte dei conti europea.

⁽⁴²⁾ Comprendenti tutte le carenze relative al SIGC, comprese quelle da noi segnalate.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.43. Oltre ad apportare rettifiche finanziarie per precedenti esercizi finanziari inficiati da gravi carenze, la Commissione ha rafforzato, nel quadro della nuova normativa sulla PAC⁽⁴³⁾, i propri poteri di ridurre o sospendere i pagamenti agli Stati membri laddove emergano lacune significative e persistenti nei sistemi nazionali. Tale facoltà è esercitabile dall'esercizio finanziario 2014. Al maggio 2015, la Commissione se ne è avvalsa in una sola occasione, riducendo i pagamenti FEAGA per la Grecia a partire dall'esercizio finanziario 2015.

Valutazione della procedura di rafforzamento della garanzia

7.44. Nel 2010, la Commissione ha introdotto la procedura di «rafforzamento della garanzia», applicabile su base volontaria per gli Stati membri. Secondo questa procedura, un organismo di audit indipendente (organismo di certificazione) designato dallo Stato membro esprime un giudizio non solo sul corretto funzionamento dei sistemi interni ma anche, in base ad un esame approfondito di un campione di operazioni statisticamente rappresentativo, sulla legittimità e regolarità delle spese dichiarate all'UE. Il campione è estratto, su base casuale, dalle domande oggetto di ispezione in loco da parte dell'organismo pagatore. A partire dall'esercizio 2015, gli organismi di certificazione saranno tenuti ad esprimere un giudizio sulla legittimità e regolarità delle operazioni alla base della spesa di cui si chiede il rimborso a valere sul bilancio dell'UE.

7.45. Nell'ambito della procedura volontaria, se la Commissione ritiene che uno Stato membro applichi correttamente tali procedure e che il tasso di errore residuo calcolato dallo Stato membro sia inferiore al 2 % per due anni consecutivi, lo Stato membro in questione ha facoltà di ridurre la percentuale delle verifiche in loco dal 5 % all'1 %⁽⁴⁴⁾.

7.46. Nel periodo dal 2011 al 2013, abbiamo effettuato l'audit della procedura di «rafforzamento della garanzia» in cinque⁽⁴⁵⁾ dei sei Stati membri o regioni che avevano optato per l'applicazione della procedura su base volontaria. Nel 2014, abbiamo completato l'esame di tale procedura nel restante Stato membro (Grecia).

7.47. La Grecia ha attuato la procedura di «rafforzamento della garanzia» per gli esercizi finanziari 2013 e 2014. Abbiamo analizzato l'attività svolta per l'esercizio finanziario 2014, per il quale l'organismo di certificazione aveva espresso un giudizio positivo e segnalato un livello di errore dello 0,2 % per i regimi di aiuto FEAGA nel SIGC.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

7.44. La Commissione desidera chiarire che a seguito dell'introduzione del regolamento 1306/2013 la procedura di rafforzamento della garanzia descritta ai paragrafi da 7.44 a 7.50 non è più applicabile.

Per fornire sostegno e orientamento al nuovo lavoro che gli organismi di certificazione sono chiamati a svolgere dall'esercizio finanziario 2015 in poi, la Commissione ha elaborato orientamenti dettagliati su come campionare e comunicare i risultati della verifica ulteriore da loro effettuata sui controlli di primo livello inizialmente svolti dagli organismi pagatori. Se correttamente eseguita, i risultati della verifica ulteriore costituiranno la base di un parere statisticamente valido sulla legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti.

Ampie spiegazioni sugli orientamenti dettagliati sono state fornite agli organismi pagatori e agli organismi di certificazione e la loro attuazione è oggetto di un attento monitoraggio da parte della Commissione.

⁽⁴³⁾ Articolo 41, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1306/2013.

⁽⁴⁴⁾ Un'ulteriore condizione per la riduzione della percentuale delle verifiche è che lo Stato membro in questione abbia valutato come affidabile il proprio SIPA.

⁽⁴⁵⁾ Bulgaria, Romania (cfr. paragrafo 3.38 della relazione annuale sull'esercizio 2011), Lussemburgo, Regno Unito (Irlanda del Nord) (cfr. paragrafo 4.36 della relazione annuale sull'esercizio 2012) e Italia (cfr. paragrafi da 3.30 a 3.35 della relazione annuale sull'esercizio 2013).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.48. L'organismo di certificazione non ha rispettato del tutto gli orientamenti della Commissione riguardo al campionamento, all'estensione dell'audit e alla tempistica delle verifiche. In particolare, ha ignorato sistematicamente, nella sua quantificazione degli errori, i pagamenti effettuati in eccesso in seguito alla non corretta registrazione nel SIPA di superfici ammissibili a pascolo permanente. L'organismo di certificazione, inoltre, ha ignorato i pagamenti in eccesso risultanti dal fatto che l'organismo pagatore aveva consentito ai beneficiari, dopo la scadenza del termine ultimo, di sostituire nelle rispettive domande parcelle non ammissibili con parcelle ammissibili. Ciò contrasta con l'approccio applicato dall'organismo di certificazione per l'esercizio finanziario 2013, nel cui caso tali pagamenti in eccesso sono stati inclusi nella quantificazione del livello di errore globale. Detto cambiamento di approccio è stato il motivo principale per cui il livello di errore segnalato dall'organismo di certificazione per il 2013 (10,2 %) è sceso allo 0,2 % per il 2014.

7.49. Alla luce di tali debolezze, il livello di errore segnalato dall'organismo di certificazione della Grecia per l'esercizio finanziario 2014 è pertanto significativamente sottostimato.

7.50. Nel complesso, per i sei Stati membri che hanno optato per l'applicazione volontaria della procedura, abbiamo riscontrato che, con l'eccezione del Lussemburgo, i punti deboli nella sua attuazione rendono inattendibili i livelli di errore dichiarati.

Sistemi degli Stati membri relativi alla regolarità delle operazioni nell'ambito dello sviluppo rurale

7.51. Spetta alle autorità degli Stati membri instaurare e porre in atto:

- a) procedure amministrative e di controllo appropriate, volte a garantire l'esattezza delle dichiarazioni presentate dai richiedenti e il rispetto dei criteri di ammissibilità;
- b) controlli in loco riguardanti, a seconda del regime di aiuto, almeno il 5 % di tutti i beneficiari o della spesa pertinente⁽⁴⁶⁾.

7.52. L'esame dei sistemi da noi effettuato in tale ambito è stato in parte basato sugli audit svolti dalla Commissione (DG AGRI) (cfr. inoltre paragrafo 7.62). Abbiamo effettuato un esame documentale di un campione di 12 audit di conformità nell'ambito dello sviluppo rurale eseguiti dalla Commissione, nonché visitato cinque degli organismi pagatori in questione⁽⁴⁷⁾. La Commissione ha segnalato debolezze significative per nove dei 12 sistemi degli Stati membri in questione. Abbiamo constatato che la qualità del lavoro svolto dalla Commissione era soddisfacente.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

7.48. La Commissione è consapevole dell'inosservanza degli orientamenti in materia di campionamento da parte di alcuni organismi di certificazione, compresa la Grecia. È questo il motivo per il quale la Commissione non ha accettato i tassi di errore comunicati, bensì ha utilizzato i risultati dei propri audit per calcolare il tasso di errore riportato nella relazione annuale di attività 2014 della direzione generale dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale.

Cfr. altresì risposta della Commissione al paragrafo 7.44.

7.49. Nella sua relazione annuale di attività 2014 la direzione generale dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale ha utilizzato i risultati dei suoi audit per calcolare un tasso di errore adeguato, pari al 4,5 %.

7.50. Cfr. risposta della Commissione al paragrafo 7.44.

7.51. Gli stessi principi si applicano dal 2007 al FEAGA. Dal 2014 è in vigore un regolamento orizzontale comune (regolamento 1306/2013) che si applica sia al FEAGA sia al FEASR.

⁽⁴⁶⁾ Articoli 12 e 25 del regolamento (UE) n. 65/2011 della Commissione, del 27 gennaio 2011, che stabilisce modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio per quanto riguarda l'attuazione delle procedure di controllo e della condizionalità per le misure di sostegno dello sviluppo rurale (GU L 25 del 28.1.2011, pag. 8).

⁽⁴⁷⁾ Irlanda, Italia (Campania), Portogallo, Romania e Svezia.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.53. Abbiamo riscontrato che, per i cinque organismi pagatori visitati in loco, i punti deboli del sistema erano molto simili a quelli individuati e segnalati in anni precedenti⁽⁴⁸⁾. Abbiamo individuato carenze nelle verifiche amministrative relative alle condizioni di ammissibilità, in particolare per quelle relative alle condizioni ambientali e alle dimensioni massime delle aziende. Come negli anni precedenti, nel corso della verifica delle procedure di appalto pubblico, abbiamo rilevato persistenti debolezze. Le carenze dei sistemi sono una causa importante degli errori rilevati durante la verifica delle operazioni (cfr. paragrafo 7.27).

7.54. Riguardo agli appalti pubblici, abbiamo preso in esame un campione di 32 progetti soggetti ad appalto pubblico nei cinque Stati membri visitati, di cui 15 (47 %) erano inficiati da errore. In particolare, l'analisi da noi svolta sulle procedure utilizzate per selezionare l'offerta economicamente più vantaggiosa ha evidenziato carenze significative. Abbiamo, inoltre, esaminato un campione di otto casi in cui gli Stati membri non avevano applicato le procedure di appalto pubblico. In due di questi casi doveva essere esperita una procedura di appalto pubblico e, quindi, la spesa dichiarata all'UE non era ammissibile.

Piani d'azione

7.55. Nel tentativo di ridurre il livello di errore nella spesa per lo sviluppo rurale, nel 2012 la Commissione ha incoraggiato attivamente tutti gli Stati membri a sviluppare piani d'azione per individuare le cause degli errori e ad attuare provvedimenti correttivi mirati, per ridurre il rischio che si verificassero errori. Abbiamo analizzato se, nel caso di errori riscontrati frequentemente, la causa prima dell'errore fosse stata tenuta in considerazione nel piano d'azione dello Stato membro interessato.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

7.53. Risposte comuni ai paragrafi 7.53 e 7.54:

La Commissione è consapevole delle debolezze del sistema di controllo del FEASR negli Stati membri e sottolinea che su di essi incombe la responsabilità primaria per l'attuazione della politica e dei sistemi di controllo. La relazione annuale di attività 2014 della direzione generale dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale evidenzia che il 35 % degli organismi pagatori è stato oggetto di riserve per la spesa FEASR, cui si è accompagnata la richiesta di adottare i provvedimenti correttivi necessari (indipendentemente da precedenti piani d'azione tuttora in fase di attuazione). Come indicato al paragrafo 7.52, parte della valutazione della Corte dei sistemi degli Stati membri si basa sui risultati degli audit di conformità condotti dai servizi della Commissione.

La Commissione concorda con le conclusioni della Corte nella sua relazione speciale 23/2014, secondo le quali gli Stati membri dovrebbero aumentare la portata dei controlli amministrativi.

La Commissione è a conoscenza delle carenze relative all'ammissibilità, compresa la procedura in materia di appalti pubblici e la dimensione massima delle imprese. Tali aspetti rappresentano l'oggetto principale degli audit svolti negli Stati membri sulle misure di investimento. Inoltre, tali problemi sono stati e vengono tuttora affrontati nei piani d'azione elaborati in collaborazione con gli Stati membri per ridurre i tassi di errore.

⁽⁴⁸⁾ Cfr. paragrafo 4.20 della relazione annuale sull'esercizio 2013, paragrafi da 4.21 a 4.25 della relazione annuale sull'esercizio 2012 e paragrafi da 4.22 a 4.32 della relazione annuale sull'esercizio 2011.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.56. Abbiamo esaminato 24 degli errori quantificabili più significativi rilevati in 14 Stati membri durante la verifica delle operazioni da noi effettuata⁽⁴⁹⁾. Nove di questi 24 errori (37,5%) hanno potuto essere collegati a uno specifico provvedimento del piano d'azione dello Stato membro, mentre per gli altri 15 errori (62,5%) ciò non è stato possibile. Un'analisi simile dei punti deboli riscontrati nel quadro dell'audit dei sistemi degli Stati membri da noi espletato ha confermato tali percentuali. Dunque, la maggior parte dei tipi di errore e dei punti deboli dei sistemi non è stata affrontata nei piani d'azione da noi esaminati (cfr. riquadro 7.9).

Riquadro 7.9 — Esempi che mostrano che i piani d'azione degli Stati membri non sono ancora pienamente efficaci

Il piano d'azione irlandese contiene 20 azioni, nessuna delle quali era stata attuata all'epoca dell'audit. Tutte le 20 azioni, inoltre, riguardano misure basate sulla superficie, sebbene le misure di investimento siano maggiormente rischiose. Abbiamo riscontrato sei punti deboli nel sistema, cinque dei quali hanno comportato la non ammissibilità della spesa. Tutte le nostre constatazioni riguardavano le misure di investimento e pertanto non vi si dava seguito nel piano d'azione.

Il piano d'azione rumeno per affrontare le cause prime di errore nello sviluppo rurale mostra che le autorità rumene hanno attuato provvedimenti mirati per affrontare il rischio di condizioni create artificialmente per le misure di «ammodernamento di imprese agricole» e «sostegno alla creazione e allo sviluppo di imprese».

Abbiamo riscontrato che i provvedimenti adottati dalle autorità rumene hanno il potenziale per affrontare il problema nei progetti di nuova approvazione, ma che i pagamenti effettuati per i progetti approvati in passato continueranno a essere inficiati da irregolarità significative. Abbiamo rilevato chiari indicatori di condizioni create artificialmente per ottenere aiuti contrari agli obiettivi della misura in sette dei 20 progetti selezionati su base casuale per le due misure indicate in precedenza. Casi tipici riguardano il frazionamento di un investimento in due o più sottoprogetti, realizzati contemporaneamente, al fine di aggirare criteri specifici di ammissibilità e selezione e ottenere aiuti superiori ai massimali consentiti. La Commissione ha segnalato punti deboli simili e ha avviato una procedura di verifica di conformità.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

7.56. *L'attento monitoraggio da parte della Commissione evidenzia che, nel caso di certi Stati membri, determinate carenze riscontrate durante gli audit della Commissione e della Corte non sono state sufficientemente affrontate. La Commissione ha richiesto agli Stati membri interessati di rafforzare i propri piani d'azione di conseguenza.*

Riquadro 7.9 — Esempi che mostrano che i piani d'azione degli Stati membri non sono ancora uno strumento completamente efficace

Una volta che le autorità nazionali, la Commissione o la Corte dei conti europea hanno individuato le carenze, nei piani vengono incluse le azioni da svolgere. La Commissione monitora attentamente il piano d'azione e garantisce che tenga conto dei nuovi risultati.

Gli audit condotti dalla Commissione in Irlanda nel 2013 e nel 2014 hanno evidenziato debolezze sia nei controlli amministrativi sia nei controlli in loco. Lo Stato membro ha posto in essere un piano d'azione comunicandone i progressi alla Commissione sebbene al piano non fosse ancora stata data piena attuazione. Le autorità irlandesi sono state incoraggiate a proseguire l'attuazione del piano d'azione al fine di affrontare le debolezze riscontrate nell'ambito del recente audit nonché a fornire periodici aggiornamenti.

Nel caso dell'Irlanda, la Commissione non ha rimborsato alcuna spesa FEASR nel 2014, pertanto la direzione generale dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale non ha ritenuto necessario formulare nella sua relazione annuale di attività 2014 alcuna riserva relativa allo sviluppo rurale.

Per quanto concerne il piano d'azione della Romania, il paese ha predisposto numerosi provvedimenti correttivi che hanno migliorato la situazione ma che non hanno ancora prodotto gli effetti necessari ad affrontare tutte le debolezze del sistema di gestione e controllo riscontrate dagli audit della Commissione e della Corte. La Commissione è consapevole del persistere degli elementi di debolezza relativi alla gestione delle misure di investimento, comprese le carenze nel valutare la creazione di condizioni artificiali. Nell'intento di migliorare ulteriormente la situazione, è stato chiesto alle autorità romene di rafforzare l'attuazione del loro piano d'azione, compreso l'esame dei progetti prima del pagamento al fine di escludere i progetti caratterizzati dalla presenza di condizioni artificiali.

⁽⁴⁹⁾ Errori superiori al 5 %, esclusi gli errori di condizionalità.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Sistemi degli Stati membri concernenti la regolarità delle operazioni nel quadro del Fondo europeo per la pesca (FEP)

7.57. Negli Stati membri, le autorità di audit verificano il funzionamento efficace dei sistemi di gestione e di controllo utilizzati dalle autorità di gestione e certificazione del FEP. Abbiamo valutato l'efficacia delle verifiche di questo tipo effettuate dall'autorità di audit in Italia. In aggiunta, gli auditor della Corte hanno rieseguito alcuni audit già espletati dall'autorità di audit sulle operazioni finanziate dal FEP.

7.58. Pur ritenendo efficace la metodologia degli audit delle operazioni e dei sistemi, abbiamo riscontrato debolezze nella gestione e documentazione delle attività di audit e nella verifica delle condizioni di ammissibilità. L'autorità di audit non aveva espletato le attività di audit come pianificato. Non sono state definite procedure formali per l'esame del controllo di qualità, la documentazione di audit è risultata carente e il metodo di campionamento non era conforme agli orientamenti della Commissione. Dette debolezze, sebbene individuate dalla Commissione nel corso di suoi precedenti audit, all'epoca del nostro audit non erano ancora state del tutto eliminate dall'autorità di audit. Inoltre, in alcuni casi, l'autorità di audit non ha effettuato le verifiche in loco richieste e non ha eseguito controlli adeguati sulle condizioni di ammissibilità per le navi che avevano ricevuto finanziamenti per la cessazione permanente dell'attività.

*Sistemi e relazione annuale di attività della DG AGRI***Le procedure di liquidazione dei conti attuate dalla Commissione**

7.59. La maggior parte della spesa relativa all'agricoltura è gestita in maniera concorrente dagli Stati membri e dalla Commissione. L'aiuto agli agricoltori e agli altri beneficiari è versato dagli organismi pagatori degli Stati membri; questi ultimi vengono poi rimborsati dalla Commissione (su base mensile per il FEAGA e trimestrale per il FEASR). Per poter adempiere alla propria responsabilità complessiva in materia di esecuzione del bilancio, la Commissione applica due procedure distinte:

- a) una *procedura annuale di liquidazione finanziaria* concernente i conti annuali e i sistemi interni di ciascun organismo pagatore accreditato. La decisione di liquidazione che ne deriva è basata sugli audit svolti da organismi di certificazione indipendenti negli Stati membri, i cui risultati sono presentati alla Commissione;
- b) una *procedura pluriennale di verifica della conformità*, che può dar luogo a rettifiche finanziarie per lo Stato membro in questione qualora per le spese sia stata violata la normativa dell'UE. Le decisioni di conformità che ne derivano sono basate sugli audit espletati dalla Commissione.

7.58. Tali questioni erano state in gran parte individuate dalla Commissione durante l'esecuzione dei suoi audit e sono oggetto di follow-up costante.

Per quanto riguarda la cessazione permanente, la Commissione chiederà all'autorità di audit di svolgere opportuni controlli al fine di confermare l'osservanza dei requisiti nazionali di ammissibilità.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.60. Abbiamo verificato la procedura di liquidazione finanziaria del 2014. Come in anni precedenti, abbiamo riscontrato che la Commissione aveva gestito tale attività in modo soddisfacente.

7.61. Gli audit di conformità espletati dalla Commissione valutano se i sistemi degli Stati membri garantiscano la regolarità dei pagamenti degli aiuti ai beneficiari. Le debolezze individuate nei sistemi portano all'adozione di rettifiche finanziarie, che sono spesso applicate su base forfettaria e riguardano spese relative a vari esercizi di bilancio. Le rettifiche forfettarie, solitamente del 2 % o del 5 %, vengono applicate a prescindere dal numero di debolezze dei sistemi rilevate e raramente comportano il recupero di somme presso i beneficiari (cfr. anche paragrafi 1.36 e 1.37).

7.62. Abbiamo verificato la conformità al principio IS-SAI 4100 (*International Standard of Supreme Audit Institutions — Principi internazionali delle istituzioni superiori di controllo*) e alle principali disposizioni normative di un campione di 26 ⁽⁵⁰⁾ audit di conformità su 120 ⁽⁵¹⁾. La maggior parte degli elementi essenziali era presente e conforme alle principali disposizioni normative; abbiamo ritenuto che la qualità degli audit espletati dalla Commissione fosse tale da consentirci di utilizzarne le risultanze per valutare i sistemi degli Stati membri (cfr. paragrafi 7.38 e 7.52).

7.63. Nel 2014, la Commissione ha adottato tre decisioni di conformità (riguardanti 56 distinte rettifiche finanziarie) che hanno condotto a rettifiche per 443,1 milioni di euro (403,2 milioni di euro relativi al FEAGA e 39,9 milioni di euro relativi al FEASR). Nel gennaio 2015 è stata adottata un'ulteriore decisione, che ha comportato una rettifica significativa di 1 409 milioni di euro (1 243 milioni per il FEAGA e 166 milioni per il FEASR), inclusa nei conti del 2014 come rateo attivo (cfr. anche il paragrafo 7.24 e il riquadro 1.3).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

7.61. Ove possibile, l'importo delle rettifiche finanziarie è calcolato sulla base della perdita effettivamente causata al bilancio dell'UE. Qualora ciò non sia possibile, si fa ricorso a importi forfettari che rispecchiano la gravità delle carenze dei sistemi di controllo nazionali. L'utilizzo di rettifiche forfettarie è stato avallato dalla Corte di giustizia europea che lo ha ritenuto conforme alle norme giuridiche che disciplinano le procedure di conformità. L'articolo 52 «Verifica di conformità» del regolamento (UE) n. 1306/2013 conferma esplicitamente che se gli importi da escludere non possono essere identificati se non con uno sforzo sproporzionato, possono essere applicate rettifiche estrapolate o forfettarie.

Inoltre, poiché la spesa agricola è attuata in regime di gestione concorrente, gli Stati membri si trovano in una posizione migliore rispetto alla Commissione per valutare e fornire prove dell'effettiva perdita finanziaria o del rischio per il bilancio dell'UE. Pertanto, un calcolo più preciso della perdita finanziaria per il bilancio dell'UE necessita della collaborazione attiva dello Stato membro interessato a tutti i livelli della procedura della verifica di conformità poiché solo lo Stato membro dispone di tutte le informazioni necessarie per effettuare tale calcolo. In particolare, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha confermato che non spetta alla Commissione effettuare i controlli necessari per quantificare esattamente le perdite subite, piuttosto è lo Stato membro che ha il compito di dimostrare che la stima della Commissione era eccessiva.

7.62. La Commissione accoglie con favore la conclusione della Corte secondo la quale la qualità degli audit della Commissione consente di utilizzare i risultati nell'ambito della valutazione dei sistemi degli Stati membri.

⁽⁵⁰⁾ 14 per il FEAGA e 12 per il FEASR.

⁽⁵¹⁾ Il numero di audit dichiarati nel 2014.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.64. In recenti relazioni annuali, abbiamo attirato l'attenzione sul problema persistente dell'eccessiva durata delle procedure di conformità, che provoca un significativo arretrato di pratiche pendenti ⁽⁵²⁾. A fine 2014, l'arretrato era diminuito del 15 % rispetto alla fine del 2013. Nonostante questo positivo sviluppo, rimane ancora un considerevole arretrato di 180 audit.

Relazione annuale di attività (RAA) della DG AGRI

7.65. Nella propria relazione annuale di attività 2014, la DG AGRI valuta la spesa a rischio per i principali settori di spesa. Il punto di partenza di tale valutazione sono i livelli di errore comunicati dagli Stati membri (per ogni organismo pagatore) nelle rispettive statistiche sui controlli. Successivamente, la Commissione opera un aggiustamento di tali livelli di errore, principalmente sulla base degli audit espletati dalla Commissione e dalla Corte negli ultimi tre anni. I livelli di errore così aggiustati sono poi aggregati e impiegati per calcolare la spesa totale a rischio, ossia il livello di errore che secondo le stime della Commissione incide sul bilancio dell'UE. Eccetto che per le debolezze di seguito descritte, riteniamo che si tratti generalmente di un approccio valido, in grado di fornire una base sufficiente per formulare riserve a livello di singolo organismo pagatore.

7.66. Gli organismi di certificazione sono tenuti a fornire una valutazione della qualità dei controlli in loco svolti dagli organismi pagatori, nonché dei risultati, così come si riflettono nelle statistiche sui controlli. Anche se nel 2014 gli organismi di certificazione hanno espresso un giudizio positivo su tutte le statistiche FEAGA-SIGC e sull'88 % delle statistiche FEASR, la Commissione ha basato la propria stima della spesa a rischio prevalentemente sugli aggiustamenti da essa stessa operati. Ciò indica che la Commissione fa affidamento in misura molto limitata sulle statistiche degli Stati membri sui controlli. Tale situazione è descritta con maggiori dettagli nella relazione speciale n. 18/2013 ⁽⁵³⁾.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

7.64. La Commissione ha destinato risorse specifiche alla gestione dei casi in arretrato e continua a considerare altamente prioritaria la gestione delle pratiche aperte. Per lo specifico arretrato individuato (pratiche aperte dal 2012 e precedenti), sono stati stabiliti chiari obiettivi intermedi, finora raggiunti e superati, e si prevede che la Commissione chiuda tutte le pratiche entro il termine prestabilito.

7.66. La Commissione desidera chiarire che fino all'esercizio finanziario 2014 gli organismi di certificazione erano tenuti a indicare nella relazione di certificazione annuale se le statistiche di controllo fossero compilate correttamente e riconciliate con la banca dati da parte dell'organismo pagatore con una pista di controllo sufficiente.

Inoltre, e in base ai risultati di un campione distinto, l'organismo di certificazione era tenuto a comunicare il livello di discrepanza, qualora riscontrato. In ogni caso, gli organismi di certificazione comunicavano che le statistiche di controllo erano compilate correttamente e riconciliate con i dati del rispettivo organismo pagatore.

Questa garanzia non è tuttavia sufficiente per giungere alla conclusione che sia possibile fornire una stima affidabile del tasso di errore sulla base delle statistiche di controllo, in quanto i controlli eseguiti dagli organismi pagatori potrebbero non essere sufficientemente efficaci.

Dall'esercizio finanziario 2015 (anno di domanda 2014) gli organismi di certificazione sono tenuti a fornire un parere sulla legalità e la regolarità delle operazioni, con la conseguente necessità di nuova verifica di un campione rappresentativo di operazioni già oggetto del controllo da parte dell'organismo pagatore. In tal modo si prevede che si determinerà, tra l'altro, un solido parere sulla qualità dei controlli e un maggior livello di garanzia sui tassi di errore comunicati dagli Stati membri.

⁽⁵²⁾ La Commissione considera come arretrato un audit che non sia stato chiuso entro due anni dalla sua esecuzione.

⁽⁵³⁾ Relazione speciale n. 18/2013 «L'attendibilità dei risultati dei controlli svolti dagli Stati membri sulla spesa agricola» (www.eca.europa.eu).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.67. La Commissione ha operato aggiustamenti per determinare i livelli di errore aggiustati sulla parte di spesa riguardo alla quale erano disponibili risultanze di audit da essa o da noi espletati. La DG AGRI, tuttavia, non ha comunicato nella propria RAA quale parte della spesa non fosse stata oggetto di aggiustamenti a causa della non disponibilità delle risultanze di tali audit. In tali casi, la Commissione fa affidamento sulle statistiche degli Stati membri sui controlli, il che può portare a sottostimare il tasso di errore aggiustato.

7.68. Le rettifiche finanziarie medie operate negli ultimi tre anni per il FEAGA corrispondono all'1,2 % della spesa interessata, mentre per il FEASR sono pari all'1 %. Ciò evidenzia che, nel complesso, la Commissione ha apportato rettifiche finanziarie che coprono poco meno della metà del livello del tasso di errore aggiustato per il FEAGA. Per il FEAGA, invece, tale copertura ammonta ad un quinto circa. Uno dei motivi principali di questa percentuale notevolmente inferiore per il FEASR è il numero significativo di singoli sistemi.

7.69. Detto numero significativo di sistemi per il FEASR deriva dal fatto che la politica di sviluppo rurale viene attuata tramite 46 misure⁽⁵⁴⁾ e, spesso, tramite sotto-misure, ciascuna con condizioni diverse. Tali misure sono attuate tramite programmi di sviluppo rurale. Alcuni Stati membri dispongono di programmi nazionali, mentre altri (come la Germania, la Spagna e l'Italia) hanno programmi regionali. Nel periodo 2007-2013, la politica di sviluppo rurale è stata attuata tramite 94 programmi di sviluppo rurale nazionali o regionali⁽⁵⁵⁾. Ciò comporta una struttura di attuazione della politica complessa e frammentata, con numerosi sistemi, e limita la copertura degli audit di conformità della Commissione per la spesa FEASR.

7.70. La spesa coperta dagli audit di conformità della Commissione è connessa a rettifiche finanziarie. Qualora la Commissione individui punti deboli nei singoli sistemi di controllo, le rettifiche finanziarie possono essere estrapolate soltanto ai sistemi sottoposti ad audit. Nella sua RAA 2014, la DG AGRI ha segnalato che nel 2014 tali audit hanno riguardato solo la spesa relativa al 24 % delle misure di mercato del FEAGA, al 35 % degli aiuti diretti del FEAGA e al 19 % del FEASR. La **tabella 7.2** riporta i dati principali utilizzati per valutare la RAA 2014 della DG AGRI.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

7.67. La Commissione esamina la situazione per ciascun organismo pagatore non solo sulla base dei risultati dei propri audit e di quelli della Corte nei tre anni precedenti, bensì anche sulla base dei pareri ricevuti dall'organismo di certificazione per ciascun organismo pagatore relativamente all'esercizio finanziario interessato. Sono pertanto disponibili risultati di audit per tutti i casi.

7.68. La capacità correttiva della Commissione comprende rettifiche finanziarie e recuperi presso i beneficiari effettuati dagli Stati membri. Nel tenere conto dei recuperi rimborsati al bilancio dell'UE, la capacità correttiva raggiunge l'1,5 % per il FEAGA e l'1,8 % per il FEASR — cfr. tabella Tasso di errore e capacità correttiva a pag. 18 della relazione annuale di attività 2014 della direzione generale dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale.

7.69. In considerazione delle limitate risorse disponibili, ogni incremento della copertura per lo sviluppo rurale dovrebbe essere controbilanciato dalla necessità di mantenere un'adeguata copertura per il FEAGA, che rappresenta circa il 79 % del bilancio della PAC.

Per lo sviluppo rurale la Commissione ha stabilito che vi sono potenzialmente 576 diversi ambiti di audit (coppie organismo pagatore/sistema di controllo). Avendo a disposizione un numero ragionevole di risorse, non è possibile esaminare tutti gli ambiti di audit ogni tre anni. Nel 2014 la Commissione ha condotto 48 audit di sviluppo rurale in loco negli Stati membri. Data l'eterogeneità delle misure di sviluppo rurale, vi è pertanto un limite alla copertura di spesa degli audit e alla portata delle eventuali rettifiche finanziarie applicate.

⁽⁵⁴⁾ Cfr. paragrafo 7.6.

⁽⁵⁵⁾ Per il periodo di programmazione 2014-2020, gli Stati membri hanno presentato 118 programmi nazionali o regionali.

Tabella 7.2 — Sintesi dei dati principali pertinenti per valutare la RAA 2014 della DG AGRI

Principale settore di spesa	Spesa 2014 (milioni di euro)	Livello di errore medio comunicato dagli Stati membri e indicato nella RAA 2014	Tasso di errore aggregato aggiustato (DG AGRI) indicato nella RAA 2014	Potenziale correttivo (corrective capacity) indicato nella RAA 2014				
				Rettifiche finanziarie medie degli ultimi tre anni indicate nella RAA 2014 (milioni di euro)		Recuperi medi degli ultimi tre anni indicati nella RAA 2014 (milioni di euro)		Totale
FEAGA	44 137,85	0,5 %	2,6 %	536,4	1,2 %	117,8	0,3 %	1,5 %
FEASR	11 186,0	1,5 %	5,1 %	113,6	1,0 %	95,6	0,9 %	1,9 %

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della relazione annuale di attività della DG AGRI.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.71. La Commissione definisce il potenziale correttivo (*corrective capacity*) come un meccanismo per correggere gli errori compiuti e tutelare il bilancio dell'UE. Per il FEASR, le cifre del 2014 mostrano che il potenziale correttivo è insufficiente a ridurre la spesa a rischio al di sotto della soglia di rilevanza entro la fine del periodo di programmazione.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

7.71. Nella relazione annuale di attività 2014, il direttore generale dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale fornisce garanzie per la PAC nel suo complesso tenendo conto dell'importo complessivo a rischio per l'anno interessato e della capacità correttiva.

In merito al FEASR, il direttore generale ha osservato che lo sviluppo rurale resta un ambito che richiede un rigoroso controllo e una continua valutazione se sia possibile, con uno sforzo ragionevole, abbassare il tasso di errore adeguato al di sotto del 2 %.

Sistemi e relazione annuale di attività della DG ENV

7.72. Abbiamo preso in esame i sistemi di controllo interno della DG Ambiente, focalizzando la nostra attenzione sulla gestione dei pagamenti tardivi, le sospensioni dei pagamenti e le procedure di recupero. Abbiamo individuato debolezze soprattutto nella gestione dei pagamenti tardivi. Analogamente agli anni precedenti, nel 2014 l'11 % dei pagamenti è stato effettuato dopo il termine ultimo fissato dalla normativa.

7.73. Abbiamo analizzato la relazione annuale di attività 2014 della DG Ambiente, verificando se le informazioni fornite fossero in linea con le nostre constatazioni e se le stime utilizzate dalla Commissione per calcolare il livello di errore medio fossero ragionevoli. Le nostre constatazioni di audit disponibili non mettevano in dubbio le informazioni fornite nella relazione annuale di attività e le stime impiegate dalla Commissione erano ragionevoli.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Conclusioni e raccomandazioni*Conclusione per il 2014*

7.74. Nel complesso, dagli elementi probatori di audit risulta che la spesa per la rubrica «Risorse naturali» e per entrambi i settori sottoposti a valutazione specifica (cfr. paragrafi 7.18 e 7.25) è inficiata da un livello di errore rilevante.

7.75. Per questa rubrica del QFP, dalle verifiche delle operazioni risulta che il livello di errore stimato presente nella popolazione è pari al 3,6 % (cfr. **allegato 7.1**).

Raccomandazioni

7.76. L'**allegato 7.2** presenta i risultati dell'esame da noi svolto sui progressi compiuti nell'attuare le raccomandazioni formulate in precedenti relazioni annuali. Nelle relazioni annuali sugli esercizi 2011 e 2012, avevamo formulato 21 raccomandazioni. Di queste, cinque sono state interamente attuate dalla Commissione e dagli Stati membri, mentre quattro sono state attuate per la maggior parte degli aspetti e 12 lo sono state per alcuni aspetti.

7.77. Alla luce di questo esame, nonché delle risultanze e delle conclusioni tratte per il 2014, per quanto concerne il FEAGA la Corte raccomanda che:

- **Raccomandazione 1:** gli Stati membri compiano ulteriori sforzi per disporre, nelle rispettive banche dati SIPA, di informazioni affidabili e aggiornate sulle dimensioni e sull'ammissibilità dei terreni agricoli, in particolare dei pascoli permanenti, e analizzino e utilizzino sistematicamente tutte le informazioni disponibili nel quadro delle verifiche amministrative, comprese le ortoimmagini più recenti, al fine di evitare pagamenti per terreni non ammissibili.

7.75. La Commissione prende atto del tasso di errore più probabile stimato dalla Corte, che è inferiore al tasso registrato lo scorso anno. La Commissione ritiene che tale diminuzione sia il risultato di tutti i provvedimenti correttivi adottati dalla Commissione e dagli Stati membri per migliorare i sistemi di gestione e controllo.

Escludendo la condizionalità, che equivale a 0,6 punti percentuali, il tasso di errore più probabile è pari al 3,0 %.

7.76. La Commissione prende atto dell'ultima valutazione fatta dalla Corte dei progressi compiuti nell'attuazione delle raccomandazioni espresse nelle precedenti relazioni annuali.

La Commissione continuerà a collaborare con gli Stati membri per migliorare ulteriormente il seguito da loro dato alle raccomandazioni della Corte.

7.77. Per loro natura e formulazione, talune raccomandazioni della Corte sono permanenti. La Commissione ritiene di aver seguito raccomandazioni analoghe per molti anni e di aver fatto tutto ciò che è in suo potere per realizzare i miglioramenti richiesti.

La Commissione sottoscrive questa raccomandazione.

Al fine di assistere e fornire orientamenti agli Stati membri nell'attuazione da parte loro dei pagamenti diretti per superficie, è stata appositamente creata una nuova unità all'interno della direzione generale dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale.

Inoltre, le carenze rilevate nei sistemi di controllo e gestione degli Stati membri vengono affrontate, ove necessario, attraverso piani d'azione mirati e completi. Nel momento in cui la Commissione, nel corso degli audit, riscontra tali problemi, chiede agli Stati membri di adottare provvedimenti correttivi. Nei casi in cui il problema risulti particolarmente grave, lo Stato membro è invitato ad attuare un piano d'azione correttivo che viene seguito attentamente dai servizi. Fino ad ora tali piani si sono rivelati estremamente efficaci.

Qualora l'attuazione del piano d'azione non sia ritenuta efficace, è possibile ridurre o sospendere i pagamenti al fine di proteggere il bilancio dell'UE.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Per quanto concerne lo sviluppo rurale, la Corte raccomanda che la Commissione:

- **Raccomandazione 2:** adotti le opportune misure per disporre che i piani di azione degli Stati membri includano obbligatoriamente provvedimenti correttivi per porre rimedio alle cause di errore riscontrate con frequenza;

- **Raccomandazione 3:** riveda la strategia definita per i propri audit di conformità relativi allo sviluppo rurale, per determinare se le debolezze dei sistemi riscontrate in una specifica regione, nel caso di Stati membri con programmi regionali, siano presenti anche in altre regioni, in particolare per quanto riguarda le misure di investimento.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione accoglie la raccomandazione. La Commissione sta lavorando intensamente con gli Stati membri al fine di individuare e risolvere le cause degli errori nell'attuazione della politica. Questo lavoro continuerà con l'obiettivo di ovviare ulteriormente alle carenze individuate, comprese quelle riscontrate dalla Corte dei conti.

Nell'ambito del follow-up dei piani d'azione sui tassi di errore condotto nel 2014, tutti gli Stati membri sono già stati invitati a collegare i piani d'azione e le azioni attenuanti alle varie conclusioni degli audit comunicate dalla Commissione o dalla Corte dei conti.

In particolare, la Commissione sta considerando la questione nell'ambito di tutte le riunioni annuali di riesame e dei comitati di sorveglianza con le autorità di gestione, insistendo sulla completezza e sull'efficacia dei piani d'azione.

Viene attualmente utilizzato un nuovo strumento informatico per tracciare l'attuazione dei provvedimenti correttivi necessari.

La Commissione accetta la raccomandazione.

La Commissione sta ampliando la copertura dei suoi audit rivolti allo sviluppo rurale. Ciò implica verificare se le debolezze riscontrate nell'ambito di una regione o misura sono altresì presenti nell'ambito di altre regioni/misure.

La Commissione sta altresì ampliando il ricorso a revisori esterni su questioni specifiche.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Per quanto riguarda sia il FEAGA, sia lo sviluppo rurale, la Corte raccomanda che la Commissione:

- **Raccomandazione 4:** si assicuri che la nuova procedura di garanzia della legittimità e regolarità delle operazioni, che diventerà obbligatoria a partire dall'esercizio finanziario 2015, sia applicata correttamente dagli organismi di certificazione e generi informazioni attendibili riguardo al livello di errore, sulle quali sia possibile fare affidamento.

7.78. Per quanto riguarda il settore della pesca, la Corte raccomanda inoltre che la Commissione:

- **Raccomandazione 5:** si assicuri che le autorità di audit degli Stati membri svolgano la propria attività in maniera più approfondita, in particolare effettuando i controlli in loco prescritti, attuando procedure di controllo della qualità e migliorando la documentazione di audit.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione accetta la raccomandazione.

Sono stati elaborati orientamenti dettagliati sul nuovo ruolo degli organismi di certificazione, che sono stati discussi nel 2013 e nel 2014.

La loro attuazione è attentamente monitorata dalla Commissione. In tale contesto si svolgono riunioni semestrali del gruppo di esperti con gli organismi pagatori e gli organismi di certificazione, nell'ambito delle quali si chiariscono questioni pratiche connesse alla legalità e alla regolarità.

Si tengono missioni periodiche di audit negli Stati membri per esaminare i metodi di lavoro degli organismi di certificazione nel quadro della legalità e della regolarità delle operazioni.

I rappresentanti degli organismi di certificazione sono altresì invitati a partecipare, a fini di formazione, ad audit di conformità che si tengono periodicamente.

Nell'accettare questa raccomandazione, la Commissione sottolinea che vi sarà una curva di apprendimento per gli organismi di certificazione e che dal 2015 riferirà nelle relazioni annuali di attività in merito ai progressi compiuti.

La Commissione accetta la raccomandazione e ritiene che vi si stia dando attuazione grazie all'attività di audit in corso e agli orientamenti forniti, ove richiesti. Nel quadro della gestione concorrente la Commissione provvede inoltre ad assistere le autorità di audit degli Stati membri affinché possano svolgere efficacemente i propri compiti.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

PARTE 2: QUESTIONI RELATIVE ALLA PERFORMANCE NELLO SVILUPPO RURALE***Valutazione della performance dei progetti***

7.79. Nella relazione annuale sull'esercizio 2013, abbiamo riscontrato che la selezione dei progetti nell'ambito della gestione concorrente — una questione di competenza dello Stato membro — è stata incentrata innanzitutto sull'esigenza di spendere i fondi UE disponibili, poi sulla necessità di rispettare le norme e solo in terzo luogo — e in misura limitata — sulla performance attesa dai progetti ⁽⁵⁶⁾. Quest'anno, nell'ambito di un esercizio pilota, abbiamo analizzato anche alcune questioni relative alla performance, oltre a verificare la regolarità delle operazioni.

7.80. Per questo esercizio pilota, abbiamo selezionato esclusivamente progetti di cui fosse ragionevolmente possibile esaminare la performance. Pertanto, su un totale di 162 operazioni nell'ambito dello sviluppo rurale, abbiamo concentrato la nostra attenzione su 71 progetti che comprendevano investimenti in immobilizzazioni materiali. Dei 71 progetti in questione, 42 erano stati completati all'epoca della visita di audit. Oltre a verificare la regolarità di tali operazioni, ne abbiamo anche valutato l'economicità e l'efficacia, verificando i criteri di performance per ciascun progetto.

7.81. Per i progetti completati da noi esaminati, abbiamo verificato che gli investimenti fossero stati attuati come pianificato ⁽⁵⁷⁾. Tale criterio è stato rispettato per la stragrande maggioranza dei progetti (93 %). Per l'insieme dei progetti, tuttavia, abbiamo riscontrato i seguenti problemi principali relativi alla performance:

- carenze nella focalizzazione delle misure e nella selezione dei progetti,
- elementi probatori insufficienti circa la ragionevolezza dei costi.

⁽⁵⁶⁾ Relazione annuale sull'esercizio 2013, paragrafo 10.10.

⁽⁵⁷⁾ Il criterio relativo alla performance «Dagli elementi probatori della visita in loco risulta che la realizzazione del progetto è stata realizzata come pianificato» è stato considerato rispettato nel caso in cui la realizzazione del progetto fosse avvenuta come pianificato. Il criterio è stato considerato non rispettato se il progetto era stato completato solo in parte o non completato affatto, senza giustificazioni accettabili per tale situazione.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Carenze nella focalizzazione delle misure e nella selezione dei progetti

7.82. Abbiamo verificato se il sostegno fosse indirizzato verso obiettivi chiaramente definiti che riflettessero le esigenze strutturali e territoriali e gli svantaggi strutturali identificati ⁽⁵⁸⁾. Per il 21 % dei progetti di investimento sottoposti ad audit, tale criterio non è stato rispettato. Abbiamo, inoltre, verificato se il progetto fosse stato selezionato sulla base di una procedura trasparente, basata su meriti comparativi in rapporto a pertinenti criteri di selezione ⁽⁵⁹⁾. Per il 51 % dei progetti di investimento sottoposti ad audit, tale criterio non è stato rispettato.

7.83. Abbiamo riscontrato che le procedure di indirizzamento e di selezione erano insufficienti. Nella maggior parte dei casi, gli organismi pagatori non erano tenuti ad applicare una rigorosa procedura di indirizzamento e di selezione. Vi erano sufficienti fondi disponibili per i progetti loro sottoposti. Detti organismi pagatori non hanno avuto alcun incentivo a spendere meno della dotazione finanziaria disponibile applicando criteri di performance. È stato riscontrato un solo caso di buone pratiche. Alcuni esempi sono riportati nel riquadro 7.10. In molte delle nostre recenti relazioni speciali ⁽⁶⁰⁾, abbiamo segnalato la mancanza di un adeguato indirizzamento degli investimenti per lo sviluppo rurale.

7.82. La questione in oggetto è stata affrontata nell'ambito degli orientamenti in materia di criteri di selezione per il periodo di programmazione 2014-2020, secondo cui deve essere garantita l'esistenza di un ordine di priorità dei progetti e di una soglia minima. Sono stati altresì contemplati a titolo illustrativo alcuni esempi di cattive prassi, alcuni dei quali tratti dalle relazioni della Corte.

⁽⁵⁸⁾ Il criterio in questione è stato considerato rispettato se gli obiettivi erano stati definiti in modo chiaro e le condizioni di ammissibilità e i criteri di selezione delle misure limitavano l'ambito degli aiuti a beneficiari o aree geografiche specifiche, in linea con le esigenze reali identificate nel PSR.

⁽⁵⁹⁾ Tale criterio è stato considerato rispettato se si è fatto ricorso a una procedura di selezione competitiva, documentata correttamente, e se i criteri di selezione erano basati su meriti comparativi e collegati agli obiettivi delle misure con opportuna ponderazione.

⁽⁶⁰⁾ Cfr., ad esempio, la relazione speciale n. 8/2012 «Aiuti mirati all'ammodernamento delle aziende agricole», la relazione speciale n. 1/2013 «Il sostegno finanziario dell'UE all'industria di trasformazione alimentare è stato efficace ed efficiente nell'aggiungere valore ai prodotti agricoli?» e la relazione speciale n. 6/2013 «Misure per la diversificazione dell'economia rurale: gli Stati membri e la Commissione hanno conseguito un rapporto costi-benefici ottimale?».

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Riquadro 7.10 — Esempi di buone e cattive pratiche di indirizzamento e di selezione

Nei Paesi Bassi è stato pubblicato un bando per la sotto-misura «condivisione delle conoscenze», la cui dotazione finanziaria era di 3,6 milioni di euro. Le 40 domande ammissibili sono state valutate da quattro esperti indipendenti, ciascuno dei quali ha assegnato un punteggio ai progetti sulla base di una serie di criteri di selezione. Per stilare la graduatoria dei progetti è stato successivamente utilizzato un punteggio ponderato. Solo i primi 13 progetti, per un importo complessivo di 2,9 milioni di euro, sono stati approvati, poiché si riteneva che gli altri progetti fornissero benefici insufficienti in rapporto al costo. Riteniamo che ciò costituisca una buona pratica, dato che i principi della sana gestione finanziaria hanno avuto la priorità rispetto alla spesa della dotazione finanziaria, come dimostrato dal fatto che i fondi rimanenti non sono stati impiegati per finanziare progetti ammissibili, ma meno efficaci.

In Bulgaria, il sostegno finanziario nell'ambito della misura «Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali» non è stato concesso in modo mirato, dato che tutte le aziende con meno di 750 dipendenti o con un fatturato annuo inferiore a 200 milioni di euro sono state considerate ammissibili al finanziamento. Per giunta, sebbene fossero stati definiti criteri di selezione, questi ultimi non sono stati impiegati per indirizzare il sostegno, in quanto la dotazione finanziaria disponibile era sufficiente per finanziare tutti i progetti ammissibili.

Abbiamo individuato altri 20 casi in cui i criteri di selezione non sono stati di fatto utilizzati poiché vi erano fondi sufficienti per finanziare tutti i progetti ammissibili. In tutti i casi, la spesa è stata effettuata nel 2014 a valere sulle dotazioni finanziarie disponibili per il periodo 2007-2013. Tale situazione si può verificare quando i fondi disponibili superano le effettive esigenze.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Riquadro 7.10 — Esempi di buone e cattive prassi di focalizzazione e selezione

I progetti selezionati dalle autorità di gestione devono contribuire al raggiungimento degli obiettivi delle politiche. I programmi di sviluppo rurale definiscono l'ammissibilità degli interventi nell'ambito di un dato quadro giuridico (prima focalizzazione), stabiliscono i principi alla base dei criteri di selezione (seconda focalizzazione), si concretizzano poi nel comitato di monitoraggio (terza focalizzazione) e infine, se conforme alla richiesta della Commissione, è stabilita una graduatoria dei progetti escludendo quelli che non superano la soglia fissata. Pertanto, il quadro giuridico esistente tiene già conto di tutti gli elementi necessari per garantire un'adeguata focalizzazione dei fondi dell'UE.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.84. Abbiamo, inoltre, verificato il criterio relativo alla performance per appurare se, nell'ambito dell'indirizzamento e della selezione, vi sia stata un'attenzione particolare alla creazione di posti di lavoro⁽⁶¹⁾. Per misurare i progressi compiuti nel raggiungimento degli obiettivi di Europa 2020, sono stati concordati cinque valori-obiettivo principali per l'intera UE, il primo dei quali consiste nel far sì che, entro il 2020, il 75 % delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni abbia un lavoro. In linea con tale traguardo, la Commissione ha dichiarato nel suo sito Internet⁽⁶²⁾ che uno dei tre obiettivi strategici di lungo termine per la politica di sviluppo rurale dell'UE nel periodo 2014-2020 consiste nella realizzazione di «uno sviluppo territoriale equilibrato delle economie e comunità rurali, compresi la creazione e la difesa dei posti di lavoro». Gli aiuti per lo sviluppo rurale sarebbero incentrati sul risolvere uno dei principali problemi dell'UE se la creazione di posti di lavoro fosse una condizione di ammissibilità per ottenere gli aiuti e/o se ai progetti fosse attribuita priorità, ai fini della graduatoria e delle procedure di selezione, in base al numero di posti di lavoro che si propongono di creare.

7.85. Riteniamo che per 34 progetti sarebbe stato possibile includere la creazione di posti di lavoro quale condizione di ammissibilità e/o criterio di selezione. La Polonia, ad esempio, ha stanziato 932 milioni di euro per la misura «Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali». I beneficiari possono ottenere il sostegno del FEASR fino a un massimo di 12,8 milioni di euro, senza che venga effettuata alcuna valutazione riguardo alla creazione di posti di lavoro.

7.86. Tuttavia, per 24 dei 34 progetti di investimento (70 %), il numero di posti di lavoro da creare non costituiva né una condizione di ammissibilità, né un criterio di selezione. Nessuno dei progetti prevedeva la creazione di posti di lavoro per i giovani.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

7.84. La creazione di posti di lavoro non è l'unico indicatore di performance pertinente da considerare. Altrettanto importante è la necessità di mantenere i posti di lavoro con l'obiettivo di arrestare lo spopolamento. La performance non va pertanto valutata solamente in termini di creazione di posti di lavoro, bensì anche di posti di lavoro mantenuti. Inoltre, è importante osservare che l'incremento di produttività legato all'innovazione e alla tecnologia potrebbe avere gravi ripercussioni occupazionali in termini di creazione di posti di lavoro, soprattutto nel settore agricolo. Di conseguenza, poiché negli ultimi decenni si registra la diminuzione dei tassi di occupazione nei settori primari, la performance delle relative politiche non può essere adeguatamente misurata facendo riferimento esclusivamente agli effetti netti.

Cfr. altresì risposta della Commissione al paragrafo 7.86.

7.85. È opportuno ridefinire l'indicatore della creazione di posti di lavoro affinché contempli anche il loro mantenimento e limitare l'ambito di applicazione a quelle misure delle quali sia possibile misurare la performance in questi termini.

Gli investimenti in immobilizzazioni materiali (ex asse 1) contribuiscono alla redditività e alla competitività delle aziende agricole [priorità 2 del regolamento (UE) n. 1305/2013]. La creazione di posti di lavoro è prevalentemente contemplata nell'ambito della priorità 6: promuovere l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali. Pertanto, non è appropriato valutare negativamente la performance dei progetti perché questo criterio non è stato preso in considerazione ai fini della selezione. Il criterio in questione dovrebbe essere valutato solamente per i progetti per i quali l'autorità di gestione ha effettivamente stabilito di utilizzarlo per la selezione delle operazioni.

Si verrebbe a creare, altrimenti, una mancata corrispondenza tra le priorità strategiche dello sviluppo rurale, previste dai testi di legge, e la valutazione della performance dei progetti condotta dalla Corte.

7.86. La Commissione evidenzia che l'osservazione relativa alla mancata concentrazione sulla creazione di posti di lavoro si limita a talune misure e, all'interno delle misure, solo a tipologie specifiche di progetti, non essendo del tutto pertinente a tutte le misure di investimento o tipologie di progetti.

⁽⁶¹⁾ Tale criterio è stato considerato rispettato se il numero di posti di lavoro creati era una condizione di ammissibilità o un criterio di selezione per il progetto. L'attenzione alla creazione di posti di lavoro per i giovani è stata considerata una buona pratica.

⁽⁶²⁾ Cfr. http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/index_it.htm

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.87. Per soli quattro progetti la decisione di concedere il sostegno è stata subordinata alla creazione di uno o più posti di lavoro. Ciò è avvenuto, ad esempio, in Polonia, nell'ambito della misura «Sostegno alla creazione e allo sviluppo di micro-imprese», in un caso in cui il beneficiario era tenuto a creare due posti di lavoro e a mantenerli per almeno due anni. Inoltre, in soli 10 casi la creazione di posti di lavoro ha costituito un criterio di selezione. Tuttavia, come riportato nel riquadro 7.10, tali procedure in genere non sono state efficaci. Inoltre, il numero di punti assegnati per la creazione di un posto di lavoro era, nella maggior parte dei casi, troppo basso per risultare decisivo all'atto della selezione dei progetti.

La ragionevolezza dei costi non è sufficientemente comprovata

7.88. Per 49 dei 71 progetti di investimento (69 %), abbiamo riscontrato elementi probatori sufficienti circa la ragionevolezza dei costi del progetto⁽⁶³⁾. Per 22 progetti di investimento (31 %), invece, ciò non è avvenuto. Il riquadro 7.11 contiene due esempi di progetti di investimento riguardo ai quali non vi erano elementi che comprovasse la ragionevolezza dei costi. Recentemente abbiamo pubblicato una relazione speciale⁽⁶⁴⁾ che analizza in maniera dettagliata tale tematica.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

7.87. Il fatto di assoggettare il sostegno FEASR alla presentazione di prove relative alla creazione di posti di lavoro nelle microimprese potrebbe essere rischioso in termini di tasso di errore. Imporrebbe un onere aggiuntivo ai beneficiari, che in alcuni casi sarebbero incapaci di creare tali posti di lavoro a causa delle circostanze esterne. Inoltre, occorre tenere in considerazione il fatto che il sostegno alle microimprese contribuisce in molti casi al raggiungimento di una serie di obiettivi, compresi la diversificazione, lo sviluppo locale, l'innovazione, la performance economica e l'accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli.

7.88. La Commissione ha inserito nel documento di orientamento relativo ai controlli e alle sanzioni per il periodo 2014-2020 l'elenco di controllo per la valutazione della ragionevolezza dei costi elaborato dalla Corte e allegato alla relazione speciale 22/2014. Nell'ambito del FEASR, è stata organizzata una specifica attività di formazione rivolta a organismi pagatori e autorità di gestione sul tema della ragionevolezza dei costi e degli appalti pubblici il 17 marzo 2015 a Bruxelles. All'evento hanno partecipato altresì esponenti della Corte.

⁽⁶³⁾ Il criterio di performance «Dagli elementi probatori risulta che i costi sono ragionevoli» è stato ritenuto rispettato se si è fatto ricorso a una procedura di appalto competitiva comprendente una selezione sulla base del prezzo più basso o del miglior rapporto tra benefici e costi, oppure in caso di utilizzo di costi di riferimento affidabili.

⁽⁶⁴⁾ Cfr. relazione speciale n. 22/2014 «Applicare il principio dell'economicità: tenere sotto controllo i costi delle sovvenzioni per i progetti di sviluppo rurale finanziati dall'UE».

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Riquadro 7.11 — Esempio di mancanza di elementi comprovanti la ragionevolezza dei costi

Il Portogallo utilizza costi di riferimento per la misura «Ricostituzione del potenziale produttivo silvicolo danneggiato da disastri naturali e da incendi e introduzione di adeguate azioni preventive». Per un progetto di investimento, sono stati fissati sei prezzi di riferimento per il controllo della vegetazione, che variavano tra 47 e 1 138 euro/ettaro, in base ai diversi tipi di intervento e alle condizioni delle parcelle (come la pendenza e il manto vegetale). Le tariffe per il progetto sottoposto ad audit variavano tra 232 e 1 138 euro/ettaro. Abbiamo riscontrato che l'organismo pagatore non aveva effettuato alcuna verifica circa la ragionevolezza dei costi. In particolare, non erano state verificate le condizioni delle parcelle, rendendo impossibile stabilire se il prezzo per ettaro dell'intervento fosse ragionevole.

Nei Paesi Bassi, i progetti per la misura «Formazione professionale rivolta agli addetti del settore agricolo e forestale» sono stati valutati da un'apposita commissione prima di essere approvati. Nel caso di un progetto sottoposto ad audit nel quadro di tale misura, detta commissione lo aveva ritenuto costoso rispetto ai contenuti e al risultato potenziale. L'organismo pagatore non ha dato seguito a tale segnalazione. Di fatto, non abbiamo trovato nessun elemento comprovante che l'organismo pagatore avesse in qualche modo verificato la ragionevolezza dei costi.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Riquadro 7.11 — Esempio di mancanza di elementi probatori della ragionevolezza dei costi

Cfr. risposta della Commissione al paragrafo 7.34.

Conclusione

7.89. Dall'esame da noi svolto sulla performance dei progetti di investimento nell'ambito dello sviluppo rurale emergono comprovate carenze nell'indirizzamento del sostegno e l'assenza di elementi comprovanti la ragionevolezza dei costi. Ciò conferma le conclusioni da noi tratte in numerose relazioni speciali e dimostra il persistere di tali problemi.

7.89. La Commissione ha perfezionato gli orientamenti rivolti agli Stati membri per il periodo di programmazione 2014-2020, anche in materia di focalizzazione e di selezione dei progetti nonché di valutazione della ragionevolezza dei costi. L'impatto previsto di tali orientamenti è pertanto atteso non prima della fase di attuazione della nuova generazione di programmi di sviluppo rurale.

ALLEGATO 7.1

RISULTATI DELLA VERIFICA DELLE OPERAZIONI PER LA RUBRICA «RISORSE NATURALI»

	2014	2013 ⁽¹⁾
DIMENSIONE E STRUTTURA DEL CAMPIONE		
Agricoltura: Sostegno al mercato e aiuti diretti	183	180
Sviluppo rurale, ambiente, azione per il clima e pesca	176	171
Totale operazioni «Risorse naturali»	359	351
IMPATTO STIMATO DEGLI ERRORI QUANTIFICABILI		
Livello di errore stimato per Sostegno al mercato e aiuti diretti	2,9 %	3,6 %
Livello di errore stimato per Sviluppo rurale, ambiente, azione per il clima e pesca	6,2 %	7,0 %
Livello di errore stimato per «Risorse naturali»	3,6 %	4,4 %
Limite superiore dell'errore (LSE)	4,6 %	
Limite inferiore dell'errore (LIE)	2,7 %	

I limiti superiore e inferiore dell'errore per «Agricoltura: sostegno al mercato e aiuti diretti» sono del 2,6 % e del 6,8 % rispettivamente.

I limiti superiore e inferiore dell'errore per «Sviluppo rurale, ambiente, azione per il clima e pesca» sono del 3,2 % e del 9,3 % rispettivamente.

⁽¹⁾ Le cifre relative al 2013 sono state ricalcolate per rispettare la struttura della relazione annuale sull'esercizio 2014 e consentire pertanto un confronto tra i due esercizi. Il **grafico 1.3** del capitolo 1 presenta la nuova classificazione delle risultanze concernenti il 2013, in base alla struttura della relazione annuale sull'esercizio 2014.

ALLEGATO 7.2

SEGUITO DATO ALLE RACCOMANDAZIONI FORMULATE IN PRECEDENZA PER LA RUBRICA «RISORSE NATURALI»

Esercizio	Raccomandazione della Corte	Analisi della Corte sui progressi compiuti						Risposta della Commissione
		Pienamente attuata	In corso di attuazione		Non attuata	Non più applicabile	Elementi probatori insufficienti	
			Per la maggior parte degli aspetti	Per alcuni aspetti				
2012	3.37. In seguito a tale esame e alle risultanze e alle conclusioni esposte per il 2012, la Corte raccomanda alla Commissione e agli Stati membri di accrescere ed accelerare l'azione svolta al fine di garantire che:							
	Raccomandazione 1: l'ammissibilità dei terreni, in particolare dei pascoli permanenti, sia adeguatamente registrata nel SIPA, soprattutto laddove le superfici siano completamente o parzialmente coperte da rocce, arbusti o alberi fitti o cespugli o dove i terreni siano stati abbandonati per molti anni.			X				
	Raccomandazione 2: vengano adottate azioni correttive adeguate e immediate quando i sistemi di gestione e controllo e/o le banche dati SIGC siano risultati carenti o non aggiornati.		X					
	Raccomandazione 3: i pagamenti siano basati sui risultati delle ispezioni e i controlli in loco abbiano la qualità necessaria per determinare, in modo attendibile, la superficie ammissibile.		X					
	Raccomandazione 4: la concezione e la qualità del lavoro svolto dai direttori degli organismi pagatori e degli organismi di certificazione a sostegno delle rispettive dichiarazioni forniscano una base affidabile per valutare la legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti.			X				
	4.44. Successivamente a tale esame e alle constatazioni e conclusioni relative al 2012, la Corte raccomanda, nell'ambito dello sviluppo rurale, quanto segue:							
	Raccomandazione 1: gli Stati membri dovrebbero migliorare l'esecuzione dei controlli amministrativi esistenti, avvalendosi di tutte le informazioni pertinenti di cui dispongono gli organismi pagatori, in quanto ciò consentirebbe di individuare e correggere la maggior parte degli errori.			X				

Esercizio	Raccomandazione della Corte	Analisi della Corte sui progressi compiuti						Risposta della Commissione
		Pienamente attuata	In corso di attuazione		Non attuata	Non più applicabile	Elementi probatori insufficienti	
			Per la maggior parte degli aspetti	Per alcuni aspetti				
2012	Raccomandazione 2: la Commissione dovrebbe fare in modo che a tutti i casi in cui la Corte ha individuato errori venga dato un seguito appropriato.	X						
	Raccomandazione 3: la Commissione, nella relazione annuale di attività della DG AGRI, dovrebbe applicare per il FEASR un approccio simile a quello dell'aiuto disaccoppiato per le superfici, in cui tenga conto di risultati dei propri audit di conformità nel valutare il tasso di errore per ciascun organismo pagatore.	X						
	E per la PAC nel suo insieme, formula le seguenti raccomandazioni:			X				
	Raccomandazione 4: la Commissione dovrebbe garantire una copertura adeguata dei propri audit di conformità.							
	Raccomandazione 5: la Commissione dovrebbe ovviare alle debolezze riscontrate negli audit di conformità da essa svolti e al problema persistente dei lunghi ritardi nell'insieme della procedura di conformità.		X					
	Raccomandazione 6: la Commissione dovrebbe migliorare ulteriormente il metodo adottato per la determinazione delle rettifiche finanziarie, in modo da tener meglio conto della natura e della gravità delle infrazioni rilevate.	X						
	4.45. Nel settore della salute e della tutela dei consumatori, la Corte raccomanda quanto segue:							
	Raccomandazione 7: la Commissione dovrebbe porre rimedio alle debolezze rilevate nei sistemi concernenti gli appalti e le convenzioni di sovvenzione.	X						

Esercizio	Raccomandazione della Corte	Analisi della Corte sui progressi compiuti						Risposta della Commissione
		Pienamente attuata	In corso di attuazione		Non attuata	Non più applicabile	Elementi probatori insufficienti	
			Per la maggior parte degli aspetti	Per alcuni aspetti				
2011	3.45. In seguito a tale esame e alle risultanze e alle conclusioni esposte per il 2011, la Corte raccomanda alla Commissione e agli Stati membri, per l'attuale periodo di programmazione, di prendere misure appropriate al fine di garantire quanto segue:							
	Raccomandazione 1: la corretta valutazione dell'ammissibilità dei pascoli permanenti, soprattutto nel caso delle superfici parzialmente coperte da cespugli, arbusti, alberi fitti o rocce.			X				
	Raccomandazione 3: lo svolgimento di verifiche in loco che consentano di identificare in modo affidabile le superfici ammissibili.		X					
	Raccomandazione 4: una progettazione e una qualità del lavoro svolto dagli organismi di certificazione atti a consentire la valutazione affidabile della legittimità e della regolarità delle operazioni degli organismi pagatori.			X				
	4.53. Va osservato che la raccomandazione della Corte volta a semplificare ulteriormente le norme e le condizioni per lo sviluppo rurale è tuttora valida.			X				
	4.54. In base a tale esame e alle constatazioni e conclusioni relative al 2011, la Corte raccomanda, nell'ambito del settore dello sviluppo rurale e relativamente al periodo di programmazione in corso, che:							
	Raccomandazione 1: gli Stati membri espletino controlli amministrativi e in loco più rigorosi, in modo da attenuare il rischio che vengano dichiarate all'UE spese non ammissibili.			X				

Esercizio	Raccomandazione della Corte	Analisi della Corte sui progressi compiuti						Risposta della Commissione
		Pienamente attuata	In corso di attuazione		Non attuata	Non più applicabile	Elementi probatori insufficienti	
			Per la maggior parte degli aspetti	Per alcuni aspetti				
2011	Raccomandazione 2: la Commissione e gli Stati membri provvedano affinché le norme esistenti siano meglio applicate per quanto concerne: — gli appalti pubblici e l’IVA, quando i beneficiari dell’aiuto sono organismi pubblici, — gli impegni agroambientali e le norme di ammissibilità per l’ammodernamento delle aziende agricole.			X				
	Raccomandazione 3: la Commissione analizzi le cause del tasso di errore rilevante.	X						
	Raccomandazione 5: la Commissione ampli gli orientamenti per gli organismi di certificazione aggiungendo l’obbligo per questi ultimi di includere nelle rispettive strategie e relazioni di audit le risultanze di audit svolti in precedenza dalla Commissione e dalla Corte.			X				
	Raccomandazione 6: riguardo alla condizionalità, gli Stati membri garantiscano il rispetto dei requisiti concernenti l’identificazione e la registrazione degli animali e migliorino la ripartizione dei controlli nell’arco dell’anno, di modo che tutti i requisiti pertinenti vengano adeguatamente verificati.			X				
	4.55. Nei settori d’intervento Ambiente, Affari marittimi e pesca, Salute e Tutela dei consumatori, la Corte raccomanda che la Commissione migliori il monitoraggio delle catture nel quadro degli accordi di partenariato nel settore della pesca con paesi terzi.			X				

CAPITOLO 8

«Ruolo mondiale dell'Europa»

INDICE

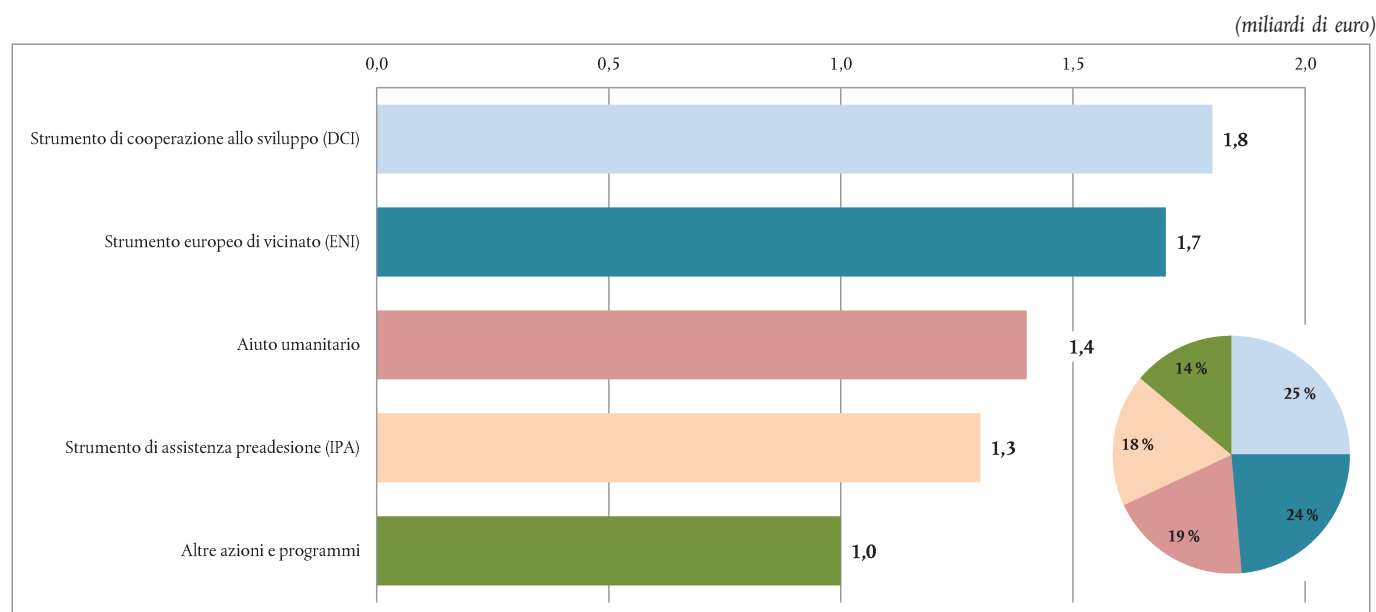
	<i>Paragrafi</i>
Introduzione	8.1-8.10
Caratteristiche specifiche della rubrica «Ruolo mondiale dell'Europa»	8.2-8.9
Estensione e approccio dell'audit	8.10
Regolarità delle operazioni	8.11-8.21
Esame delle relazioni annuali di attività e dei sistemi selezionati	8.22-8.25
Direzione generale Sviluppo e cooperazione (EuropeAid)	8.22-8.23
Direzione generale Aiuti umanitari e protezione civile (ECHO)	8.24-8.25
Conclusioni e raccomandazioni	8.26-8.31
Conclusione per il 2014	8.26-8.27
Raccomandazioni	8.28-8.31
Allegato 8.1 - Risultati della verifica delle operazioni per la rubrica «Ruolo mondiale dell'Europa»	
Allegato 8.2 - Seguito dato alle raccomandazioni formulate in precedenza per la rubrica «Ruolo mondiale dell'Europa»	

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

INTRODUZIONE

8.1. Questo capitolo presenta le constatazioni scaturite dalla valutazione specifica della rubrica «Ruolo mondiale dell'Europa». Rispetto al precedente Capitolo 7 «Relazioni esterne, aiuti e allargamento»⁽¹⁾ ha una portata più ampia, in quanto comprende anche le spese relative alla politica regionale (300 milioni di euro), allo sviluppo rurale (150 milioni di euro) nonché alla ricerca e ad altre politiche interne (100 milioni di euro). Le informazioni fondamentali sulle attività esaminate e sulle spese per l'esercizio 2014 sono fornite nel **grafico 8.1**.

Grafico 8.1 — Rubrica 4 del quadro finanziario pluriennale — «Ruolo mondiale dell'Europa»



Totale pagamenti dell'esercizio:	7,2
— spese operative	6,0
— sostegno al bilancio	0,9
— spese amministrative	0,3
- anticipi ⁽¹⁾	4,3
+ liquidazioni di anticipi	4,5

Popolazione controllata, totale	7,4

⁽¹⁾ Conformemente alla definizione armonizzata di operazioni sottostanti (per i dettagli cfr. **Allegato 1.1**, paragrafo 7).

Fonte: Conti consolidati dell'Unione europea per l'esercizio 2014.

⁽¹⁾ Il paragrafo 0.7 dell'introduzione generale illustra la nuova struttura della relazione annuale della Corte.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Caratteristiche specifiche della rubrica «Ruolo mondiale dell'Europa»

8.2. La rubrica «Ruolo mondiale dell'Europa» copre tutte le azioni esterne («politica estera») finanziate dal bilancio dell'Unione. I pagamenti effettuati nel 2014 per tale rubrica sono ammontati a 7,2 miliardi di euro, erogati tramite numerosi strumenti. Lo strumento di cooperazione allo sviluppo (DCI), lo strumento europeo di vicinato (ENI), lo strumento di assistenza preadesione (IPA) e gli aiuti umanitari rappresentano più dell'86 % della rubrica del QFP.

8.3. Per quanto riguarda la cooperazione allo sviluppo, l'obiettivo principale dell'Unione in questo settore è la riduzione e, a lungo termine, l'eliminazione della povertà⁽²⁾. L'obiettivo della politica di vicinato consiste nel sostenere i partner che intraprendono riforme a sostegno della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti umani, nel contribuire al loro sviluppo economico inclusivo e nel promuovere parallelamente alle relazioni con i governi un partenariato con le società. L'aiuto alla preadesione si prefigge di aiutare i paesi candidati e potenziali candidati a rispettare valori come la dignità umana, la libertà, la democrazia, l'uguaglianza, lo Stato di diritto e i diritti umani. L'aiuto umanitario fornisce, in modo puntuale, assistenza, soccorso e protezione alle popolazioni dei paesi terzi vittime di calamità naturali o provocate dall'uomo.

8.4. Le principali direzioni generali deputate all'esecuzione del bilancio per le azioni esterne sono la direzione generale Cooperazione internazionale e sviluppo (EuropeAid), il Servizio degli strumenti di politica estera (FPI), la direzione generale Politica di vicinato e negoziati di allargamento (DG NEAR, ex DG ELARG) e la direzione generale Aiuti umanitari e protezione civile (ECHO).

8.5. La spesa oggetto della rubrica del quadro finanziario pluriennale (QFP) «Ruolo mondiale dell'Europa» è eseguita mediante una vasta gamma di strumenti di cooperazione e modalità di erogazione⁽³⁾, applicati in più di 150 paesi. Le norme e le procedure sono spesso complesse, comprese quelle relative alle gare d'appalto e all'aggiudicazione dei contratti.

⁽²⁾ Ai sensi del trattato di Lisbona e del Consenso europeo sullo sviluppo del 2005.

⁽³⁾ Le azioni esterne possono finanziare, in particolare, appalti, sovvenzioni, compresi gli abbuoni di interessi, prestiti speciali, la garanzia di prestiti e azioni di assistenza finanziaria, di sostegno al bilancio e altre forme specifiche di aiuti di bilancio.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

8.6. In due ambiti la natura degli strumenti e delle condizioni di pagamento limita la propensione delle operazioni all'errore. Si tratta del sostegno al bilancio⁽⁴⁾ e dei contributi dell'UE a progetti finanziati da più donatori e attuati da organizzazioni internazionali⁽⁵⁾ quali ad esempio l'ONU.

8.7. Il sostegno al bilancio fornisce contributi a favore del bilancio generale di uno stato o alla dotazione di quest'ultimo relativa a una politica o a un obiettivo specifici. Abbiamo esaminato se la Commissione avesse rispettato le condizioni specifiche per eseguire versamenti a sostegno del bilancio del paese partner in questione e se avesse verificato il rispetto delle condizioni generali di ammissibilità (come i progressi conseguiti nella gestione finanziaria del settore pubblico).

8.8. Le disposizioni normative si prestano però a diverse interpretazioni e la Commissione gode di un ampio margine di discrezionalità nel decidere se le condizioni generali siano state rispettate. L'audit della regolarità da noi svolto non può andare oltre la fase in cui gli aiuti sono versati al paese partner. I fondi trasferiti vengono quindi a fondersi con le risorse di bilancio del paese beneficiario. Eventuali debolezze nella gestione finanziaria di quest'ultimo non condurranno alla rilevazione di errori nel nostro audit della regolarità.

8.9. Quando i contributi della Commissione ai progetti finanziati da più donatori vanno ad aggiungersi a quelli degli altri donatori e non vengono destinati a voci di spesa specifiche e identificabili, la Commissione presuppone che le norme di ammissibilità dell'UE siano rispettate fintanto che l'importo aggregato comprende spese ammissibili sufficienti a coprire il contributo dell'UE. Questo è ciò che la Commissione definisce «approccio nozionale». L'adozione dell'approccio nozionale da parte della Commissione limita il lavoro degli auditor laddove sia stato fornito un contributo cospicuo da parte di altri donatori, contributo che la Commissione ritiene sufficiente a coprire eventuali spese non ammissibili da noi eventualmente rilevate.

⁽⁴⁾ I pagamenti per il sostegno al bilancio eseguiti a carico del bilancio generale nel 2014 sono ammontati a 850 milioni di euro.

⁽⁵⁾ I pagamenti effettuati a favore di organizzazioni internazionali tramite il bilancio generale nel 2014 sono ammontati a 1 640 milioni di euro.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Estensione e approccio dell'audit

8.10. *L'allegato 1.1, parte 2*, del capitolo 1 descrive l'approccio e la metodologia di audit generali da noi seguiti. Per l'audit inerente al «Ruolo mondiale dell'Europa», si precisa in particolare quanto segue:

- a) L'audit ha compreso l'esame di un campione di 172 operazioni come indicato nell'*allegato 1.1*, paragrafo 7. Il campione è estratto in modo da essere rappresentativo dell'intera gamma di operazioni eseguite nell'ambito della rubrica del QFP esaminata. Nel 2014, il campione ha compreso 122 operazioni approvate dalle delegazioni dell'UE in 11 paesi beneficiari ⁽⁶⁾ e 50 operazioni approvate dai servizi centrali della Commissione.
- b) La valutazione delle relazioni annuali di attività ha riguardato anche le relazioni delle DG EuropeAid ed ECHO.

REGOLARITÀ DELLE OPERAZIONI

8.11. I risultati della verifica delle operazioni sono sintetizzati nell'*allegato 8.1*. Delle 172 operazioni da noi controllate, 43 (25 %) presentavano errori. Sulla base dei 28 errori che abbiamo quantificato, stimiamo il livello di errore al 2,7 % ⁽⁷⁾.

8.12. Se si escludono dal campione controllato il sostegno al bilancio e le operazioni finanziate da più donatori di cui ai paragrafi 8.6 — 8.9, il livello di errore stimato è pari al 3,7 % ⁽⁸⁾.

8.13. Per sette casi di errori quantificabili, la Commissione disponeva di informazioni sufficienti ⁽⁹⁾ per prevenire o individuare e correggere gli errori prima di accettare la spesa. Se tutte queste informazioni fossero state utilizzate per rettificare gli errori, il livello di errore stimato per questo capitolo sarebbe stato inferiore di 0,2 punti percentuali. In altre cinque operazioni, abbiamo riscontrato errori che non erano stati individuati dai revisori nominati dai beneficiari.

8.14. *Il grafico 8.2* mostra in che misura i diversi tipi di errori incidano sul livello di errore da noi stimato per il 2014.

8.11. Risposta comune ai paragrafi da 8.11 a 8.20

I controlli della Commissione sono concepiti in modo tale che siano ancora possibili l'individuazione e la rettifica degli errori mediante audit ex post, dopo i pagamenti finali. Un ampio programma di audit ex post viene programmato e attuato annualmente dalle DG responsabili degli aiuti esterni, sulla base di un processo formale di valutazione dei rischi.

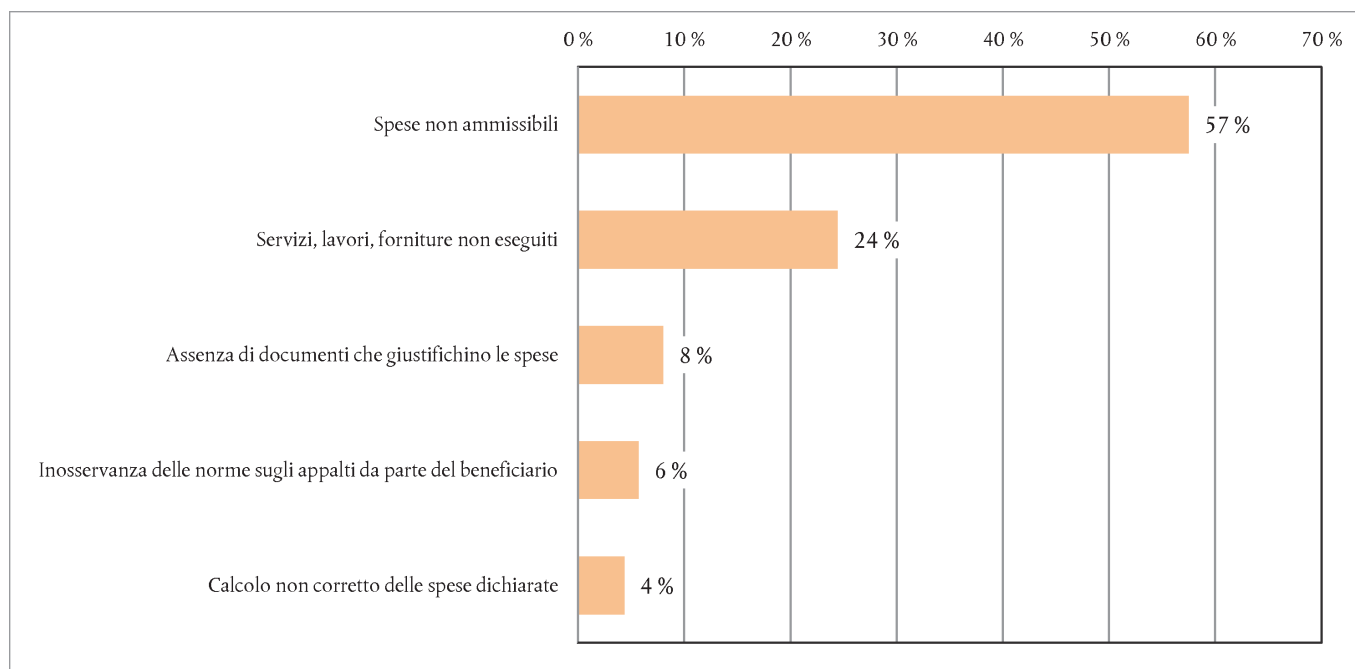
⁽⁶⁾ Belize, Bosnia-Erzegovina, Colombia, Giamaica, Laos, Moldova, Niger, Palestina, Serbia, Thailandia e Tunisia.

⁽⁷⁾ La stima dell'errore avviene sulla base di un campione rappresentativo. La cifra indicata è la stima migliore. Secondo la stima da noi elaborata, riteniamo, con un livello di affidabilità del 95 %, che il tasso di errore nella popolazione si situi tra lo 0,9 % e il 4,4 % (rispettivamente, il limite inferiore e quello superiore dell'errore).

⁽⁸⁾ 129 operazioni, con un limite inferiore dell'errore (LIE) dell'1,3 %, un limite superiore dell'errore (LSE) del 6,0 % e un livello di affidabilità del 95 %.

⁽⁹⁾ Sulla base della documentazione giustificativa e dei controlli obbligatori.

Grafico 8.2 — Incidenza di ciascun tipo di errore sul livello di errore stimato



Fonte: Corte dei conti europea.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

8.15. Il tipo di errore più frequente (14 casi su 28), che rappresenta il 57 % del livello di errore stimato, riguarda le spese non ammissibili. Si tratta di spese connesse ad attività non contemplate dal contratto o sostenute al di fuori del periodo di ammissibilità, di imposte non ammissibili, o di spese non conformi alla norma relativa all'origine e di costi indiretti imputati erroneamente come costi diretti (cfr. esempio nel riquadro 8.1). Tutti questi casi riguardano contratti di sovvenzioni o contratti eseguiti da organizzazioni internazionali.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Riquadro 8.1 — Spese non ammissibili*EuropeAid — Laos*

La Commissione ha firmato una convenzione di sovvenzione, del valore di 150 000 euro, con un operatore nazionale in Laos, il cui obiettivo globale era di ridurre, attraverso l'educazione al rischio, il numero delle vittime causate da ordigni inesplosi. Il periodo di attuazione convenuto per contratto ha avuto inizio nel gennaio 2009. I costi retributivi del personale sul campo per dicembre 2008 sono stati imputati alla Commissione, che li ha accettati. I costi accettati sono stati pertanto dichiarati in eccesso.

8.16. Il 24 % del livello di errore stimato rappresenta cinque casi in cui la Commissione ha erroneamente accettato (e liquidato) le spese relative a servizi, lavori e forniture non sostenute al momento dell'accettazione da parte della Commissione (cfr. esempio nel riquadro 8.2).

Riquadro 8.2 — Spese non sostenute*EuropeAid — Belize*

La Commissione ha firmato un accordo di contributo con una banca caraibica per un importo di 6,5 milioni di euro a favore della creazione di un meccanismo di credito rinnovabile per il reimpianto di canna da zucchero in Belize. La Commissione ha finanziato integralmente l'intervento.

Nel 2014, essa ha accettato spese per 2,3 milioni di euro, di cui 740 000 euro rappresentavano contratti di prestito, a favore di agricoltori, firmati dall'istituto finanziario, ma non ancora erogati. Accettando l'intero importo come spesa effettivamente sostenuta, la Commissione ha erroneamente liquidato una quota troppo alta del prefinanziamento precedentemente corrisposto.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

8.17. L'8 % del livello di errore stimato è dovuto all'assenza di documenti giustificativi. Il 4 % del livello di errore stimato è riconducibile a casi in cui la spesa dichiarata è stata erroneamente calcolata a causa di errori matematici o di tassi di cambio non corretti.

8.18. Il 6 % del livello di errore stimato riguardava procedure d'appalto o di aggiudicazione irregolari esperite dai beneficiari (cfr. esempio nel riquadro 8.3).

Riquadro 8.3 — Procedura di aggiudicazione irregolare

EuropeAid — Tunisia

La Commissione ha firmato una convenzione di sovvenzione del valore di 230 000 euro con una ONG svizzera, il cui obiettivo era di stabilizzare le trasmissioni radio e garantire la diffusione dell'informazione a un vasto pubblico in Tunisia durante la preparazione delle elezioni generali dopo la rivoluzione.

L'ONG in questione ha firmato un contratto con un fornitore di servizi per un importo di 11 500 euro senza che, al momento dell'aggiudicazione dell'appalto, fosse dimostrata la consultazione di tre fornitori di servizi.

8.19. 15 operazioni su 172 erano inficiate da errori non quantificabili riguardanti il mancato rispetto di obblighi normativi o contrattuali.

8.20. Le 20 operazioni di sostegno al bilancio esaminate erano esenti da errori sotto il profilo della legittimità e della regolarità.

8.21. Nella nostra relazione annuale sull'esercizio 2013 avevamo segnalato un errore sistemico in quanto la DG Allargamento accettava spese basate su stime proprie anziché sui costi realmente sostenuti, pagati e accettati. Nel corso dell'audit di quest'anno abbiamo rilevato che anche nel 2014 erano state eseguite imputazioni contabili di questo tipo (96 milioni di euro). Nel maggio 2014, la DG Allargamento ha corretto le liquidazioni erroneamente effettuate nei propri conti per il 2013 e il 2014. Inoltre ha rivisto le istruzioni emanate nel manuale contabile interno, precisando che il prefinanziamento dovrebbe essere liquidato in base alle spese ammissibili accettate.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Riquadro 8.3 — Procedura di appalto irregolare

Si è trattato di un caso isolato riconducibile a una necessità urgente e immediata. All'ONG è stato ricordato che in futuro dovrà attenersi rigorosamente alle norme sugli appalti pubblici.

8.21. A seguito delle osservazioni formulate dalla Corte dei conti nel quadro della dichiarazione di affidabilità 2013, l'ex DG ELARG ha introdotto immediatamente modifiche sostanziali nei suoi sistemi, che trovano oggi continuità.

I progressi compiuti al riguardo dalla DG NEAR sono stati comunicati alle altre istituzioni.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

**ESAME DELLE RELAZIONI ANNUALI DI ATTIVITÀ
E DEI SISTEMI SELEZIONATI****Direzione generale Sviluppo e cooperazione (EuropeAid)**

8.22. La verifica delle operazioni ha rivelato che, in alcuni casi, i sistemi ex ante della Commissione non hanno funzionato. La verifica delle spese svolta dai revisori nominati dai beneficiari non sempre ha individuato gli errori. Ciò ha condotto all'accettazione di spese non ammissibili sostenute dai beneficiari.

8.23. I risultati dettagliati della valutazione dei sistemi di EuropeAid, compresi lo studio del tasso di errore residuo effettuato da EuropeAid e l'esame della relazione annuale di attività di quest'ultima, sono presentati nella nostra relazione annuale sull'ottavo, nono, decimo e undicesimo Fondo europeo di sviluppo, ai paragrafi 36-46.

Direzione generale Aiuti umanitari e protezione civile (ECHO)

8.24. Applicando un approccio a rotazione⁽¹⁰⁾, abbiamo esaminato la relazione annuale di attività della DG ECHO per quanto attiene al «Ruolo mondiale dell'Europa».

8.25. Nella dichiarazione di affidabilità per l'esercizio 2014, il direttore generale della DG ECHO ha dichiarato di avere una ragionevole certezza che le procedure di controllo poste in essere fornissero le garanzie necessarie circa la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti e che le informazioni fornite nella relazione fossero attendibili, complete ed esatte. Questa dichiarazione è corroborata dalle risultanze e dalle conclusioni del lavoro di audit da noi svolto sulle operazioni della DG ECHO del 2014.

⁽¹⁰⁾ Negli esercizi precedenti avevamo esaminato la relazione annuale di attività dell'FPI per il 2013 e la relazione annuale di attività della DG Allargamento per il 2012.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI**Conclusione per il 2014**

8.26. Nel complesso, dagli elementi probatori di audit risulta che le spese nell'ambito della rubrica «Ruolo mondiale dell'Europa» sono inficiate da un livello rilevante di errori.

8.27. Per la spesa concernente questa rubrica del QFP, la verifica delle operazioni indica che l'errore più probabile presente nella popolazione è pari al 2,7 % (cfr. **allegato 8.1**).

Raccomandazioni

8.28. L'**allegato 8.2** presenta i risultati dell'esame da noi svolto sui progressi compiuti nell'attuare le raccomandazioni espresse in precedenti relazioni annuali⁽¹¹⁾. Nelle relazioni annuali sugli esercizi 2011 e 2012, avevamo formulato otto raccomandazioni. Di queste, quattro sono state interamente attuate dalla Commissione, mentre due sono state attuate per la maggior parte degli aspetti e due solo per alcuni aspetti.

8.29. Come indicato al paragrafo 8.22, la verifica delle operazioni relative al 2014 ha rivelato debolezze nei controlli sulle spese. La questione era già stata sollevata nella relazione annuale sull'esercizio 2012, in cui avevamo invitato la Commissione ad adottare misure efficaci per assicurare la qualità delle verifiche sulle spese espletate da revisori esterni. Da allora, EuropeAid ha intrapreso azioni volte a porre rimedio alle debolezze degli audit e delle verifiche esterni. Tuttavia, è ancora troppo presto per valutare l'impatto di queste azioni, alcune delle quali sono ancora in fase di sviluppo.

8.30. I risultati della verifica delle operazioni hanno dimostrato che, in alcuni casi, i controlli per prevenire e rilevare spese non ammissibili riguardo ai contratti di sovvenzione non hanno funzionato. Nella nostra relazione annuale sull'esercizio 2011 avevamo espresso una raccomandazione in merito alla supervisione delle sovvenzioni, raccomandazione che le azioni intraprese dalla Commissione hanno attuato solo per alcuni aspetti.

8.29. Poiché nei risvolti pratici la questione si è rivelata più complessa di quanto si pensasse, lo sviluppo delle griglie qualitative per le relazioni di verifica della spesa sta prendendo più tempo del previsto. Le griglie dovrebbero essere disponibili entro l'ultimo trimestre 2015.

⁽¹¹⁾ Lo scopo di questo esame del seguito dato alle nostre raccomandazioni era verificare se, in risposta ad esse, fossero state introdotte e attuate misure correttive, non di valutarne l'efficacia. Nel caso di alcune misure, ancora in fase di definizione, era troppo presto per procedere alla verifica.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

8.31. Alla luce di tale esame e delle constatazioni e conclusioni formulate per l'esercizio 2014, raccomandiamo alla Commissione, e in particolare a EuropeAid, di:

- **Raccomandazione 1:** instaurare e attuare procedure di controllo interno volte a garantire che i prefinanziamenti siano liquidati sulla base delle spese effettivamente sostenute, escludendo gli impegni giuridici;
- **Raccomandazione 2:** rafforzare i controlli ex ante per i contratti di sovvenzioni, segnatamente rendendo operative, nel caso di EuropeAid, le azioni auspiccate in risposta alla raccomandazione espressa nella relazione annuale sui FES per l'esercizio 2011, ovvero una pianificazione basata sul rischio e il sistematico follow-up per le verifiche e le visite di monitoraggio in loco.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione accetta questa raccomandazione.

La Commissione preciserà in maggiore dettaglio nei Companion DEVCO e NEAR le regole applicabili alla liquidazione per gli accordi di contributo.

La Commissione accetta questa raccomandazione. Sono già in corso di attuazione misure.

ALLEGATO 8.1

RISULTATI DELLA VERIFICA DELLE OPERAZIONI PER LA RUBRICA «RUOLO MONDIALE DELL'EUROPA»

	2014	2013 ⁽¹⁾
DIMENSIONE E STRUTTURA DEL CAMPIONE		
Totale operazioni:	172	182
IMPATTO STIMATO DEGLI ERRORI QUANTIFICABILI		
Livello di errore stimato	2,7 %	2,1 %
Limite superiore dell'errore (LSE)	4,4 %	
Limite inferiore dell'errore (LIE)	0,9 %	

⁽¹⁾ I dati relativi al 2013 sono stati ricalcolati per rispettare la struttura della relazione annuale sull'esercizio 2014 e consentire quindi il confronto fra i due esercizi. Il **grafico 1.3** del capitolo 1 presenta la nuova classificazione dei risultati concernenti il 2013 in base alla struttura della relazione annuale sull'esercizio 2014.

ALLEGATO 8.2

SEGUITO DATO ALLE RACCOMANDAZIONI FORMULATE IN PRECEDENZA PER LA RUBRICA «RUOLO MONDIALE DELL'EUROPA»

Anno	Raccomandazione della Corte	Analisi della Corte sui progressi compiuti						Risposta della Commissione
		Pienamente attuata	In fase di attuazione		Non attuata	Non applicabile	Elementi probatori insufficienti	
			Per la maggior parte degli aspetti	Per alcuni aspetti				
2012	Raccomandazione 1: La Commissione dovrebbe assicurare una liquidazione tempestiva delle spese.		X					
	Raccomandazione 2: La Commissione dovrebbe proporre una migliore gestione dei documenti da parte dei partner esecutivi e dei beneficiari.	X						
	Raccomandazione 3: La Commissione dovrebbe migliorare la gestione delle procedure di aggiudicazione dei contratti, stabilendo criteri di selezione chiari e documentando meglio il processo di valutazione.	X						
	Raccomandazione 4: La Commissione dovrebbe prendere misure efficaci per assicurare la qualità dei controlli della spesa espletati da revisori esterni.		X					
	Raccomandazione 5: La Commissione dovrebbe applicare una metodologia coerente e solida per il calcolo del tasso di errore residuo da parte della direzione generale responsabile delle relazioni esterne.	X						

Anno	Raccomandazione della Corte	Analisi della Corte sui progressi compiuti					Risposta della Commissione	
		Pienamente attuata	In fase di attuazione		Non attuata	Non applicabile		Elementi probatori insufficienti
			Per la maggior parte degli aspetti	Per alcuni aspetti				
2011	Raccomandazione 6: EuropeAid, la DG ECHO e l'FPPI dovrebbero migliorare la supervisione delle convenzioni di sovvenzione, utilizzare al meglio le visite in loco per prevenire e individuare spese non ammissibili incluse nelle dichiarazioni di spesa e/o per accrescere la copertura degli audit che la Commissione ha affidato a terzi.			X				
	Raccomandazione 7: l'FPPI dovrebbe far sì che tutte le missioni nel quadro della PESC siano accreditate conformemente alle «valutazioni dei sei pilastri».			X			Le missioni consolidate da lunga data sono state allineate ai requisiti dell'articolo 60 del regolamento finanziario con l'aiuto dell'FPPI. Nel rispetto dei piani d'azione adottati in risposta alle diverse constatazioni di audit, l'FPPI ha centrato l'obiettivo di mettere in conformità le tre maggiori missioni della PESC. Inoltre, è stata valutata con esito positivo, entro fine 2014, la conformità di una missione di medie dimensioni (EUPOL COPPS). Le quattro missioni conformi ai requisiti (EULEX Kosovo, EUMM Georgia, EUPOL Afghanistan e EUPOL COPPS) hanno assorbito circa 192 milioni di EUR, pari al 61 % del bilancio della PESC per il 2014. Per una quinta missione (EUCAP NESTOR) la valutazione è iniziata nel 2014 e si concluderà nel 2015, anno in cui sarà valutata ancora un'altra missione (EUCAP Sahel Niger).	
	Raccomandazione 8: l'FPPI dovrebbe accelerare la chiusura dei vecchi contratti relativi alla PESC. (Seguito dato/aggiornamento 2011 di una raccomandazione del 2009).	X						

CAPITOLO 9

«Amministrazione»

INDICE

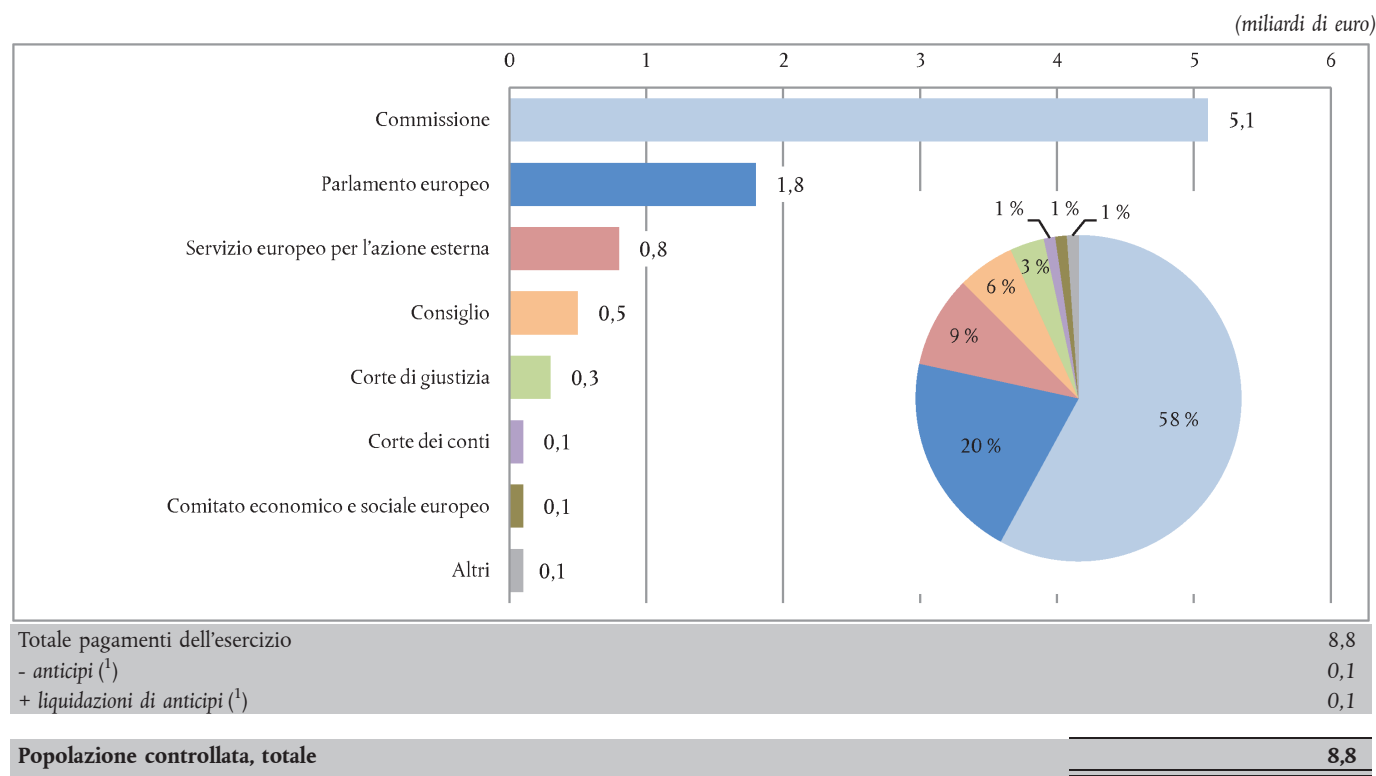
	<i>Paragrafi</i>
Introduzione	9.1-9.6
Caratteristiche specifiche della rubrica del QFP	9.3-9.4
Estensione e approccio dell'audit	9.5-9.6
Regolarità delle operazioni	9.7-9.8
Esame delle relazioni annuali di attività e dei sistemi selezionati	9.9
Osservazioni sulle singole istituzioni e organismi	9.10-9.14
Parlamento europeo	9.11
Comitato economico e sociale europeo (CESE)	9.12
Altre istituzioni e organismi	9.13
Corte dei conti	9.14
Conclusioni e raccomandazioni	9.15-9.17
Conclusione per il 2014	9.15
Raccomandazioni	9.16-9.17
Allegato 9.1 — Risultati della verifica delle operazioni per la rubrica «Amministrazione»	
Allegato 9.2 — Seguito dato alle raccomandazioni formulate in precedenza per la rubrica «Amministrazione»	

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

INTRODUZIONE

9.1. Il presente capitolo espone le nostre constatazioni scaturite dalla valutazione specifica della rubrica «Amministrazione»⁽¹⁾. Le informazioni fondamentali sulle attività esaminate e sulle spese per l'esercizio 2014 sono fornite nel **grafico 9.1**.

Grafico 9.1 — Rubrica 5 del quadro finanziario pluriennale — «Amministrazione»⁽²⁾



⁽¹⁾ Conformemente alla definizione armonizzata di operazioni sottostanti (per i dettagli cfr. **allegato 1.1**, paragrafo 7).

Fonte: Conti consolidati provvisori dell'Unione europea per l'esercizio 2014.

9.2. Le agenzie e altri organismi dell'UE formano oggetto di relazioni distinte⁽³⁾. Il nostro mandato non copre l'audit finanziario della Banca centrale europea.

⁽¹⁾ Tale rubrica comprende le spese amministrative di tutte le istituzioni dell'Unione europea (UE), le pensioni e i pagamenti effettuati a favore delle Scuole europee. Queste ultime formano oggetto di una relazione annuale specifica presentata al Consiglio superiore delle Scuole europee. Copia della relazione è trasmessa al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione.

⁽²⁾ Una parte delle spese amministrative è inclusa in altre rubriche del QFP. Gli stanziamenti eseguiti nel 2014 nel quadro di queste rubriche ammontano in totale a 1,3 miliardi di euro.

⁽³⁾ Le nostre relazioni annuali specifiche sulle agenzie e gli altri organismi sono pubblicate nella Gazzetta ufficiale dell'UE.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Caratteristiche specifiche della rubrica del QFP

9.3. Le spese amministrative comprendono le spese relative alle risorse umane (stipendi, pensioni e indennità), che rappresentano circa il 60 % del totale, e le spese concernenti gli immobili, gli impianti e le apparecchiature, l'energia, le comunicazioni e le tecnologie dell'informazione.

9.4. I rischi principali inerenti alle spese amministrative riguardano l'inosservanza delle procedure in materia di appalti, l'esecuzione dei contratti, le assunzioni e il calcolo degli stipendi, delle pensioni e delle indennità. Riteniamo che, nel complesso, questa rubrica del QFP presenti un rischio ridotto.

Estensione e approccio dell'audit

9.5. L'**allegato 1.1, parte 2** del capitolo 1 descrive l'approccio e la metodologia di audit generali da noi adottati. Per quanto riguarda l'audit della rubrica «Amministrazione», precisiamo in particolare quanto segue.

- a) L'audit ha compreso l'esame di un campione di 129 operazioni come indicato nell'**allegato 1.1**, paragrafo 7. Il campione è strutturato in modo da essere rappresentativo dell'intera gamma di operazioni che rientrano nella rubrica del QFP esaminata. Per il 2014, il campione era composto da 92 operazioni di pagamento concernenti gli stipendi e le pensioni, le indennità correlate e altre spese per il personale, 14 operazioni di pagamento eseguite nell'ambito di contratti relativi agli immobili e 23 operazioni di pagamento per spese correlate (energia, comunicazione, tecnologie dell'informazione, ecc.).
- b) L'audit ha inoltre esaminato ⁽⁴⁾ le procedure di assunzione di agenti temporanei e contrattuali ⁽⁵⁾ nonché le procedure di appalto ⁽⁶⁾ vigenti presso il Comitato economico e sociale europeo, il Comitato delle regioni e il Mediatore europeo.

⁽⁴⁾ In base all'approccio a rotazione applicato dal 2012, l'audit dei sistemi riguarda, ogni anno, due o tre istituzioni od organismi ed è svolto su un campione di operazioni estratto per ciascuna istituzione/organismo e per ciascun sistema.

⁽⁵⁾ Nel 2014, l'audit ha compreso l'esame di un campione di procedure di assunzione svoltesi presso il Comitato economico e sociale europeo (15), presso il Comitato delle regioni (15) e presso il Mediatore europeo (10).

⁽⁶⁾ Nel corso dell'audit per il 2014 è stato esaminato un campione di procedure di appalto esperite dal Comitato economico e sociale europeo (15), dal Comitato delle regioni (15) e dal Mediatore europeo (7).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

c) La valutazione delle relazioni annuali di attività ha compreso le relazioni delle direzioni generali (DG) e degli uffici della Commissione ⁽⁷⁾, cui incombe la responsabilità primaria per le spese amministrative, e di tutte le altre istituzioni e organismi.

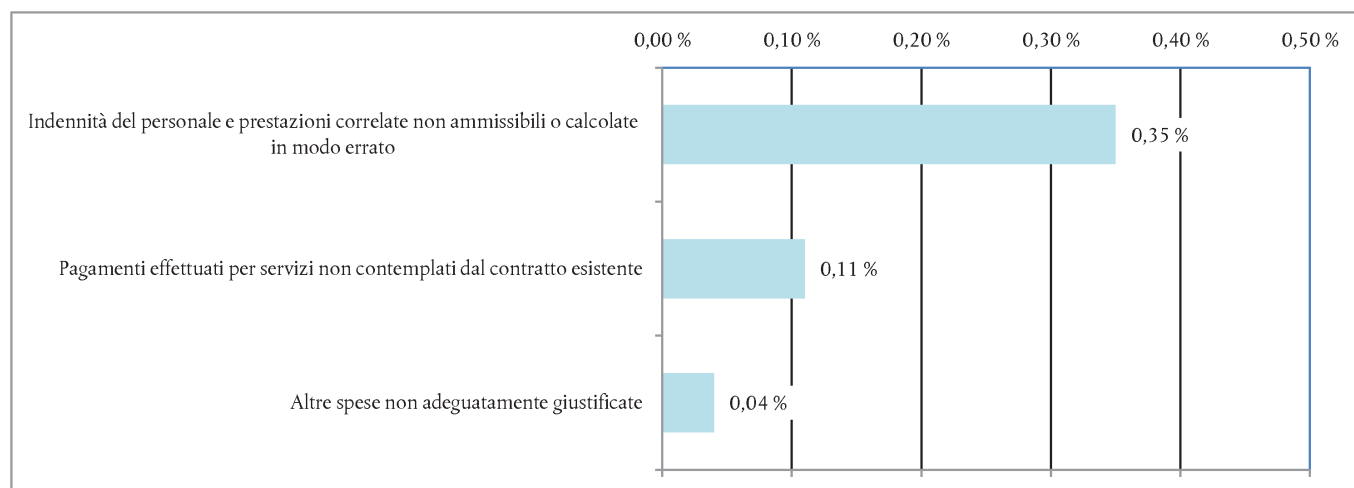
9.6. L'audit della spesa della Corte è affidato a una società esterna ⁽⁸⁾. I risultati dell'audit dei nostri rendiconti finanziari relativi all'esercizio chiuso al 31 dicembre 2014 sono esposti al paragrafo 9.14.

REGOLARITÀ DELLE OPERAZIONI

9.7. I risultati della verifica delle operazioni sono sintetizzati nell'**allegato 9.1**. Delle 129 operazioni da noi controllate, 20 (15,5 %) presentavano errori. Sulla base dei 12 errori che abbiamo quantificato, stimiamo il livello di errore pari allo 0,5 % ⁽⁹⁾.

9.8. Il **grafico 9.2** mostra in che misura i diversi tipi di errori hanno contribuito alla nostra stima del livello di errore più probabile per il 2014.

Grafico 9.2 — Incidenza dei vari tipi di errore sul livello di errore stimato



Fonte: Corte dei conti europea.

⁽⁷⁾ DG Risorse umane e sicurezza, Ufficio di gestione e liquidazione dei diritti individuali (PMO), Ufficio per le infrastrutture e la logistica di Bruxelles e DG Informatica.

⁽⁸⁾ PricewaterhouseCoopers, Società a responsabilità limitata, Revisori d'impresa.

⁽⁹⁾ La nostra stima dell'errore è basata su un campione rappresentativo. La cifra indicata è la stima migliore. Abbiamo stimato, con un livello di affidabilità del 95 %, che il tasso di errore nella popolazione si colloca tra lo 0,1 % e lo 0,9 % (rispettivamente, il limite inferiore e quello superiore dell'errore).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

ESAME DELLE RELAZIONI ANNUALI DI ATTIVITÀ E DEI SISTEMI SELEZIONATI

9.9. Nelle relazioni annuali di attività e nei sistemi selezionati delle istituzioni e degli organismi non abbiamo riscontrato debolezze significative.

OSSERVAZIONI SU SINGOLE ISTITUZIONI E ORGANISMI

9.10. Non abbiamo riscontrato gravi debolezze nelle aree esaminate per la Corte di giustizia, il Comitato delle regioni, il Mediatore europeo e il Garante europeo della protezione dei dati. Le nostre osservazioni sulle singole istituzioni ed organismi presentati qui di seguito non sono rilevanti per quanto concerne la spesa amministrativa nel suo insieme, ma sono significative nel contesto della singola istituzione o del singolo organismo interessato.

Parlamento europeo

9.11. Dei 28 pagamenti controllati per il Parlamento europeo, uno riguardava la sovvenzione di funzionamento versata nel 2013 a un partito politico europeo⁽¹⁰⁾. Abbiamo riscontrato debolezze nelle verifiche svolte dal Parlamento europeo sulle spese del partito politico per quanto attiene ai costi rimborsati da quest'ultimo alle organizzazioni affiliate⁽¹¹⁾ e in alcune delle procedure di appalto da questo esperite (cfr. riquadro 9.1)⁽¹²⁾.

RISPOSTA DEL GEPD

9.10. Il GEPD prende buona nota dei risultati delle analisi della Corte e continuerà a migliorare il proprio sistema al fine di consentire un monitoraggio e un controllo puntuali.

RISPOSTE DEL PARLAMENTO

9.11. Il Parlamento ricorda che le procedure di appalto e i conseguenti pagamenti effettuati dai partiti politici a livello europeo (in appresso «i partiti») possono essere comparati solo in parte con le procedure di appalto e i pagamenti effettuati direttamente dagli ordinatori delle istituzioni. Pur non influenzando direttamente le procedure di appalto dei partiti, l'ordinatore del Parlamento le agevola notevolmente. Tuttavia, i partiti continuano ad essere responsabili per le loro transazioni finanziarie.

⁽¹⁰⁾ Regolamento (CE) n. 2004/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 novembre 2003 relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici a livello europeo (GU L 297 del 15.11.2003, pag. 1), modificato dal regolamento (CE) n. 1524/2007 (GU L 343 del 27.12.2007, pag. 5) e Decisione dell'Ufficio di presidenza del Parlamento europeo, del 29 marzo 2004, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 2004/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici a livello europeo (GU C 112 del 9.4.2011, pag. 1).

⁽¹¹⁾ In base alla definizione delle organizzazioni affiliate, queste ultime devono essere ufficialmente riconosciute dal partito europeo interessato, figurare nello statuto dello stesso oppure la collaborazione fra il partito e l'organizzazione affiliata deve essere basata su un partenariato di fatto accertato; è necessario che i partiti descrivano l'«affiliazione» in causa nella fase della domanda di sovvenzione.

⁽¹²⁾ Cfr. anche il parere della Corte n. 1/2013 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee e sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 per quanto concerne il finanziamento dei partiti politici europei (GU C 67 del 7.3.2013, pag. 1).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Riquadro 9.1 — Debolezze riscontrate nei controlli svolti dal Parlamento europeo sulle sovvenzioni di funzionamento versate ai partiti politici europei.

Il Parlamento europeo non si è accertato che le spese rimborsate da un partito politico alle organizzazioni affiliate fossero state realmente sostenute. In un caso, per giunta, il sostegno finanziario erogato a una singola organizzazione affiliata ha superato il massimale di 60 000 euro ⁽¹³⁾.

Il Parlamento europeo non ha preso tutte le misure necessarie per garantire che i contratti firmati dai partiti politici fossero oggetto di gare di appalto appropriate. In una procedura di appalto, un partito politico non è stato in grado di dimostrare pienamente che il contratto era stato aggiudicato all'offerta economicamente più vantaggiosa. In un altro caso, non vi era alcun documento da cui risultasse che l'appalto era stato aggiudicato a seguito di una procedura di gara.

RISPOSTE DEL PARLAMENTO

Riquadro 9.1 — Carenze nei controlli del Parlamento europeo sulle sovvenzioni operative versate a partiti politici europei

Il sostegno finanziario a favore delle organizzazioni affiliate oltre il massimale di 60 000 euro è stato accettato solo per il periodo transitorio dell'esercizio 2013, in quanto il regolamento finanziario era da poco entrato in vigore e l'interpretazione delle norme relative al sostegno finanziario a favore di terzi è stata stabilizzata solo nel corso dell'esercizio. A partire dal 2014 il superamento del massimale non sarà più accettato quale spesa ammissibile. A seguito delle osservazioni preliminari della Corte, il Parlamento ha chiarito le condizioni per il sostegno finanziario a favore delle organizzazioni affiliate e per gli appalti nella versione rivista della «Guide on operating grants awarded by the EP to parties and foundations at European level» (Guida alle sovvenzioni di funzionamento concesse dal Parlamento europeo ai partiti politici e alle fondazioni a livello europeo) del 1° giugno 2015. Ulteriori chiarimenti saranno trasmessi all'Ufficio di presidenza del Parlamento in vista della sua approvazione nel quadro della chiusura dei conti dei partiti e delle fondazioni per l'esercizio 2014.

Comitato economico e sociale europeo (CESE)

9.12. Abbiamo rilevato debolezze in quattro delle 15 procedure di appalto esaminate. In tre di questi casi, il Comitato non ha valutato in maniera appropriata se le offerte fossero conformi alle specifiche richieste e ha commesso errori materiali durante la valutazione. Nel quarto caso, il Comitato non ha applicato in maniera appropriata i criteri di esclusione per l'aggiudicazione dell'appalto.

RISPOSTE DEL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE

9.12 Le debolezze menzionate erano perlopiù di natura formale e, con due eccezioni, non hanno pregiudicato l'esito della procedura di appalto. Le osservazioni della Corte riguardano i contratti d'appalto aggiudicati da direzioni diverse da quelle della direzione Logistica del CESE (quest'ultima è condivisa tra il CESE e il Comitato delle regioni e beneficia da molti anni di un servizio specializzato per assistere gli attori finanziari nelle loro procedure di appalto). Il CESE ha recentemente istituito un analogo servizio di supporto per gli appalti pubblici al fine di assistere le direzioni diverse dalla direzione Logistica. Questo servizio ha ora in forza due funzionari ed è pienamente operativo.

⁽¹³⁾ Articolo 210 del regolamento delegato (UE) n. 1268/2012 della Commissione, del 29 ottobre 2012, recante le modalità di applicazione del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 (GU L 362 del 31.12.2012, pag. 1).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Altre istituzioni e organismi

9.13. Come negli anni precedenti, abbiamo rilevato un piccolo numero di errori relativi al calcolo delle spese per il personale e alcune debolezze nella gestione degli assegni familiari presso il Parlamento europeo, il Consiglio, la Commissione e il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE). Abbiamo inoltre riscontrato debolezze nel calcolo delle spese per il personale derivanti dal funzionamento di accordi sul livello dei servizi fra il PMO e le istituzioni e gli altri organismi ⁽¹⁴⁾.

RISPOSTE DEL PARLAMENTO

9.13. Il Parlamento ha preso atto delle osservazioni della Corte. Entro la fine del 2014 il Parlamento aveva già corretto retroattivamente gli importi delle indennità interessate dai casi individuati dalla Corte dei conti. I crediti sono stati recuperati nel primo semestre del 2015. L'introduzione al Parlamento nel prossimo futuro di Sysper2, il sistema che è già utilizzato dalle altre istituzioni per la gestione delle risorse umane, consentirà il trasferimento automatico dei dati al sistema NAP (il sistema utilizzato per il pagamento delle retribuzioni e delle indennità al personale), evitando gli errori umani che possono verificarsi con il trasferimento manuale dei dati.

RISPOSTE DEL CONSIGLIO

9.13. Il Consiglio ritiene di essere pienamente conforme. Si presterà tuttavia ulteriore attenzione al rafforzamento delle procedure di controllo degli assegni familiari.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

9.13. Sono stati presi provvedimenti per ovviare alle carenze individuate.

Dal febbraio 2013 il PMO applica una nuova procedura (aggiornata nell'agosto 2014): i diritti sono concessi su base provvisoria (nell'anno n) per un periodo limitato ($n+2$).

Dopo il necessario sviluppo del sistema informatico SysPer (programmato per il 2015-2016), il sistema assicurerà sistematicamente il follow-up della situazione familiare degli agenti, su base periodica e attraverso l'invio automatico di notifiche proattive al personale.

Per quanto riguarda le debolezze nel calcolo delle spese per il personale di altre istituzioni e organismi, va osservato che la qualità dei controlli eseguiti dai servizi competenti (PMO) dipende dai poteri dell'autorità che ha il potere di nomina (AIPN) delegati in base ai vari accordi sul livello dei servizi.

⁽¹⁴⁾ L'audit delle Agenzie dell'UE ha rivelato errori nel calcolo delle retribuzioni derivanti da informazioni non corrette trasmesse dalle agenzie al PMO nel contesto della transizione verso il nuovo statuto del personale 2004 dell'UE.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Corte dei conti

9.14. Nella relazione del revisore esterno⁽¹⁵⁾ si legge che, a giudizio dei revisori, «gli stati finanziari forniscono un'immagine fedele e veritiera della situazione finanziaria della Corte dei conti europea al 31 dicembre 2014, nonché del risultato economico e dei flussi di cassa per l'esercizio chiuso in tale data».

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI**Conclusione per il 2014**

9.15. Nel complesso, dagli elementi probatori di audit risulta che la spesa per la rubrica «Amministrazione» non è inficiata da un livello rilevante di errori. Per questa rubrica del QFP, la verifica delle operazioni indica che il livello di errore stimato nella popolazione è pari allo 0,5 % (cfr. **allegato 9.1**).

Raccomandazioni

9.16. L'**allegato 9.2** presenta i risultati dell'esame da noi svolto sui progressi compiuti nell'attuare le raccomandazioni espresse in precedenti relazioni annuali. Nelle relazioni annuali sugli esercizi finanziari 2011 e 2012, avevamo formulato 10 raccomandazioni. Poiché applichiamo l'approccio dell'audit a rotazione, quest'anno due di queste raccomandazioni non sono state oggetto di esame⁽¹⁶⁾. Cinque raccomandazioni sono state attuate dalle istituzioni e dagli organismi interessati per la maggior parte degli aspetti, mentre tre sono state attuate solo per alcuni aspetti.

9.17. Alla luce di questo esame nonché delle constatazioni e conclusioni formulate per l'esercizio 2014, raccomandiamo quanto segue.

9.17.

— **Raccomandazione 1:** il Parlamento europeo dovrebbe rafforzare i controlli sulle spese rimborsate dai partiti politici europei alle organizzazioni a questi affiliate. Inoltre, dovrebbe definire norme appropriate, ad uso dei partiti politici, in materia di appalti pubblici e monitorarne l'applicazione mediante l'espletamento di verifiche adeguate e la definizione di migliori orientamenti (cfr. paragrafo 9.11);

RISPOSTE DEL PARLAMENTO

Si veda la risposta al paragrafo 9.11.

⁽¹⁵⁾ Cfr. la relazione del revisore esterno sui rendiconti finanziari menzionata al paragrafo 9.6.

⁽¹⁶⁾ Cfr. nota 4.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- **Raccomandazione 2:** il CESE dovrebbe migliorare la concezione, il coordinamento e lo svolgimento delle procedure di appalto mediante l'espletamento di verifiche adeguate e la definizione di migliori orientamenti (cfr. paragrafo 9.12);

- **Raccomandazione 3:** le istituzioni e gli organismi dovrebbero migliorare i propri sistemi di monitoraggio, aggiornando tempestivamente i dati sulla situazione personale dei propri dipendenti, suscettibili di influire sul calcolo degli assegni familiari (cfr. paragrafo 9.13).

RISPOSTE DEL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE

Si rimanda alle osservazioni del CESE relative al punto 9.12.

RISPOSTE DEL PARLAMENTO

Si veda la risposta al paragrafo 9.11.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione accetta la raccomandazione e ha già preso provvedimenti per migliorare il sistema di monitoraggio in vigore. Nel prossimo futuro (2015/2016) sarà inoltre assicurato un follow-up sistematico della situazione familiare del personale. Si veda la risposta al paragrafo 9.13.

ALLEGATO 9.1

RISULTATI DELLA VERIFICA DELLE OPERAZIONI PER LA RUBRICA «AMMINISTRAZIONE»

	2014	2013 ⁽¹⁾
DIMENSIONE E STRUTTURA DEL CAMPIONE		
Totale operazioni:	129	135
IMPATTO STIMATO DEGLI ERRORI QUANTIFICABILI		
Livello di errore stimato	0,5 %	1,1 %
Limite superiore dell'errore (LSE)	0,9 %	
Limite inferiore dell'errore (LIE)	0,1 %	

⁽¹⁾ I dati relativi al 2013 sono stati ricalcolati per rispettare la struttura della relazione annuale sull'esercizio 2014 e consentire quindi il confronto fra i due esercizi. Il **grafico 1.3** del capitolo 1 presenta la nuova classificazione dei risultati concernenti il 2013 in base alla struttura della relazione annuale sull'esercizio 2014.

ALLEGATO 9.2

SEGUITO DATO ALLE RACCOMANDAZIONI FORMULATE IN PRECEDENZA PER LA RUBRICA «AMMINISTRAZIONE»

Anno	Raccomandazione della Corte	Analisi della Corte sui progressi compiuti						Risposta dell'istituzione
		Pienamente attuata	In corso di attuazione		Non attuata	Non applicabili (*)	Elementi probatori insufficienti	
			Per la maggior parte degli aspetti	Per alcuni aspetti				
2012	Raccomandazione 1 (Parlamento europeo): <i>Appalti</i> Il Parlamento europeo dovrebbe provvedere affinché gli ordinatori migliorino la concezione, il coordinamento e lo svolgimento delle procedure d'appalto, e attuino a tal fine le opportune verifiche e forniscano direttive migliori (cfr. relazione annuale sull'esercizio 2012, paragrafi 9.12 e 9.19, e relazione annuale sull'esercizio 2011, paragrafi 9.15 — 9.17 e 9.34).		L'audit ha evidenziato debolezze nelle procedure di appalto (cfr. paragrafo 9.11).				Si veda sopra la risposta al paragrafo 9.11. L'osservazione della Corte al paragrafo 9.11 si riferisce in modo specifico agli appalti dei gruppi politici.	
	Raccomandazione 2 (Consiglio europeo e Consiglio): <i>Appalti</i> Il Consiglio dovrebbe provvedere affinché gli ordinatori migliorino la concezione, il coordinamento e lo svolgimento delle procedure d'appalto e attuino a tal fine le opportune verifiche e forniscano direttive migliori (cfr. relazione annuale sull'esercizio 2012, paragrafi 9.14 e 9.19, e relazione annuale sull'esercizio 2011, paragrafo 9.18).		X				Il processo di aggiudicazione degli appalti del Consiglio è stato rafforzato, ad es. tramite il miglioramento dei controlli sull'adeguatezza delle spese, la revisione delle norme interne sui contratti relativi a immobili, forniture, servizi e lavori, il miglioramento dei modelli, corsi di formazione mirati e lo sviluppo di ulteriori orientamenti.	
2011	Raccomandazione 3 (Parlamento europeo): <i>Aggiornamento della situazione personale e degli assegni familiari percepiti dal personale</i> Il Parlamento europeo dovrebbe fare in modo che il personale fornisca, a intervalli appropriati, i documenti che ne attestino la situazione personale, nonché porre in atto un sistema per il monitoraggio tempestivo di tali documenti (cfr. relazione annuale sull'esercizio 2011, paragrafi 9.12 e 9.34).			L'audit ha riscontrato che permangono debolezze nella gestione degli assegni familiari (cfr. paragrafo 9.13).			Si veda sopra la risposta al paragrafo 9.13.	

Anno	Raccomandazione della Corte	Analisi della Corte sui progressi compiuti						Risposta dell'istituzione
		Pienamente attuata	In corso di attuazione		Non attuata	Non applicabili (*)	Elementi probatori insufficienti	
			Per la maggior parte degli aspetti	Per alcuni aspetti				
2011	Raccomandazione 4 (Commissione): <i>Aggiornamento della situazione personale e degli assegni familiari percepiti dal personale</i> La Commissione dovrebbero fare in modo che il personale fornisca, a intervalli appropriati, i documenti che ne attestano la situazione personale, nonché porre in atto un sistema per il monitoraggio tempestivo di tali documenti (cfr. relazione annuale sull'esercizio 2011, paragrafi 9.19 e 9.34).			L'audit ha riscontrato che permangono debolezze nella gestione degli assegni familiari (cfr. paragrafo 9.13).			La Commissione ha già preso provvedimenti per migliorare il sistema di monitoraggio in vigore. Nel prossimo futuro (2015/2016) sarà inoltre assicurato un follow-up sistematico della situazione familiare del personale. Si veda la risposta al paragrafo 9.13.	
	Raccomandazione 5 (Servizio europeo per l'azione esterna): <i>Aggiornamento della situazione personale e degli assegni familiari percepiti dal personale</i> Il Servizio europeo per l'azione esterna dovrebbe fare in modo che il personale fornisca, a intervalli appropriati, i documenti che ne attestano la situazione personale, nonché porre in atto un sistema per il monitoraggio tempestivo di tali documenti (cfr. relazione annuale sull'esercizio 2011, paragrafi 9.25 e 9.34).			L'audit ha riscontrato che permangono debolezze nella gestione degli assegni familiari (cfr. paragrafo 9.13).				
	Raccomandazione 6 (Parlamento europeo): <i>Assunzione di agenti temporanei e contrattuali</i> Il Parlamento europeo dovrebbe prendere provvedimenti per garantire l'applicazione, all'atto della stipulazione, proroga o modifica dei contratti di assunzione relativi al personale non permanente, delle disposizioni normative vigenti in materia (cfr. relazione annuale sull'esercizio 2011, paragrafi 9.13 e 9.34).		X				Le azioni richieste sono state realizzate. Il Parlamento ritiene che le procedure di appalto siano adeguate, il che è stato confermato dall'assenza di risultanze della Corte in questo settore negli ultimi tre anni.	

Anno	Raccomandazione della Corte	Analisi della Corte sui progressi compiuti						Risposta dell'istituzione
		Pienamente attuata	In corso di attuazione		Non attuata	Non applicabili (*)	Elementi probatori insufficienti	
			Per la maggior parte degli aspetti	Per alcuni aspetti				
2011	Raccomandazione 7 (Comitato economico e sociale europeo): <i>Assunzione di agenti temporanei e contrattuali</i> Il Comitato economico e sociale europeo dovrebbe prendere provvedimenti per garantire l'applicazione, all'atto della stipulazione, proroga o modifica dei contratti di assunzione relativi al personale non permanente, delle disposizioni normative vigenti in materia (cfr. relazione annuale sull'esercizio 2011, paragrafi 9.23, 9.24 e 9.34).		X					Nel corso del 2014 sono stati attuati nuovi orientamenti e nuove decisioni in materia di assunzione e inquadramento del personale temporaneo e degli agenti contrattuali. La gestione dei posti è ormai effettuata per via elettronica, utilizzando Sysper2. La trasparenza delle procedure di selezione è oggetto di speciale attenzione.
	Raccomandazione 8 (Servizio europeo per l'azione esterna): <i>Assunzione di agenti temporanei e contrattuali</i> Il Servizio europeo per l'azione esterna dovrebbe prendere provvedimenti per garantire l'applicazione, all'atto della stipulazione, proroga o modifica dei contratti di assunzione relativi al personale non permanente, delle disposizioni normative vigenti in materia (cfr. relazione annuale sull'esercizio 2011, paragrafi 9.26 e 9.34).					X (*)		
	Raccomandazione 9 (Commissione): <i>Appalti</i> La Commissione dovrebbe, mediante controlli appropriati e un orientamento più efficace, fare in modo che gli ordinatori migliorino la concezione, il coordinamento e l'attuazione delle procedure di appalto (cfr. relazione annuale sull'esercizio 2011, paragrafi 9.20, 9.21 e 9.34).		X					Dalla metà del 2011 i servizi competenti hanno adottato varie misure di semplificazione nel settore degli appalti per migliorare la qualità della documentazione di gara. Pur garantendo il rispetto del regolamento finanziario, si cerca di applicare un certo buon senso per favorire la partecipazione di un maggior numero di offerenti.

**RELAZIONE ANNUALE SULLE ATTIVITÀ
FINANZIATE DALL'OTTAVO, NONO, DECIMO E
UNDICESIMO FONDO EUROPEO DI SVILUPPO
(FES)**

(2015/C 373/02)

Relazione annuale sulle attività finanziate dall'ottavo, nono, decimo e undicesimo Fondo europeo di sviluppo (FES)

INDICE

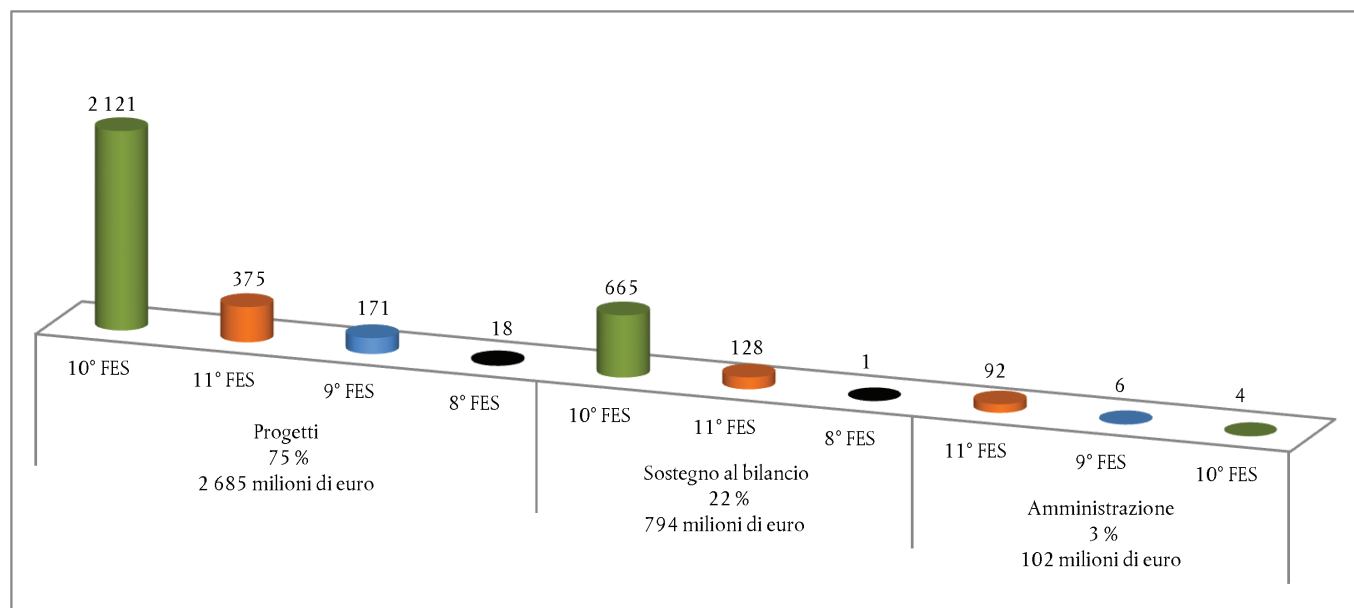
	<i>Paragrafi</i>
Introduzione	1-12
Caratteristiche specifiche dei Fondi europei di sviluppo	2-12
Rischi sotto il profilo della regolarità	8-12
Capitolo I — Attuazione dell'ottavo, nono, decimo e undicesimo FES	13-19
Esecuzione finanziaria	13-19
Capitolo II — Dichiarazione di affidabilità della Corte relativa ai FES	20-46
Dichiarazione di affidabilità della Corte in relazione all'ottavo, nono, decimo e undicesimo FES presentata al Parlamento europeo e al Consiglio — Relazione del revisore indipendente	I-IX
Informazioni a sostegno della dichiarazione di affidabilità	20-46
Estensione e approccio dell'audit	20-23
Affidabilità dei conti	24-25
Regolarità delle operazioni	26-35
Esame dei sistemi e delle relazioni annuali di attività selezionate	36-46
Conclusione e raccomandazioni	47-50
Conclusione per il 2014	47-48
Raccomandazioni	49-50
Allegato 1 — Risultati della verifica delle operazioni per i fondi europei di sviluppo	
Allegato 2 — Seguito dato alle raccomandazioni formulate in precedenza per i Fondi europei di sviluppo	

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

INTRODUZIONE

1. La presente relazione annuale espone la nostra valutazione sui Fondi europei di sviluppo (FES). Le informazioni fondamentali sulle attività esaminate e sulle spese per l'esercizio 2014 sono fornite nel **grafico 1**.

Grafico 1 — Fondi europei di sviluppo — Informazioni fondamentali relative all'esercizio 2014



	(milioni di euro)
Totale spese operative (Progetti)	2 685
Totale spese operative (Sostegno al bilancio)	794
Totale spese amministrative ⁽¹⁾	102
Totale pagamenti	3 581
- anticipi	2 105
+ liquidazioni di anticipi	1 597
Popolazione controllata	3 073
Totale impegni specifici ⁽²⁾	3 380
Totale impegni globali ⁽²⁾	621

⁽¹⁾ Contributo fornito dal FES alla copertura delle spese sostenute sia dalla Commissione che dalle delegazioni dell'UE per il supporto amministrativo necessario per gestire le operazioni finanziate nell'ambito dei FES.

⁽²⁾ Gli impegni globali si riferiscono alle decisioni di finanziamento. Gli impegni specifici riguardano i singoli contratti.

Fonte: conti consolidati 2014 relativi all'ottavo, nono, decimo e undicesimo FES.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Caratteristiche specifiche dei Fondi europei di sviluppo

2. Dal 1958, i FES rappresentano lo strumento principale per fornire gli aiuti dell'Unione europea a favore della cooperazione allo sviluppo agli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP), nonché ai paesi e territori d'oltremare (PTOM). L'accordo di partenariato, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000 per un periodo di 20 anni («accordo di Cotonou»), è il quadro normativo che disciplina attualmente le relazioni dell'Unione europea con gli Stati ACP e i PTOM. Esso mira principalmente a ridurre e, infine, a eliminare la povertà.

3. I FES hanno una natura particolare:

- a) sono finanziati dagli Stati membri in base a criteri di ripartizione⁽¹⁾ stabiliti da un accordo interno tra i rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, che sono diversi da quelli previsti per il bilancio generale dell'UE;
- b) sono gestiti dalla Commissione europea, al di fuori del quadro del bilancio generale dell'UE, e dalla Banca europea per gli investimenti (BEI);
- c) data la natura intergovernativa dei FES, il Parlamento europeo ha un ruolo più limitato nel loro funzionamento rispetto a quello che ha per altri strumenti di cooperazione allo sviluppo finanziati dal bilancio generale dell'UE: in particolare non partecipa alla decisione e alla ripartizione delle risorse del FES. Il Parlamento europeo è però l'autorità competente per il discarico, eccetto che per il Fondo investimenti gestito dalla BEI⁽²⁾ ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Per ciascun FES, il criterio di ripartizione del contributo di ogni Stato membro è definito come percentuale dell'importo totale delle risorse.

⁽²⁾ Cfr. articoli 43, 48-50 e 58 del regolamento (UE) n. 567/2014 del Consiglio, del 26 maggio 2014, che modifica il regolamento (CE) n. 215/2008 del Consiglio, recante il regolamento finanziario per il 10° Fondo europeo di sviluppo per quanto riguarda l'applicazione del periodo di passaggio dal 10° Fondo europeo di sviluppo all'11° Fondo europeo di sviluppo fino all'entrata in vigore dell'accordo interno che istituisce l'11° Fondo europeo di sviluppo (GU L 157 del 27.5.2014, pag. 52). Cfr. anche il parere della Corte n. 9/2007 sulla proposta di un regolamento del Consiglio recante un regolamento finanziario applicabile al decimo Fondo europeo di sviluppo (GU C 23 del 28.1.2008), paragrafi 5 e 6.

⁽³⁾ Nel 2012 un accordo tripartito tra la BEI, la Commissione e la Corte [articolo 134 del regolamento (CE) n. 215/2008 del Consiglio (GU L 78 del 19.3.2008, pag. 1)] ha stabilito le norme relative all'audit di tali operazioni da parte della Corte. La dichiarazione di affidabilità della Corte non riguarda il Fondo investimenti.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

4. Ogni FES ha un proprio regolamento finanziario. In diverse occasioni la Corte ha sostenuto che un unico regolamento finanziario, applicabile all'insieme dei FES presenti e futuri, garantirebbe una certa continuità, senza rischio di interruzione nell'attuazione dei FES, e semplificherebbe la gestione⁽⁴⁾.

5. Anche se i regolamenti finanziari dei FES sono stati progressivamente allineati al regolamento finanziario generale⁽⁵⁾, permangono differenze significative. Una differenza principale sta nel fatto che ai FES non si applica il principio dell'annualità: gli accordi FES sono generalmente conclusi per un periodo di impegno che va da cinque a sette anni e i pagamenti possono essere eseguiti nell'arco di un periodo più lungo. Nel 2014, sono state eseguite simultaneamente spese relative a quattro FES, e alcuni pagamenti hanno riguardato ancora l'ottavo FES avviato nel 1995.

6. I FES sono gestiti quasi interamente dalla direzione generale della Commissione della Cooperazione internazionale e dello sviluppo (EuropeAid), che gestisce anche una vasta gamma di spese a carico del bilancio dell'Unione⁽⁶⁾ ⁽⁷⁾.

7. Gli interventi del FES sono attuati tramite progetti e sostegno al bilancio⁽⁸⁾, secondo quattro principali modalità di gestione. Nel 2014, il 38 % dei pagamenti sono stati eseguiti nell'ambito della gestione diretta; di questi, il 22 % del totale riguardava il sostegno al bilancio. Il restante 62 % è stato eseguito nell'ambito della gestione indiretta; di questi, il 32 % attraverso organizzazioni internazionali, il 25 % attraverso paesi terzi ed il 5 % attraverso organismi nazionali degli Stati membri dell'UE⁽⁹⁾.

⁽⁴⁾ Cfr. Parere della Corte n. 3/2013 sulla proposta di un regolamento del Consiglio recante un regolamento finanziario applicabile all'undicesimo Fondo europeo di sviluppo (GU C 370 del 17.12.2013, pag. 1), paragrafo 6.

⁽⁵⁾ Regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 (GU L 298 del 26.10.2012, pag. 1).

⁽⁶⁾ La direzione generale per gli Aiuti umanitari e la protezione civile (DG ECHO) nel 2014 ha gestito il 3,4 % della spesa dei FES.

⁽⁷⁾ Cfr. il capitolo 8 «Ruolo mondiale dell'Europa» della relazione annuale sull'esecuzione del bilancio dell'UE relativo all'esercizio finanziario 2014.

⁽⁸⁾ Il sostegno al bilancio prevede il trasferimento di fondi dalla Commissione al Tesoro nazionale del paese partner. Tali risorse di bilancio supplementari sono destinate a sostenere la strategia di sviluppo nazionale.

⁽⁹⁾ Nell'ambito della gestione diretta, gli aiuti vengono attuati direttamente dalla Commissione (sede centrale o delegazione). Nell'ambito della gestione indiretta, l'attuazione è delegata ad un paese terzo (ex gestione decentrata), ad un'organizzazione internazionale (ex gestione congiunta) o ad un organismo nazionale, come le agenzie di sviluppo degli Stati membri dell'UE (ex gestione centralizzata indiretta).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Rischi sotto il profilo della regolarità

8. Le spese oggetto della presente relazione sono eseguite utilizzando una vasta gamma di metodi applicati in 79 paesi. Le norme e le procedure sono spesso complesse, comprese quelle relative alle gare d'appalto e all'aggiudicazione dei contratti. L'assenza di un regolamento finanziario unico e di facile applicazione per l'undicesimo FES accresce significativamente tale complessità⁽¹⁰⁾.

9. In due ambiti — il sostegno al bilancio⁽¹¹⁾ e i contributi UE a progetti finanziati da più donatori attuati da organizzazioni internazionali⁽¹²⁾ come le Nazioni Unite — la natura degli strumenti e le condizioni di pagamento rendono le operazioni meno soggette ad errori.

10. Il sostegno al bilancio fornisce contributi a favore del bilancio generale di uno stato o alla dotazione da questo destinata a una politica o a un obiettivo specifico. Abbiamo esaminato se la Commissione abbia rispettato le condizioni specifiche per eseguire pagamenti a sostegno del bilancio del paese partner in questione e se abbia verificato il rispetto delle condizioni generali di ammissibilità (ad esempio, se vi sono stati progressi soddisfacenti nella gestione delle finanze pubbliche).

11. Le disposizioni giuridiche si prestano però a diverse interpretazioni e la Commissione gode di un ampio margine di discrezionalità nel decidere se le condizioni generali siano state rispettate. Il nostro audit della regolarità non può andare oltre la fase in cui l'aiuto è versato al paese partner. I fondi trasferiti vengono quindi a fondersi con le risorse di bilancio del paese destinatario. Eventuali debolezze nella gestione finanziaria di quest'ultimo non condurranno alla rilevazione di «errori» nel nostro audit della regolarità.

8. L'undicesimo FES è disciplinato dal proprio regolamento finanziario (RF) (UE) 2015/323, adottato dal Consiglio il 2 marzo 2015. Il testo è stato semplificato grazie all'allineamento con il RF generale, che è stato ottenuto inserendo nel RF dell'undicesimo FES riferimenti trasparenti e chiari al RF generale e alle sue modalità di applicazione. In questo modo il RF dell'undicesimo FES, oltre a garantire la coerenza delle procedure finanziarie applicabili e una maggiore efficienza, consente anche di ridurre costi ed errori.

Le norme e i modelli per le procedure di gara e di aggiudicazione degli appalti per il bilancio generale e per il FES, riportati nella guida pratica alle procedure d'appalto (PRAG) elaborata dalla DG DEVCO, sono stati accolti con favore dalle federazioni europee degli imprenditori.

⁽¹⁰⁾ Cfr. Parere della Corte n. 3/2013 sulla proposta di un regolamento del Consiglio recante un regolamento finanziario applicabile all'undicesimo Fondo europeo di sviluppo, paragrafi 3 e 4.

⁽¹¹⁾ I pagamenti lordi per il sostegno al bilancio eseguiti a titolo dei FES nel 2014 sono ammontati a 794 milioni di euro.

⁽¹²⁾ I pagamenti lordi a carico dei FES eseguiti nel 2014 a favore di progetti finanziati da più donatori e attuati da organizzazioni internazionali sono ammontati a 776 milioni di euro.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

12. Quando i contributi della Commissione ai progetti finanziati da più donatori vanno ad aggiungersi a quelli degli altri donatori e non vengono destinati a voci di spesa specifiche e identificabili, la Commissione presuppone che le norme UE in materia di ammissibilità siano rispettate fintanto che l'importo aggregato comprende spese ammissibili sufficienti a coprire il contributo dell'UE. È ciò che la Commissione definisce «approccio nozionale». L'adozione di tale approccio da parte della Commissione limita il lavoro degli auditor laddove sia stato fornito un contributo cospicuo da altri donatori, contributo che la Commissione ritiene sufficiente a coprire eventuali spese non ammissibili da noi eventualmente rilevate.

CAPITOLO I — ATTUAZIONE DELL'OTTAVO, NONO, DECIMO E UNDICESIMO FES**Esecuzione finanziaria**

13. La dotazione finanziaria dell'ottavo FES (1995 — 2000) ammonta in totale a 12 840 milioni di euro e quella del nono FES (2000 — 2007) a 13 800 milioni di euro. La dotazione del decimo FES (2008 — 2013) ammonta complessivamente a 22 682 milioni di euro. Di questi, 21 966 milioni di euro sono destinati ai paesi ACP e 286 milioni ai PTOM. Tali importi comprendono, rispettivamente, 1 500 milioni di euro e 30 milioni di euro destinati al Fondo investimenti gestito dalla BEI, principalmente a sostegno del settore privato nei paesi ACP e nei PTOM. Infine, 430 milioni di euro sono riservati alle spese a carico della Commissione per la programmazione e l'attuazione del FES.

14. L'accordo interno che istituisce l'undicesimo FES⁽¹³⁾ è stato adottato nell'agosto 2013. È entrato in vigore il 1° marzo 2015, dopo la ratifica di tutti gli Stati membri dell'UE. L'undicesimo FES ammonta in totale a 30 506 milioni di euro⁽¹⁴⁾, di cui 29 089 milioni di euro sono destinati ai paesi ACP e 365 milioni ai PTOM.

⁽¹³⁾ GU L 210 del 6.8.2013, pag. 1.

⁽¹⁴⁾ Compresi 1 139 milioni di euro gestiti dalla BEI.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

15. Al fine di garantire la disponibilità di fondi tra gennaio 2014 e l'entrata in vigore dell'undicesimo FES, nel dicembre 2013 il Consiglio ha adottato delle misure transitorie, note come «Meccanismo di transizione»⁽¹⁵⁾. Le risorse messe a disposizione nell'ambito del Meccanismo di transizione nel 2014 sono ammontate a 1 616 milioni di euro. Sono stati finanziati da:

- importi disimpegnati dall'ottavo e nono FES fino al 31 dicembre 2013 (936 milioni di euro),
- saldi non impegnati del decimo FES al 31 dicembre 2013 (75 milioni di euro),
- importi disimpegnati nel 2014 dal decimo FES e precedenti (586 milioni di euro), e
- interessi e altri proventi (19 milioni di euro).

Pur essendo contabilizzate nell'ambito dell'undicesimo FES, non costituiscono risorse aggiuntive per tale Fondo.

16. La **tabella 2** mostra l'utilizzo nel 2014, e cumulato, delle risorse FES.

⁽¹⁵⁾ Decisione del Consiglio 2013/759/UE del 12 dicembre 2013 relativa a misure transitorie di gestione del FES dal 1° gennaio 2014 fino all'entrata in vigore dell'11° Fondo europeo di sviluppo (GU L 335 del 14.12.2013, pag. 48).

Tabella 2 Uso delle risorse FES al 31 dicembre 2014

	Situazione alla fine del 2013		Esecuzione del bilancio durante l'esercizio finanziario 2014 (netto) ⁽⁶⁾						Situazione alla fine del 2014					(milioni di euro)
	Importo to- tale	Tasso d'ese- cuzione ⁽²⁾	8o FES ⁽³⁾	9° FES ⁽³⁾	10° FES	11° FES	Importo to- tale	8° FES	9° FES 3	10° FES	11° FES	Importo to- tale	Tasso d'escui- zione ⁽²⁾	
A - RISORSE ⁽¹⁾	49 026		- 64	- 373	- 1 105	1 616	74	10 417	15 739	21 328	1 616	49 100		
B — UTILIZZO														
1. Impegni globali ⁽⁴⁾	47 952	97,8 %	- 63	- 381	- 95	1 160	621	10 415	15 703	21 294	1 160	48 573	98,9 %	
2. Impegni specifici ⁽⁵⁾	41 410	84,5 %	- 37	- 1	2 687	731	3 380	10 400	15 407	18 252	731	44 790	91,2 %	
3. Pagamenti	35 384	72,2 %	16	145	2 760	595	3 516	10 379	14 941	12 985	595	38 900	79,2 %	
C — Impegni non ancora liquidati (B1-B3)	12 568	25,6 %						36	762	8 309	565	9 673	19,7 %	
D — Saldo disponibile (A-B1)	1 074	2,2 %						2	36	34	456	527	1,1 %	

⁽¹⁾ Include le dotazioni iniziali dell'ottavo, nono, decimo e undicesimo FES, cofinanziamenti, interessi, risorse varie e trasferimenti da FES precedenti.

⁽²⁾ In percentuale delle risorse.

⁽³⁾ Gli importi negativi corrispondono a disimpegni.

⁽⁴⁾ Gli impegni globali si riferiscono alle decisioni di finanziamento.

⁽⁵⁾ Gli impegni specifici riguardano i singoli contratti.

⁽⁶⁾ Impegni netti dopo i disimpegni. Pagamenti netti dopo recuperi.

Fonte: Corte dei conti, sulla base delle relazioni sull'esecuzione finanziaria e dei rendiconti finanziari del FES al 31 dicembre 2014.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

17. Il livello degli impegni netti contratti nel 2014 è stato straordinariamente basso (621 milioni di euro) rispetto agli esercizi precedenti ⁽¹⁶⁾. Ciò è stato dovuto alla tardiva entrata in vigore dell'undicesimo FES, che ha limitato le risorse disponibili per impegni nell'ambito del Meccanismo di transizione. Invece, i pagamenti eseguiti nel 2014 hanno raggiunto un livello record (3 516 milioni di euro) ⁽¹⁷⁾, dovuto in particolare ai 595 milioni di euro erogati dal Meccanismo di transizione, segnatamente per finanziare i notevoli esborsi a titolo di sostegno al bilancio e anticipi per operazioni eseguite nell'ambito del Fondo per la pace in Africa nella Repubblica centrafricana e in Somalia.

18. Alla fine del 2014, quasi tutte le risorse disponibili erano state impegnate (il 98,9 % per decisioni di finanziamento, il 91,2 % per contratti individuali). Gli impegni ancora da liquidare ⁽¹⁸⁾ sono diminuiti del 23 %, passando da 12,5 miliardi di euro alla fine del 2013 a 9,7 miliardi di euro alla fine del 2014. Tale diminuzione è dovuta sia agli sforzi compiuti da EuropeAid per ridurre gli impegni ancora da liquidare che al basso livello delle decisioni di finanziamento adottate nel 2014.

19. Per l'intero ambito di sua competenza ⁽¹⁹⁾, EuropeAid ha continuato a impegnarsi per ridurre i vecchi prefinanziamenti e i vecchi importi impegnati e non spesi ⁽²⁰⁾ e per ridurre il numero dei contratti scaduti ancora aperti ⁽²¹⁾. Gli obiettivi stabiliti per il 2014 per i vecchi prefinanziamenti e i vecchi impegni non spesi sono stati largamente superati ⁽²²⁾. Tuttavia, mentre l'obiettivo stabilito per il 2014 per la quota di contratti scaduti sul numero totale di contratti è stato quasi raggiunto per l'intero portafoglio di EuropeAid ⁽²³⁾, i progressi sono stati meno soddisfacenti per i FES ⁽²⁴⁾.

⁽¹⁶⁾ 2013: 3 923 milioni di euro; 2012: 3 163 milioni di euro.

⁽¹⁷⁾ 2013: 2 963 milioni di euro; 2012: 3 209 milioni di euro.

⁽¹⁸⁾ *Reste à liquider* (RAL).

⁽¹⁹⁾ FES e bilancio generale insieme.

⁽²⁰⁾ Vecchi RAL.

⁽²¹⁾ Un contratto è considerato scaduto se è ancora aperto dopo oltre 18 mesi dalla fine del periodo operativo. I ritardi nella chiusura dei contratti aumentano il rischio di errori relativi alla regolarità, in quanto i documenti giustificativi potrebbero essere difficili da reperire, se non sono stati adeguatamente archiviati e se il personale che occupava posti essenziali non lavora più per il progetto. La chiusura tardiva dei contratti potrebbe anche ritardare il recupero di prefinanziamenti non spesi e delle spese non ammissibili.

⁽²²⁾ Riduzione dei vecchi prefinanziamenti ancora aperti: raggiunta al 46 % (obiettivo: 25 %); riduzione dei vecchi RAL: raggiunta al 51,24 % (obiettivo: 25 %).

⁽²³⁾ Raggiunta la quota del 15,52 % (obiettivo: 15 %).

⁽²⁴⁾ Dei 5,3 miliardi di euro di contratti scaduti, 3,7 miliardi (69 %) riguarda il FES. La quota dei contratti scaduti sul totale dei contratti aperti del FSE è del 25 %, rispetto al 15,5 % per l'intero portafoglio di EuropeAid. Per 477 (1,3 miliardi di euro) dei 1 528 contratti FES scaduti (31 % in numero, 35 % in valore) il periodo operativo è scaduto prima del 2010.

CAPITOLO II — DICHIARAZIONE DI AFFIDABILITÀ DELLA CORTE RELATIVA AI FES**Dichiarazione di affidabilità della Corte in relazione all'ottavo, nono, decimo e undicesimo FES presentata al Parlamento europeo e al Consiglio — Relazione del revisore indipendente**

I — Conformemente alle disposizioni dell'articolo 287 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e dell'articolo 49 del regolamento finanziario applicabile al decimo FES per quanto riguarda l'applicazione del periodo di passaggio dal 10° Fondo europeo di sviluppo all'11° Fondo europeo di sviluppo fino all'entrata in vigore dell'accordo interno che istituisce l'11° Fondo europeo di sviluppo, che si applica altresì ai precedenti, abbiamo controllato:

- a) i conti annuali dell'ottavo, nono, decimo e undicesimo Fondo europeo di sviluppo, che comprendono il bilancio finanziario, il conto del risultato economico, la tabella dei flussi di cassa, il prospetto delle variazioni del patrimonio netto, la tabella dei crediti dovuti ai FES e la relazione sull'esecuzione finanziaria per l'esercizio chiuso in data 31 dicembre 2014 approvati dalla Commissione il 24 luglio 2015;
- b) la legittimità e la regolarità delle operazioni alla base dei conti suddetti nell'ambito del quadro giuridico dei FES, per quanto riguarda la parte delle risorse FES della cui gestione finanziaria è responsabile la Commissione ⁽²⁵⁾.

Responsabilità della direzione

II — In base agli articoli 310-325 del TFUE e ai regolamenti finanziari applicabili ⁽²⁶⁾, la direzione è responsabile della preparazione e della presentazione dei conti annuali dei FES sulla base dei principi contabili per il settore pubblico riconosciuti a livello internazionale ⁽²⁷⁾ nonché della legittimità e della regolarità delle operazioni sottostanti. Tale responsabilità comprende la definizione, l'applicazione e il mantenimento di un controllo interno adeguato ai fini della preparazione e della presentazione di rendiconti finanziari privi di inesattezze rilevanti dovute a frode o errore. Alla direzione spetta inoltre garantire che le attività, le operazioni e le informazioni finanziarie presentate nei rendiconti siano conformi alla normativa che li disciplina. La Commissione detiene la responsabilità finale per quanto riguarda la legittimità e la regolarità delle operazioni che sono alla base dei conti dei FES (articolo 317 del TFUE).

Responsabilità dell'organo di controllo

III. — È nostra responsabilità presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una dichiarazione, basata sull'audit espletato, concernente l'affidabilità dei conti e la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti. Abbiamo svolto l'audit in base ai principi internazionali di audit e ai codici deontologici dell'IFAC e ai principi internazionali delle istituzioni superiori di controllo dell'INTOSAI. In base a tali principi, siamo tenuti a pianificare e svolgere i nostri audit in modo da ottenere una ragionevole certezza riguardo all'assenza di inesattezze rilevanti nei conti annuali dei FES, nonché alla legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti.

IV. — L'audit comporta l'esecuzione di procedure volte ad ottenere elementi probatori relativi agli importi e alle informazioni riportate nei conti, nonché alla legittimità e alla regolarità delle operazioni sottostanti. La scelta delle procedure dipende dal giudizio dell'auditor, che include una valutazione dei rischi di inesattezze rilevanti nei conti e di significative inosservanze del quadro giuridico dei FES, dovute a frode o errore, nelle operazioni sottostanti. Nel valutare tali rischi, vengono esaminati i controlli interni applicati alla compilazione e alla presentazione fedele dei conti, nonché i sistemi di supervisione e controllo posti in essere per garantire la legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti, allo scopo di definire procedure di audit adeguate alle circostanze, ma non di esprimere un giudizio sull'efficacia del controllo interno. L'audit include altresì una valutazione dell'adeguatezza delle politiche contabili adottate e della ragionevolezza delle stime contabili elaborate, nonché la valutazione della presentazione complessiva dei conti.

V — Riteniamo che gli elementi probatori ottenuti siano sufficienti ed adeguati a fornire una base per i nostri giudizi.

⁽²⁵⁾ Conformemente agli articoli 16, 43, 48, 49, 50 e 58 del regolamento finanziario applicabile al decimo FES, la presente dichiarazione di affidabilità non copre la parte delle risorse dei FES gestita dalla BEI sotto la sua responsabilità.

⁽²⁶⁾ Regolamenti finanziari applicabili all'ottavo, nono e decimo FES. Il regolamento finanziario per il decimo FER si applica anche al meccanismo di transizione, contabilizzato nell'ambito dell'undicesimo FES.

⁽²⁷⁾ Le norme e i metodi contabili adottati dal contabile dei FES sono redatti sulla base degli *International Public Sector Accounting Standards* (IPSAS) o, in mancanza di questi, degli *International Financial Reporting Standards* (IFRS) emanati, rispettivamente, dalla Federazione internazionale dei revisori contabili (*International Federation of Accountants* — IFAC) e dall'*International Accounting Standards Board* (IASB).

Affidabilità dei conti

Giudizio sull'affidabilità dei conti

VI. — A nostro giudizio, i conti annuali dell'ottavo, nono, decimo e undicesimo FES, relativi all'esercizio chiuso al 31 dicembre 2014, presentano fedelmente, sotto tutti gli aspetti rilevanti, la posizione finanziaria degli stessi al 31 dicembre 2014, i risultati delle loro operazioni, i flussi di cassa e le variazioni dell'attivo netto per l'esercizio chiuso in tale data, conformemente al regolamento finanziario dei FES e ai principi contabili per il settore pubblico riconosciuti a livello internazionale.

Legittimità e regolarità delle operazioni che sono alla base dei conti

Entrate

Giudizio sulla legittimità e regolarità delle entrate che sono alla base dei conti

VII — A nostro giudizio, le entrate alla base dei conti per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2014 sono, sotto tutti gli aspetti rilevanti, legittime e regolari.

Pagamenti

Elementi su cui si basa il giudizio negativo sulla legittimità e regolarità dei pagamenti che sono alla base dei conti

VIII — Il tasso di errore più probabile da noi stimato per le operazioni di spesa dell'ottavo, nono, decimo e undicesimo FES è del 3,8 %.

Giudizio negativo sulla legittimità e regolarità dei pagamenti che sono alla base dei conti

IX — A nostro giudizio, data l'importanza delle questioni descritte nel paragrafo concernente gli elementi su cui si basa il giudizio negativo sulla legittimità e regolarità dei pagamenti alla base dei conti, i pagamenti sottostanti i conti per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2014 sono inficiati da errori in misura rilevante.

16 luglio 2015

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Presidente

Corte dei conti europea

12, rue Alcide de Gasperi, 1615 Luxembourg, LUXEMBOURG

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Informazioni a sostegno della dichiarazione di affidabilità*Estensione e approccio dell'audit*

20. **L'allegato 1.1, parte 2**, del capitolo 1 della relazione annuale della Corte dei conti sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio 2014 descrive l'approccio e la metodologia di audit generali da noi adottati. Per quanto riguarda l'audit dei FES, si precisa in particolare quanto segue.

21. Le nostre osservazioni sull'affidabilità dei conti dei FES riguardano i rendiconti finanziari⁽²⁸⁾ relativi all'ottavo, nono, decimo e undicesimo FES⁽²⁹⁾ approvati dalla Commissione conformemente al regolamento finanziario FES⁽³⁰⁾ e da noi ricevuti, accompagnati dalla dichiarazione del contabile, il 24 luglio 2015. L'audit ha incluso la verifica degli importi e delle informazioni fornite, nonché una valutazione dei principi contabili applicati, delle stime significative elaborate dai responsabili della gestione e della presentazione globale dei conti.

22. L'audit della regolarità delle operazioni ha compreso:

- a) l'esame di tutti i contributi degli Stati membri e di un campione di altri tipi di operazioni inerenti alle entrate;
- b) l'esame di un campione di 30 impegni⁽³¹⁾;
- c) l'esame di un campione di 165 operazioni⁽³²⁾. Il campione è stato estratto in modo da essere rappresentativo dell'intera gamma di pagamenti nell'ambito dei FES. Comprende 127 pagamenti autorizzati da 28 delegazioni UE⁽³³⁾ e 38 pagamenti autorizzati dai servizi della Commissione⁽³⁴⁾. Laddove sono stati individuati errori, si è proceduto ad un'analisi dei sistemi interessati, al fine di identificare le debolezze sistemiche specifiche;

⁽²⁸⁾ Cfr. articolo 44 del regolamento (UE) n. 567/2014: i rendiconti finanziari comprendono lo stato patrimoniale, il conto del risultato economico, la tabella dei flussi di cassa, il prospetto delle variazioni dell'attivo netto.

⁽²⁹⁾ Cfr. articolo 44 del regolamento (UE) n. 567/2014: le relazioni sull'esecuzione finanziaria comprendono tabelle che riportano gli stanziamenti, gli impegni, i fondi assegnati e i pagamenti.

⁽³⁰⁾ Articolo 43 del regolamento (UE) n. 567/2014.

⁽³¹⁾ Gli impegni finanziari globali e gli impegni giuridici corrispondenti (convenzioni di finanziamento) successivamente all'adozione di una decisione di finanziamento da parte della Commissione.

⁽³²⁾ Come illustrato nell'**allegato 1.1**, paragrafo 7 della relazione annuale della Corte dei conti sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio 2014.

⁽³³⁾ Unione africana, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Camerun, Repubblica centrafricana, Repubblica democratica del Congo, Repubblica dominicana, Eritrea, Etiopia, Figi, Guinea-Bissau, Haiti, Costa d'Avorio, Lesotho e Swaziland, Liberia, Madagascar, Mali, Mauritania, Maurizio, Mozambico, Niger, Nigeria, Ruanda, Senegal, Sierra Leone e Uganda.

⁽³⁴⁾ EuropeAid: 34 pagamenti; ECHO: quattro pagamenti per aiuti umanitari.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- d) una valutazione dei sistemi esaminati presso EuropeAid e presso le delegazioni UE, concernente: i) i controlli ex ante svolti dal personale della Commissione, auditor esterni o supervisor prima dell'esecuzione dei pagamenti e ii) il monitoraggio e la supervisione, in particolare la verifica del seguito dato agli audit esterni, le missioni di verifica, le visite di monitoraggio e gli studi inerenti al tasso di errore residuo (TER) svolti da EuropeAid per il 2012, 2013 e 2014;
- e) l'esame della relazione annuale di attività (RAA) del direttore generale di EuropeAid; e
- f) l'esame del seguito dato alle raccomandazioni da noi formulate in precedenza.

23. Come indicato al paragrafo 6, EuropeAid attua la maggior parte degli strumenti di assistenza esterna finanziati dal bilancio generale e dai FES. Le nostre osservazioni riguardanti sia sistemi che l'affidabilità della relazione annuale di attività e della dichiarazione del direttore generale per il 2014, riguardano l'intera sfera di competenza di EuropeAid.

Affidabilità dei conti

24. Dal 2007, anno in cui è stata modernizzata la contabilità del FES, il metodo di stima della separazione degli esercizi applicato dalla Commissione non include le spese da pagare relative ai contratti per sostegno al bilancio per i quali i paesi ACP non abbiano presentato richieste di pagamento nel corso dell'esercizio. La Commissione ritiene che, in considerazione della natura del sostegno al bilancio, l'effettivo esborso sia l'evento che determina l'imputazione della spesa. È vero che la Commissione dispone di un ampio margine di discrezionalità nel valutare se le condizioni di ammissibilità siano state soddisfatte. Tuttavia, il sostegno al bilancio non è una sovvenzione discrezionale, bensì un diritto acquisito ai sensi delle norme contabili della Commissione: come per altre spese non relative a scambi commerciali la Commissione è tenuta ad eseguire i pagamenti laddove le condizioni di ammissibilità siano soddisfatte.

25. Per i prefinanziamenti superiori a 750 000 euro, la Commissione è tenuta a riscuotere gli interessi su base annua (3 milioni di euro riscossi nel 2014 e 5,7 milioni riscossi nel 2013). Come già indicato per gli esercizi precedenti⁽³⁵⁾, abbiamo rilevato che gli ordinatori delegati non applicano ancora sistematicamente tale norma e l'importo delle entrate provenienti da interessi che figura nella nota 3.5 dei rendiconti finanziari è basato in parte su stime. Inoltre, gli interessi maturati sui prefinanziamenti d'importo compreso fra 250 000 e 750 000 euro non erano ancora riconosciuti come entrata finanziaria nei rendiconti, dato che la Commissione ha completato lo sviluppo del sistema integrato di gestione dell'informazione (CRIS) per le relazioni esterne soltanto verso la fine del 2014.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

24. La Commissione ha già adottato questo approccio dal 2007 per le operazioni di sostegno al bilancio, sulla base delle norme contabili del 2006.

La Commissione ha ritenuto che il riconoscimento come costo dovrebbe avvenire quando ha luogo l'«esborso», poiché a questo stadio i suoi servizi hanno debitamente valutato tutte le condizioni di ammissibilità. Nella separazione degli esercizi la Commissione tiene conto anche delle richieste di pagamento inoltrate dagli Stati ACP nel corso dell'anno e non ancora versate, perché la Commissione ritiene che quando uno Stato ACP invia una richiesta di pagamento relativa al sostegno al bilancio è altamente probabile che siano soddisfatti i criteri di ammissibilità.

25. Negli ultimi tre anni si è constatato un miglioramento nel recupero annuale degli interessi prodotti dai prefinanziamenti, anziché a fine contratto.

Le istruzioni sono inviate regolarmente agli ordinatori per ricordare loro l'obbligo di recuperare alla scadenza gli interessi maturati sul prefinanziamento. È stato inoltre istituito un sistema di monitoraggio.

⁽³⁵⁾ Cfr. paragrafo 19 della relazione annuale della Corte sull'esercizio finanziario 2012 e paragrafo 20 della relazione annuale della Corte sull'esercizio finanziario 2013.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

*Regolarità delle operazioni***Entrate**

26. Dal nostro audit è emerso che le operazioni relative alle entrate erano prive di errori rilevanti.

Pagamenti

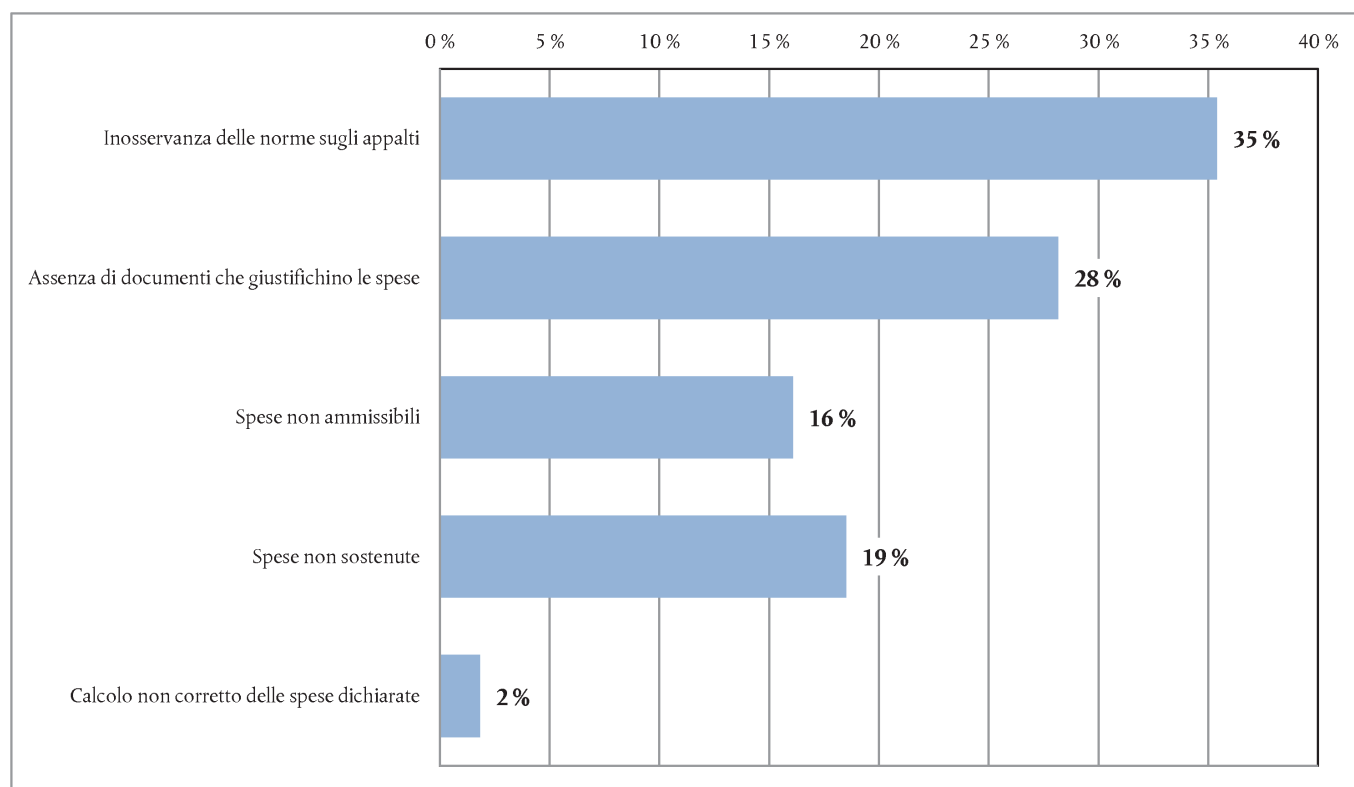
27. **L'allegato 1** contiene una sintesi dei risultati della verifica delle operazioni di pagamento. Delle 165 operazioni di questo tipo da noi sottoposte a audit, 54 (33 %) presentavano errori. Sulla base dei 36 errori che abbiamo quantificato, il livello di errore stimato è del 3,8 % ⁽³⁶⁾.

28. Escludendo dal campione esaminato le operazioni di sostegno al bilancio e quelle finanziate da più donatori di cui ai paragrafi 9-12, il livello di errore stimato è pari al 4,8 % ⁽³⁷⁾.

29. Il **grafico 2** mostra in che misura diversi tipi di errore incidano sul livello di errore da noi stimato per il 2014. Gli errori relativi all'inosservanza delle procedure di appalto da parte dei beneficiari e all'assenza di documenti giustificativi rappresentano il 63 % del livello di errore stimato.

⁽³⁶⁾ Il tasso di errore è stimato sulla base di un campione rappresentativo. La cifra indicata è la stima migliore. Secondo la stima da noi elaborata, riteniamo, con un livello di affidabilità del 95 %, che il tasso di errore nella popolazione si collochi tra il 2,1 % e il 5,6 % (rispettivamente, il limite inferiore e quello superiore del tasso di errore).

⁽³⁷⁾ La cifra indicata rappresenta la stima migliore ottenuta sulla base di un campione rappresentativo di 127 operazioni. Secondo la stima da noi elaborata, riteniamo, con un livello di affidabilità del 95 %, che il tasso di errore nella popolazione si collochi tra il 2,7 % e il 6,9 % (rispettivamente, il limite inferiore e quello superiore del tasso di errore).

Grafico 2 — Incidenza di ciascun tipo di errore sul livello di errore stimato

Fonte: Corte dei conti europea.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Progetti

30. Delle 133 operazioni di pagamento relative ai progetti da noi controllate, 52 (39 %) erano inficiate da errori, 34 dei quali (65 %) erano quantificabili. Delle 34 operazioni di pagamento inficiate da errori quantificabili, 14 erano pagamenti finali ordinati dopo che erano state espletate tutte le verifiche ex ante.

31. Come avvenuto per gli esercizi precedenti⁽³⁸⁾, gli errori sono stati riscontrati con maggior frequenza nelle operazioni relative ai programmi a preventivo, nelle convenzioni di sovvenzione e negli accordi di contributo con le organizzazioni internazionali, rispetto ad altre forme di sostegno. Delle 66 operazioni di questo tipo che sono state verificate, 29 (44 %) erano inficiate da errori quantificabili che rappresentavano il 75 % del livello di errore stimato.

32. I principali tipi di errori quantificabili riscontrati nelle operazioni di pagamento relative ai progetti riguardavano:

- a) l'inosservanza, da parte del beneficiario, delle norme in materia di appalto (otto operazioni);

⁽³⁸⁾ Paragrafo 25 della relazione annuale sull'esercizio finanziario 2013.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- b) l'assenza di documenti che comprovassero l'effettivo svolgimento delle attività ammissibili (11 operazioni) ⁽³⁹⁾;
- c) spese non ammissibili, quali spese sostenute al di fuori del periodo di attuazione (tre operazioni), l'IVA non ammissibile (due operazioni), spese per attività non contemplate dal contratto (una operazione) o costi indiretti dichiarati come costi diretti (una operazione);
- d) spese non sostenute dai beneficiari (10 operazioni);
- e) il calcolo non corretto delle spese dichiarate (due operazioni).

Riquadro 1 — Esempi di errori quantificabili nelle operazioni dei progetti*Inosservanza delle procedure di appalto da parte del beneficiario*

Abbiamo esaminato la liquidazione finale di una spesa eseguita nell'ambito di una convenzione di sovvenzione a favore di un organismo responsabile della cooperazione agricola tra i paesi ACP ed abbiamo rilevato un errore in un appalto di servizi informatici dell'importo di 225 900 euro. Il beneficiario della sovvenzione con sede nei Paesi Bassi non ha applicato una procedura di appalto ristretta a livello internazionale, che richiede la pubblicazione di un avviso. Gli inviti sono stati trasmessi solo a tre società olandesi di sua scelta. Il mancato rispetto delle norme in materia di appalti stabilite nella convenzione di sovvenzione ha determinato una limitazione della concorrenza.

Assenza di documenti che giustifichino le spese

Abbiamo esaminato la liquidazione finale della spesa sostenuta nell'ambito del programma «Facilitating Agricultural Commodity Trade» attuato nella regione del Pacifico. Abbiamo verificato 20 voci di spesa. Per sette di queste, relative a lavori di costruzione, costi per il personale, indennità giornaliera e spese di soggiorno per un importo di 22 117 euro, non sono stati forniti i documenti probatori essenziali (ossia fatture, le prove del pagamento, elementi attestanti il collegamento tra le spese per il personale e le attività del progetto, la documentazione comprovante i viaggi e la partecipazione alle riunioni tale da giustificare le indennità giornaliera e di soggiorno) ⁽³⁹⁾.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Riquadro 1 — Esempi di errori quantificabili nelle operazioni dei progetti*Inosservanza delle procedure di appalto da parte del beneficiario*

La Commissione sta attuando misure correttive pertinenti, vale a dire che ha emesso un ordine di recupero per la totalità dell'importo del valore finale del contratto di 251 124 EUR. Il 1° giugno 2015 è stata inviata al beneficiario una lettera di pre-informazione.

⁽³⁹⁾ Indichiamo errori quantificabili nei casi in cui non è disponibile alcuna documentazione, non vi siano elementi probatori attestanti lo svolgimento dell'attività indicata o non vi è alcun nesso tra la spesa imputata e la documentazione fornita. La mancanza di tale documentazione è riconducibile principalmente a due cause: i) la documentazione non è mai esistita, e ciò avrebbe dovuto essere individuato dai controlli ex ante o ii) la documentazione esiste, ma non è stato possibile recuperarla, il che è indicativo di debolezze nella gestione della documentazione.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Spese non ammissibili

Abbiamo esaminato la liquidazione di un contributo del FES al TerrAfrica Leveraging Trust Fund. L'accordo sulla gestione di questo fondo fiduciario è stata firmata nel dicembre 2012. La liquidazione effettuata dalla Commissione era basata su esborsi totali eseguiti dal fondo durante la sua esistenza dal 2006 al 2013. Di 6 714 489 euro accettati dalla Commissione, spese per 4 664 666 euro erano state sostenute prima dell'entrata in vigore dell'accordo sulla gestione. Inoltre, erano già stati liquidati dalla Commissione nell'ambito del precedente accordo sul fondo fiduciario, per cui sono stati pagati due volte.

Spese non sostenute dal beneficiario

Abbiamo esaminato la liquidazione di un prefinanziamento nell'ambito del programma «Implementation of humanitarian demining operations in Senegal (Casamance)». L'organizzazione internazionale che attuava il programma ha dichiarato come spese eseguite l'importo di un contratto per servizi di sminamento che non era stato ancora interamente pagato. La fase di smobilitazione non era stata completata (le attrezzature ed i materiali non erano stati rimossi dal sito del progetto e consegnate alle autorità nazionali e il contraente non aveva consegnato la relazione finale) e le relative spese, pari a 207 437,87 dollari USA, non erano state ancora sostenute dal beneficiario.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Spese non ammissibili

La Commissione ha pienamente attuato misure correttive pertinenti. La liquidazione analizzata a titolo di campione è stata annullata e ricodificata tenendo conto dell'importo sovrastimato.

Spese non sostenute dal beneficiario

La Commissione sta attuando misure correttive pertinenti, vale a dire che la procedura di recupero è stata avviata. Inoltre, per la chiusura del progetto è prevista una missione di verifica.

33. In 21 casi di errore quantificabile⁽⁴⁰⁾, la Commissione, attraverso i suoi sistemi, disponeva di informazioni sufficienti⁽⁴¹⁾ per prevenire, individuare e correggere gli errori prima di accettare tali spese. Se tutte le informazioni di cui sopra fossero state usate per correggere gli errori, il livello di errore stimato sarebbe stato di 2,3 punti percentuali più basso.

34. Gli errori non quantificabili includevano principalmente carenze nelle procedure di appalto (otto operazioni) e documentazione insufficiente sugli appalti (sette operazioni).

Sostegno al bilancio

35. Delle 32 operazioni relative al sostegno al bilancio da noi controllate, due erano inficiate da errori quantificabili di modesto impatto (meno di 0,1 punti percentuali) relativi al mancato rispetto, da parte dell'amministrazione del beneficiario, delle disposizioni degli accordi di finanziamento relative ai tassi di cambio per convertire i pagamenti a titolo di sostegno al bilancio nella valuta locale.

35. Tenuto conto del fatto che, per entrambi gli errori, le convenzioni di finanziamento non prevedono un chiaro riferimento al tasso di cambio da applicare, la Commissione ritiene che sia difficile quantificarli.

⁽⁴⁰⁾ Includendo un errore noto rilevato al di fuori del campione.

⁽⁴¹⁾ Sulla base della documentazione giustificativa e dei controlli obbligatori richiesti.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Esame delle relazioni annuali di attività e dei sistemi selezionati

36. Come negli anni precedenti, la frequenza degli errori da noi riscontrati, anche in alcune delle domande di pagamento finale che erano state oggetto di audit e di verifiche della spesa esterni, denota debolezze in questi controlli ex ante.

37. Nel maggio 2013, EuropeAid ha adottato un piano d'azione per far fronte alle debolezze individuate nell'applicazione del proprio sistema⁽⁴²⁾. L'attuazione di tutte le 23 azioni programmate è iniziata nel 2013 e nel 2014. Alla fine del 2014, 15 azioni erano state completate e otto erano ancora in corso⁽⁴³⁾. È prematuro valutare l'impatto del piano d'azione in quanto alcune azioni sono ancora in fase di sviluppo.

38. Sono state adottate le seguenti misure per migliorare gli audit esterni e le verifiche delle spese:

- a) è stata resa obbligatoria l'analisi di rischio per la preparazione dei piani annuali di audit da parte delle delegazioni dell'UE e dei servizi di EuropeAid;
- b) sono stati rivisti i modelli dei contratti di sovvenzione, in modo che gli auditor possano essere selezionati e ricevere l'incarico direttamente da EuropeAid;
- c) è stata svolta un'azione di sensibilizzazione sulle tipologie di errore più comuni, sono state organizzate formazioni e sono state rafforzate le competenze del personale di EuropeAid e dei beneficiari in materia finanziaria e di controlli.

39. Anche se previsto per dicembre 2013, EuropeAid non aveva ancora elaborato le griglie sulla qualità/ammissibilità per valutare l'affidabilità delle relazioni sulla verifica delle spese e per fornire istruzioni in caso di non conformità.

40. Come indicato nelle nostre precedenti relazioni annuali⁽⁴⁴⁾, il sistema informativo gestionale di EuropeAid presenta ancora delle carenze per quanto attiene ai risultati e al seguito dato agli audit esterni, alle verifiche di spesa e alle visite di monitoraggio. È quindi difficile, per il direttore generale, ottenere dai capi unità o dai capi delle delegazioni UE garanzie in merito al monitoraggio e alla correzione tempestivi delle debolezze del sistema e degli errori individuati. EuropeAid sta sviluppando una nuova applicazione di audit per migliorare il seguito dato alle relazioni di audit.

39. Poiché la questione in termini concreti è più complessa del previsto, l'elaborazione di griglie sulla qualità per le relazioni sulla verifica delle spese sta richiedendo più tempo del previsto. Allo stato attuale il completamento è previsto per l'ultimo trimestre del 2015.

40. Per quanto riguarda gli audit, le verifiche delle spese e gli impegni analoghi assunti dalla Commissione, l'introduzione di un nuovo sistema informativo gestionale relativo ai risultati e al seguito dato agli audit esterni, alle verifiche delle spese e agli impegni analoghi dovrebbe tradursi nel tempo in miglioramenti significativi.

⁽⁴²⁾ Cfr. relazione annuale di attività 2013 di EuropeAid, pagg. 188-190 e 195-196.

⁽⁴³⁾ Cfr. relazione annuale di attività 2014 di EuropeAid, pagg. 114-115.

⁽⁴⁴⁾ Paragrafo 42 della relazione annuale della Corte sull'esercizio finanziario 2010, paragrafo 43 della relazione annuale della Corte sull'esercizio finanziario 2011, paragrafo 35 della relazione annuale della Corte sull'esercizio finanziario 2012, paragrafo 35 della relazione annuale della Corte sull'esercizio finanziario 2013.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Studio sul tasso di errore residuo per il 2014

41. EuropeAid ha proceduto al terzo studio sul TER per stimare il livello di errori sfuggiti a tutti i controlli di gestione volti a prevenire, individuare e correggere gli errori. Lo studio sul TER si basa su una metodologia adeguata e fornisce informazioni utili grazie alle quali EuropeAid può individuare dove occorre migliorare l'attuazione dei sistemi di controllo.

42. Lo studio è consistito nell'esame di un campione rappresentativo di operazioni relative a contratti chiusi fra settembre 2013 e agosto 2014. I risultati di tale studio sono presentati nella relazione annuale di attività (RAA)⁽⁴⁵⁾. Seguendo una raccomandazione formulata nella nostra relazione annuale sull'esercizio 2013⁽⁴⁶⁾, la RAA indica la portata dello studio sul TER e la stima dei limiti superiore e inferiore dell'errore. Lo studio stima il TER al 2,81 %, ossia al di sopra della soglia di rilevanza del 2 % stabilita dalla Commissione. Le principali tipologie di errori identificate dallo studio sono le seguenti:

- a) assenza di documentazione soddisfacente, fornita dalle organizzazioni beneficiarie, comprovante l'ammissibilità (42,70 % del TER);
- b) assenza di base giuridica per il pagamento, la sovradichiarazione o altre questioni di non conformità (32,83 % del TER);
- c) errori che sono stati stimati, non essendo disponibili elementi probatori sufficienti per accertare la regolarità delle operazioni (16,76 % del TER);
- d) mancata riscossione e correzione di taluni importi (7,71 % del TER).

43. L'esame da noi condotto sullo studio del TER 2014 ha concluso che era stato globalmente realizzato conformemente alla metodologia stabilita e che forniva elementi sufficienti attestanti la rilevanza del TER. Per talune operazioni esaminate, abbiamo rilevato che vi erano margini di miglioramento per una serie di aspetti riguardanti:

- a) il rispetto delle condizioni stabilite per fare affidamento su precedenti lavori di controllo;
- b) l'adeguatezza dei documenti probatori a sostegno delle conclusioni di audit;
- c) la giustificazione della decisione di non estrapolare l'errore rilevato nel campione sottoposto a test all'intero importo dell'operazione; e
- d) l'eccessivo margine di discrezionalità applicato quando è stato necessario stimare i tassi di errore su singole operazioni.

43. La Commissione accoglie con favore la conclusione della Corte secondo cui il tasso di errore residuo (TER) è basato su una metodologia adeguata, fornisce informazioni utili ed è stato svolto, in generale, conformemente alla metodologia prevista. La Commissione esaminerà, di concerto con il contraente, le questioni sollevate dalla Corte.

⁽⁴⁵⁾ Cfr. relazione annuale di attività 2014 di EuropeAid, pagg. 84-86.

⁽⁴⁶⁾ Cfr. paragrafo 51 e raccomandazione 5 della relazione annuale della Corte sull'esercizio finanziario 2013.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Esame della relazione annuale di attività

44. Nella sua dichiarazione di affidabilità, il direttore generale esprime una riserva in merito alla legittimità e regolarità delle operazioni, in quanto l'importo considerato a rischio (205,7 milioni di euro) rappresenta oltre il 2 % dei pagamenti effettuati da EuropeAid nel 2014. Il direttore generale, tuttavia, afferma anche che le procedure di controllo in essere forniscono le necessarie garanzie riguardo alla legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti. Come per lo scorso esercizio⁽⁴⁷⁾, riteniamo che la conclusione non sia logica, dal momento che i sistemi di controllo non possono essere ritenuti efficaci se non consentono di prevenire, individuare e correggere un errore rilevante.

45. La riserva riguarda la legittimità e la regolarità di tutte le spese gestite da EuropeAid. L'emissione di una riserva è appropriata quando le debolezze rilevate nel controllo riguardano solo ambiti definiti delle entrate o delle spese⁽⁴⁸⁾, ma non quando inficiano il funzionamento del sistema nel suo insieme e l'impatto finanziario supera la soglia di rilevanza per l'intero bilancio del quale è responsabile la direzione generale. Tuttavia, le istruzioni della Commissione in vigore per le RAA 2014 non trattano con chiarezza tale situazione.

46. La RAA dichiara che i controlli di EuropeAid sono efficienti per ciascun modello di controllo interno nell'ambito della gestione diretta ed indiretta e che i costi totali dei controlli, stimati a 370,6 milioni di euro, sono ragionevoli rispetto ai benefici conseguiti⁽⁴⁹⁾. Le ampie informazioni fornite nella RAA indicano che EuropeAid si è impegnata in misura significativa per soddisfare il requisito sancito dal regolamento finanziario generale⁽⁵⁰⁾. Tuttavia, le asserzioni sull'efficienza e sull'efficacia in termini di costo dei controlli non sono dimostrate in modo soddisfacente per i seguenti motivi:

- a) non è stato seguito il metodo del costo pieno, in quanto non tutti i costi diretti sono stati inclusi⁽⁵¹⁾ e sono stati omessi i costi fissi. Inoltre, non è chiara la base a cui sono applicati i criteri per la ripartizione dei costi indiretti per il personale;

44. Considerato il contesto a rischio in cui opera la DG DEVCO e il fatto che l'errore residuo non è una conseguenza del modo in cui è concepito il sistema di controllo, ma piuttosto il risultato di carenze nella sua attuazione, è ragionevole concludere che le procedure di controllo poste in essere forniscono le garanzie necessarie per quanto riguarda la legalità e la regolarità delle operazioni sottostanti. Di fatto, il TER non fornisce alcuna prova di carenze sistemiche nelle procedure di controllo. Tuttavia, la DG DEVCO riconosce che vi sono punti deboli nella sua attuazione, che sta attualmente affrontando.

45. La Commissione sta esaminando modalità per accrescere l'impatto dell'esito dei controlli della DG DEVCO al fine di fornire una copertura con una maggiore differenziazione in base al rischio.

46. Alcune delle funzioni di gestione e rendicontazione di cui all'articolo 66 del regolamento finanziario costituiscono ancora una sfida piuttosto recente per tutti i servizi della Commissione. I servizi centrali svolgono un ruolo importante nel garantire che i sistemi di controllo e le relative pratiche di rendicontazione si sviluppino in modo coerente in tutta la Commissione. La Commissione terrà conto delle osservazioni della Corte, parallelamente alla valutazione del loro impatto sull'utilizzo delle risorse, al fine di conseguire miglioramenti sostenibili.

⁽⁴⁷⁾ Paragrafi 43 e 44 della relazione annuale della Corte sull'esercizio finanziario 2013.

⁽⁴⁸⁾ Cfr. articolo 66, paragrafo 9, del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 e articolo 38 del regolamento (CE) n. 215/2008.

⁽⁴⁹⁾ Cfr. relazione annuale di attività 2014 di EuropeAid, pagg. 86-89 e 93-95.

⁽⁵⁰⁾ Articolo 66, paragrafo 9, del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012.

⁽⁵¹⁾ Ad esempio, la valutazione dei costi del personale e dei costi esterni per la supervisione dei contratti di lavori.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- b) per quanto riguarda i benefici quantificabili, i sistemi informativi gestionali di EuropAid non forniscono ancora informazioni accurate sugli errori rilevati e corretti a seguito degli audit e delle verifiche sulle spese esterni (cfr. paragrafo 40) e delle verifiche della stessa Commissione;
- c) EuropeAid non ha stabilito indicatori oggettivamente verificabili, che includessero valori obiettivo, a fronte dei quali valutare l'efficienza e l'efficacia in termini di costi dei controlli.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- b) *Per quanto riguarda gli audit, le verifiche delle spese e gli impegni analoghi assunti dalla Commissione, l'introduzione di un nuovo sistema informativo gestionale relativo ai risultati e al seguito dato agli audit esterni, alle verifiche delle spese e agli impegni analoghi dovrebbe tradursi nel tempo in miglioramenti significativi.*
- c) *La rendicontazione si basa già su indicatori verificabili, inclusi, in alcuni casi, i valori obiettivo. Grazie agli orientamenti dei servizi centrali, il sistema della Commissione è costantemente migliorato e affinato.*

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Conclusione per il 2014

47. La nostra conclusione è che i conti dei FES per l'esercizio finanziario chiuso al 31 dicembre 2014 presentano fedelmente, sotto tutti gli aspetti rilevanti, la situazione finanziaria dei FES e i risultati delle operazioni, i flussi di cassa e le variazioni dell'attivo netto per l'esercizio chiuso in tale data, conformemente al regolamento finanziario e alle norme contabili adottate dal contabile.

48. La nostra conclusione per l'esercizio finanziario chiuso al 31 dicembre 2014 è la seguente:

- a) le entrate dei FES non presentano errori rilevanti;
- b) le operazioni di pagamento dei FES sono inficiate da errori rilevanti (cfr. paragrafi 27-32). La verifica delle operazioni indica che il livello di errore stimato nella popolazione è del 3,8 % (cfr. **allegato I**).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Raccomandazioni

49. L'*allegato 2* presenta i risultati dell'esame da noi svolto sui progressi compiuti nell'attuare le raccomandazioni espresse in precedenti relazioni annuali ⁽⁵²⁾. Nelle relazioni annuali sugli esercizi 2011 e 2012, avevamo formulato 12 raccomandazioni. Di queste raccomandazioni, una non è più applicabile. EuropeAid ha pienamente attuato quattro di esse, mentre cinque sono state attuate per la maggior parte degli aspetti e due solo per alcuni aspetti. Riguardo alle raccomandazioni attuate solo per alcuni aspetti, è in corso l'adozione, da parte di EuropeAid, di provvedimenti riguardanti:

- a) lo sviluppo di uno strumento per consentire alle delegazioni dell'UE di selezionare più efficacemente il portafoglio di progetti e di visitare in via prioritaria, in base a una valutazione dei rischi, quelli che più necessitano di essere monitorati;
- b) elaborazione di nuove linee guida per le missioni di verifica presso le delegazioni, che includano una pianificazione in base al rischio e un esame del seguito dato a tali missioni.

50. In seguito a tale esame, nonché alle constatazioni ed alle conclusioni per il 2014, raccomandiamo a EuropeAid di:

- **Raccomandazione 1:** definire ed attuare procedure di controllo interno affinché i prefinanziamenti siano liquidati sulla base delle spese effettivamente sostenute, senza includere gli importi per i quali sono stati contratti impegni giuridici;
- **Raccomandazione 2:** rafforzare la verifica sistematica dell'applicazione, da parte dei paesi partner, del tasso di cambio corretto nel convertire nella valuta nazionale gli importi erogati a titolo di sostegno al bilancio;
- **Raccomandazione 3:** far sì, insieme al contraente incaricato dello studio sul TER, che i problemi da noi riscontrati siano affrontati;
- **Raccomandazione 4:** migliorare gli indicatori per valutare, a fronte dei valori obiettivo stabiliti, l'efficienza e l'efficacia in termini di costi dei controlli, il metodo del costo pieno applicato nonché le procedure e sistemi di gestione delle informazioni volti a misurare i benefici dei controlli.

la Commissione accetta questa raccomandazione.

La Commissione chiarirà ulteriormente le norme di compensazione per gli accordi di contributo nel manuale DEVCO e insisterà affinché l'obbligo di liquidazione si basi sulle spese effettivamente sostenute, esclusi gli impegni giuridici.

la Commissione accetta questa raccomandazione.

la Commissione accetta questa raccomandazione.

la Commissione accetta questa raccomandazione all'interno del quadro definito dai servizi centrali.

⁽⁵²⁾ Lo scopo di questo follow up era di verificare l'introduzione e l'esistenza delle misure correttive adottate a seguito delle nostre raccomandazioni, non di verificarne l'effettiva attuazione. Per alcune misure ancora in corso di sviluppo la verifica era prematura.

ALLEGATO 1

RISULTATI DELLA VERIFICA DELLE OPERAZIONI PER I FONDI EUROPEI DI SVILUPPO

	2014	2013
DIMENSIONE E STRUTTURA DEL CAMPIONE		
Totale operazioni:	165	165
IMPATTO STIMATO DEGLI ERRORI QUANTIFICABILI		
Livello di errore stimato	3,8 %	3,4 %
Limite superiore dell'errore (LSE)	5,6 %	
Limite inferiore dell'errore (LIE)	2,1 %	

ALLEGATO 2

SEGUITO DATO ALLE RACCOMANDAZIONI FORMULATE IN PRECEDENZA PER I FONDI EUROPEI DI SVILUPPO

Esercizio	Raccomandazione della Corte	Analisi della Corte sui progressi compiuti						Risposta della Commissione
		Pienamente attuata	In corso di attuazione		Non attuata	Non applicabile (*)	Elementi probatori insufficienti	
			Per la maggior parte degli aspetti	Per alcuni aspetti				
2012	Raccomandazione 1: EuropeAid dovrebbe rivedere la propria metodologia TER (cfr. relazione annuale sull'esercizio 2012, paragrafo 51, raccomandazione 1).	x						
	Raccomandazione 2: EuropeAid dovrebbe fornire, nella RAA, una descrizione dettagliata dei risultati degli studi TER (cfr. relazione annuale sull'esercizio 2012, paragrafo 51, raccomandazione 2).	x						
	Raccomandazione 3: EuropeAid dovrebbe garantire la liquidazione puntuale delle spese (cfr. relazione annuale sull'esercizio 2012, paragrafo 51, raccomandazione 3).		x					
	Raccomandazione 4: EuropeAid dovrebbe promuovere una migliore gestione della documentazione da parte dei partner attuatori e dei beneficiari (cfr. relazione annuale sull'esercizio 2012, paragrafo 51, raccomandazione 4).	x						
	Raccomandazione 5: EuropeAid dovrebbe adottare misure efficaci per migliorare la qualità delle verifiche delle spese svolte da auditor esterni (cfr. relazione annuale sull'esercizio 2012, paragrafo 51, raccomandazione 5).		x					
	Raccomandazione 6: EuropeAid dovrebbe garantire l'applicazione corretta delle condizioni specifiche per i pagamenti relativi al sostegno di bilancio (cfr. relazione annuale sull'esercizio 2012, paragrafo 51, raccomandazione 6).	x						
	Raccomandazione 7: EuropeAid dovrebbe assicurarsi che vengano emessi ogni anno gli ordini di recupero concernenti gli interessi sui prefinanziamenti superiori a 750 000 euro (cfr. relazione annuale sull'esercizio 2012, paragrafo 51, raccomandazione 7).			x				

Esercizio	Raccomandazione della Corte	Analisi della Corte sui progressi compiuti						Risposta della Commissione
		Pienamente attuata	In corso di attuazione		Non attuata	Non applicabili (*)	Elementi probatori insufficienti	
			Per la maggior parte degli aspetti	Per alcuni aspetti				
2011	Raccomandazione 1: EuropeAid dovrebbe migliorare la gestione delle procedure di aggiudicazione dei contratti, stabilendo criteri di selezione chiari e documentando meglio il processo di valutazione (relazione annuale sull'esercizio 2011, paragrafo 59, lettera a)).	x						
	Raccomandazione 2: EuropeAid dovrebbe introdurre una pianificazione documentata basata sul rischio e un seguito sistematico per le visite di verifica [cfr. paragrafo 40] e le visite di monitoraggio in loco (relazione annuale sull'esercizio 2011, paragrafo 59, lettera b)).			x				
	Raccomandazione 3: EuropeAid dovrebbe rendere obbligatorio il rispetto, da parte delle delegazioni e dei servizi centrali di EuropeAid, delle linee direttrici sull'analisi del rischio per la preparazione dei programmi annuali di audit (relazione annuale sull'esercizio 2011, paragrafo 59, lettera c)).		x					
	Raccomandazione 4: EuropeAid dovrebbe riesaminare la concezione degli indicatori chiave di performance per far sì che siano chiari e facili da interpretare (relazione annuale sull'esercizio 2011, paragrafo 59, lettera d)).		x					
	Raccomandazione 5: EuropeAid dovrebbe valutare la capacità della struttura di audit interno di svolgere i propri compiti in maniera efficace (relazione annuale sull'esercizio 2011, paragrafo 59, lettera e)).					x		

*) La capacità di audit interno (IAC) di EuropeAid è stata centralizzata all'interno del Servizio di audit interno (IAS). Lo IAC ha cessato di esistere alla fine di febbraio 2015.

(*) La capacità di audit interno (IAC) di EuropeAid è stata centralizzata all'interno del Servizio di audit interno (IAS). Lo IAC ha cessato di esistere alla fine di febbraio 2015.

ISSN 1977-0944 (edizione elettronica)
ISSN 1725-2466 (edizione cartacea)



Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea
2985 Lussemburgo
LUSSEMBURGO

IT