

Gazzetta ufficiale dell'Unione europea

C 375



Edizione
in lingua italiana

Comunicazioni e informazioni

59° anno

13 ottobre 2016

Sommario

IV Informazioni

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

Corte dei conti

2016/C 375/01	Relazione annuale della Corte dei conti sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio finanziario 2015, corredata delle risposte delle istituzioni	1
2016/C 375/02	Relazione annuale della Corte dei conti sulle attività finanziate dall'ottavo, nono, decimo e undicesimo Fondo europeo di sviluppo (FES) per l'esercizio finanziario 2015, corredata delle risposte della Commissione	287

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 TFUE, e dell'articolo 148, paragrafo 1, e dell'articolo 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 del Consiglio, 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 14 luglio 2016, ha adottato le sue

RELAZIONI ANNUALI**sull'esercizio finanziario 2015.**

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

I Membri della Corte dei conti sono i seguenti:

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA (Presidente), Kersti KALJULAIU, Karel PINXTEN, Henri GRETHEN, Szabolcs FAZAKAS, Louis GALEA, Ladislav BALKO, 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, Janusz WOJCIECHOWSKI, Samo JEREB, Jan GREGOR, Mihails KOZLOVS, Rimantas ŠADŽIUS.

RELAZIONE ANNUALE SULL'ESECUZIONE DEL BILANCIO

(2016/C 375/01)

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	49
Capitolo 3 — Ottenere risultati dal bilancio dell'UE	77
Capitolo 4 — Entrate	125
Capitolo 5 — Competitività per la crescita e l'occupazione	143
Capitolo 6 — Coesione economica, sociale e territoriale	161
Capitolo 7 — Risorse naturali	207
Capitolo 8 — Ruolo mondiale dell'Europa, Sicurezza e cittadinanza	253
Capitolo 9 — Amministrazione	275

INTRODUZIONE GENERALE

0.1. La Corte dei conti europea è l'istituzione cui il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea ⁽¹⁾ assegna il compito di provvedere al controllo delle finanze dell'UE. Quale revisore esterno dell'UE, la Corte funge da custode indipendente degli interessi finanziari dei cittadini dell'Unione e contribuisce a migliorare la gestione finanziaria dell'UE. Maggiori informazioni sul lavoro svolto dalla Corte sono riportate nelle sue pubblicazioni, quali la relazione annuale di attività, le relazioni speciali sui programmi di spesa e sulle entrate dell'Unione, le analisi panoramiche e i pareri espressi su atti legislativi dell'UE nuovi o aggiornati oppure su altre decisioni che incidono sulla gestione finanziaria ⁽²⁾.

0.2. La presente relazione, concernente l'esercizio finanziario 2015, costituisce la 39^a relazione annuale della Corte 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 approvato ogni anno dal Consiglio e dal Parlamento europeo. La relazione annuale redatta dalla Corte, unitamente 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. Al momento della pubblicazione, la Corte trasmette la relazione annuale al Parlamento europeo, al Consiglio e ai parlamenti nazionali.

0.4. Il fulcro della relazione annuale della Corte è costituito 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»). Detta dichiarazione di affidabilità è integrata con valutazioni specifiche per ciascuno dei principali settori di attività dell'UE.

0.5. Nella 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.

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 delle risultanze dell'audit della Corte sull'affidabilità dei conti e sulla regolarità delle operazioni;
- il capitolo 2 presenta le constatazioni della Corte sulla gestione finanziaria e di bilancio;
- il capitolo 3 concorre all'obiettivo strategico della Corte di accrescere la rendicontabilità dell'UE nei confronti dei cittadini ed esamina, in particolare, la misura in cui il quadro di riferimento della performance nell'ambito di Orizzonte 2020 (il programma di ricerca e innovazione dell'UE) consente alla Commissione di monitorare e indirizzare i progressi verso gli obiettivi prefissati;
- il capitolo 4 espone le constatazioni della Corte sulle entrate;
- i capitoli da 5 a 9 illustrano, per le principali rubriche del QFP ⁽³⁾, le risultanze delle verifiche eseguite dalla Corte sulla regolarità delle operazioni, nonché la disamina delle relazioni annuali di attività, di altri elementi dei sistemi di controllo interno, nonché di altre disposizioni in materia di governance.

0.8. Nella presente relazione figurano le risposte della Commissione (oppure, se del caso, di altre istituzioni od organismi dell'UE) alle osservazioni della Corte, la quale ne tiene conto nel formulare le constatazioni e conclusioni. È tuttavia compito della Corte, in virtù del ruolo di revisore esterno che le compete, esporre le constatazioni di audit rilevate, trarne le conclusioni ed esprimere una valutazione indipendente e imparziale in merito all'affidabilità dei conti e alla regolarità delle operazioni.

⁽¹⁾ Articoli 285-287.

⁽²⁾ Disponibili sul sito Internet della Corte: <http://eca.europa.eu>

⁽³⁾ Il capitolo 8 intitolato «Ruolo mondiale dell'Europa» e «Sicurezza e cittadinanza» si compone di due parti: la parte 1 relativa alla rubrica 4 del QFP (Ruolo mondiale dell'Europa) e la parte 2, che riporta l'analisi della Corte sulla rubrica 3 del QFP (Sicurezza e cittadinanza). L'analisi della rubrica 3 del QFP non comprende un livello di errore stimato. La Corte non presenta una valutazione specifica per la spesa a titolo della rubrica 6 (Compensazioni) del QFP né per altre spese.

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
I conti non sono inficiati da inesattezze rilevanti	1.4-1.7
Principali questioni di audit	1.8-1.18
La Corte ha chiesto alla Commissione informazioni aggiuntive a sostegno della valutazione degli strumenti finanziari sottoposti a gestione concorrente	1.9-1.11
La Corte ha valutato il trattamento contabile delle operazioni di garanzia effettuate nell'ambito del Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS)	1.12-1.16
La Corte ha valutato l'aumento dei ratei passivi esposti nei conti	1.17-1.18
Regolarità delle operazioni: benché la Corte continui a stimare rilevante il livello di errore, sono stati osservati progressi in alcuni ambiti	1.19-1.43
Le risultanze degli audit della Corte per l'esercizio 2015 riprendono un quadro globalmente simile a quello degli anni recenti	1.20-1.33
La Commissione ha significativamente aumentato le stime del livello di errore in documenti successivi ...	1.34-1.36
... e il calcolo della capacità correttiva rimane problematico per la Commissione	1.37-1.41
Misure correttive tempestive hanno ridotto il livello di errore stimato dalla Corte	1.42-1.43
La Corte notifica all'OLAF i presunti casi di frode	1.44
Conclusioni	1.45-1.48
Risultanze dell'audit	1.46-1.48
Allegato 1.1 — Approccio e metodologia di audit	
Allegato 1.2 — Gli approcci di Stati Uniti e UE per verificare e comunicare pagamenti inesatti e irregolari	
Allegato 1.3 — Frequenza degli errori rilevati nel campionamento di audit per l'esercizio 2015	

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

I. L'audit della Corte ha riguardato:

- a) i conti consolidati dell'Unione europea, che comprendono i rendiconti finanziari consolidati ⁽¹⁾ e le relazioni aggregate sull'esecuzione del bilancio ⁽²⁾ per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2015, approvati dalla Commissione l'11 luglio 2016, e
- b) la legittimità e regolarità delle operazioni alla base di tali conti.
come richiesto dall'articolo 287 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

La responsabilità della direzione

II. In base agli articoli 317-318 del TFUE e al 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 compito della Corte presentare al Parlamento europeo e al Consiglio, sulla base dell'audit espletato, una dichiarazione concernente l'affidabilità dei conti e la legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti. La Corte ha espletato l'audit in base ai principi internazionali di audit e ai codici deontologici dell'IFAC, nonché ai principi internazionali delle istituzioni superiori di controllo dell'INTOSAI. In base a tali principi, la Corte è tenuta ad applicare le norme di etica professionale e programmare ed eseguire i propri 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 comporta l'esecuzione di procedure volte ad ottenere elementi probatori relativi agli importi e alle informazioni riportate nei conti consolidati, nonché alla legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti. Le procedure selezionate dipendono dal giudizio dell'auditor, che includono 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 applicabili alla compilazione e alla presentazione fedele dei conti consolidati nonché alla legittimità e alla 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 comporta altresì la 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, l'esame della Corte sulle 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, e prosegue con la valutazione dei sistemi utilizzati dalla Commissione per il trattamento di tali aggregati fino al momento in cui i contributi versati dagli Stati membri sono riscossi e registrati nei conti consolidati. Per le risorse proprie tradizionali, la Corte esamina i conti delle autorità doganali e analizza 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, il prospetto dei flussi di cassa, il prospetto delle variazioni delle attività nette, un riepilogo delle politiche contabili significative e altre note esplicative (compresa l'informativa per settore di attività).

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

VI. Per le spese, la Corte esamina 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. La Corte ritiene che gli elementi probatori ottenuti siano sufficienti ed adeguati a fornire una base per i propri giudizi.

Affidabilità dei conti

Giudizio sull'affidabilità dei conti

VIII. A giudizio della Corte, i conti consolidati dell'Unione europea relativi all'esercizio chiuso al 31 dicembre 2015 presentano fedelmente, sotto tutti gli aspetti rilevanti, la posizione finanziaria della stessa al 31 dicembre 2015, 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 su cui sono basati i conti

Entrate

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

IX. A giudizio della Corte, le entrate alla base dei conti per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2015 sono, sotto tutti gli aspetti rilevanti, legittime e regolari.

Pagamenti

Elementi a sostegno del giudizio negativo sulla legittimità e regolarità dei pagamenti su cui sono basati i conti

X. La spesa registrata nel 2015 a titolo delle rubriche del quadro finanziario pluriennale relative a spese operative⁽³⁾ è inficiata da un livello rilevante di errore. Il livello di errore stimato dalla Corte per i pagamenti su cui sono basati i conti è del 3,8 %. Il dato conclusivo globale indicato dalla Corte è dovuto al livello di errore più elevato stimato per le spese eseguite a titolo di rimborso⁽⁴⁾ ed è corroborato dall'analisi della Commissione sugli importi a rischio presentata nella relazione annuale sulla gestione e il rendimento per il bilancio dell'UE.

Giudizio negativo sulla legittimità e regolarità dei pagamenti su cui sono basati i conti

XI. A giudizio della Corte, data l'importanza delle questioni descritte nel paragrafo concernente gli elementi a sostegno del giudizio negativo sulla legittimità e regolarità dei pagamenti su cui sono basati i conti, i pagamenti sottostanti ai conti per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2015 sono inficiati da un livello rilevante di errore.

⁽³⁾ Queste rubriche (da 1 a 4) sono trattate nei capitoli da 5 a 8 della relazione annuale della Corte sull'esercizio 2015.

⁽⁴⁾ 82,7 miliardi di euro. Maggiori informazioni sono fornite ai paragrafi da 1.21 a 1.24 della relazione annuale della Corte sull'esercizio 2015.

Altre informazioni

XII. La sezione «Discussione ed analisi dei rendiconti finanziari», che non fa parte dei rendiconti finanziari riporta informazioni coerenti con questi ultimi.

14 luglio 2016

Vitor 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. Nell'esercizio finanziario 2015 la spesa dell'UE è ammontata a 145,2 miliardi di euro. Si tratta di un importante strumento per conseguire gli obiettivi delle politiche. Altri importanti strumenti sono la legislazione e la libera circolazione di merci, servizi, capitali e persone in tutta l'Unione. La spesa dell'UE rappresenta il 2,1 % della spesa totale delle amministrazioni pubbliche degli Stati membri dell'UE (cfr. **grafico 1.1**) e l'1,0 % del reddito nazionale lordo dell'UE.

1.2. In forza del trattato, la Corte:

- valuta se il bilancio dell'UE è utilizzato in conformità al diritto applicabile,
- esprime un giudizio sui conti dell'UE,
- riferisce in merito all'economia, all'efficienza e all'efficacia⁽⁵⁾ della spesa dell'UE e
- formula pareri su proposte legislative aventi un impatto finanziario.

Il lavoro svolto dalla Corte ai fini della dichiarazione di affidabilità corrisponde al primo e al secondo di questi compiti. La aiuta a individuare i rischi per l'economia, l'efficienza e l'efficacia della spesa, nonché fornisce un contributo essenziale alla formulazione dei pareri della Corte su proposte normative in materia finanziaria.

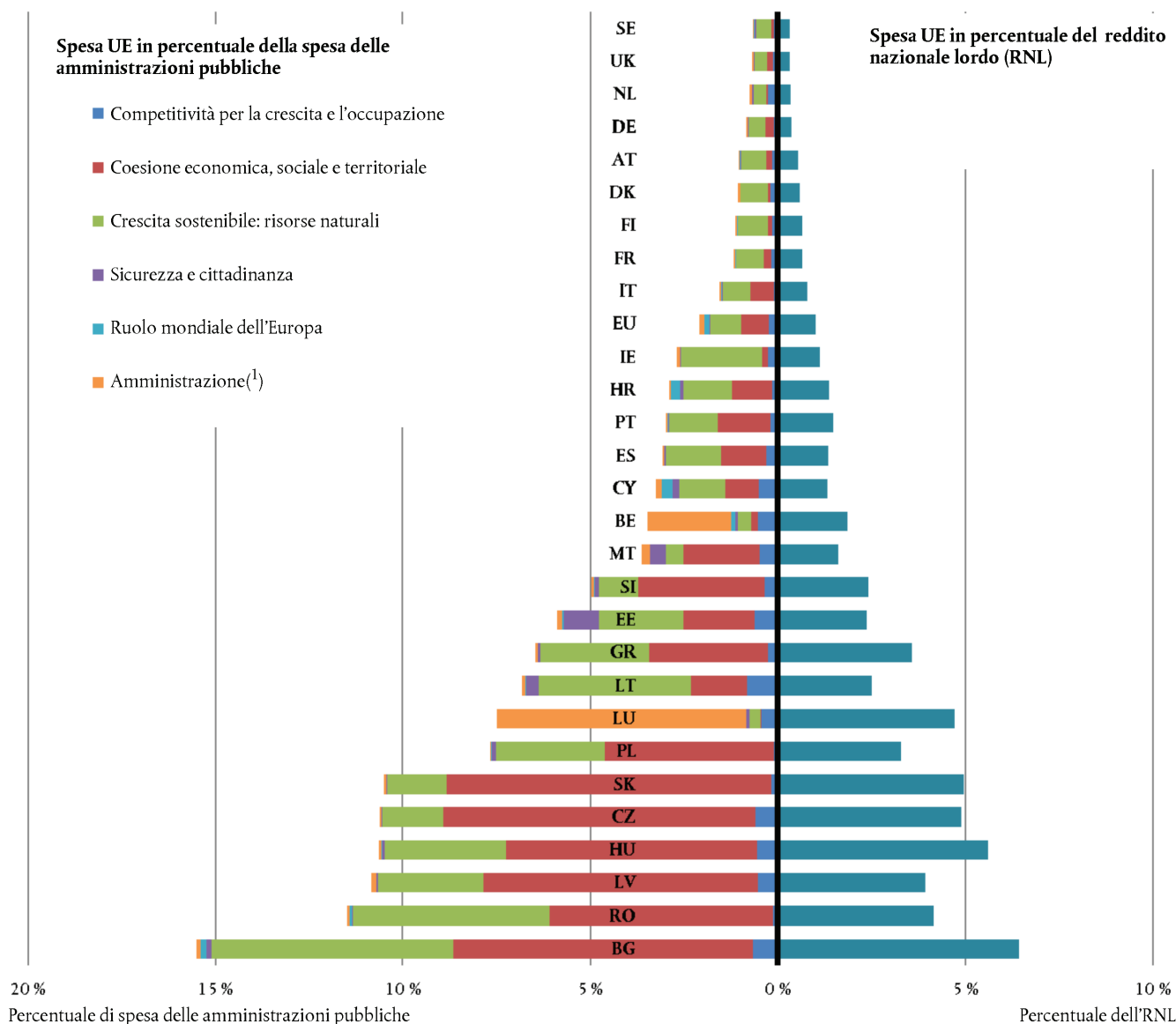
⁽⁵⁾ Definite all'articolo 30, paragrafo 2, del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione (GU L 298 del 26.10.2012, pag. 1) come segue:

«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 finanziata dall'UE nel 2015 in ciascuno Stato membro, espressa in percentuale del reddito nazionale lordo (RNL) e della spesa totale delle rispettive amministrazioni pubbliche



RNL degli Stati membri: serie convenuta di previsioni per le risorse proprie tradizionali e le risorse basate su IVA/RNL — 19.5.2016 — Commissione europea.

Stati membri — spesa delle amministrazioni pubbliche — Eurostat — conti annuali nazionali. Per la spiegazione dei codici dei paesi, cfr. **allegato 1.3**.

⁽¹⁾ Copre le spese, gli stipendi e altri costi delle istituzioni e degli organismi dell'UE situati negli Stati membri.

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

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

1.3. Questo capitolo della relazione annuale:

- illustra il contesto in cui viene redatta la dichiarazione di affidabilità della Corte e descrive brevemente l'approccio (cfr. **allegato 1.1**), le constatazioni e le conclusioni di audit,
- analizza importanti questioni scaturite dall'audit dei rendiconti finanziari dell'Unione,

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- confronta i risultati ottenuti dalla Corte sulla regolarità della spesa nell'esercizio 2015 con le constatazioni degli anni recenti e con le stime della Commissione europea.
- Nell'**allegato 1.2** sono presentati gli approcci adottati da Stati Uniti e UE per verificare e comunicare pagamenti inesatti e irregolari.

I CONTI NON SONO INFICIATI DA INESATTEZZE RILEVANTI

1.4. Le nostre osservazioni riguardano i conti consolidati ⁽⁶⁾ (di seguito «i conti») dell'Unione europea per l'esercizio finanziario 2015. Tali conti sono pervenuti alla Corte, assieme alla dichiarazione del contabile, il 12 luglio 2016 ⁽⁷⁾, ⁽⁸⁾. I conti sono accompagnati dalla sezione «Discussione ed analisi dei rendiconti finanziari» ⁽⁹⁾. Tale analisi non forma oggetto del giudizio di audit della Corte. Conformemente ai principi di audit, ne è stata tuttavia valutata la coerenza con le informazioni contenute nei conti.

1.5. Dai conti pubblicati dalla Commissione emerge che, al 31 dicembre 2015, le passività totali ammontavano a 226,1 miliardi di euro, mentre le attività totali a 153,7 miliardi di euro. Il disavanzo per il 2015 è di 13,0 miliardi di euro.

1.6. Dall'audit della Corte è emerso che i conti non sono inficiati da inesattezze rilevanti. Le osservazioni sulla gestione finanziaria e di bilancio dei fondi UE sono esposte nel capitolo 2.

⁽⁶⁾ 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), il prospetto dei flussi di cassa (che mostra come le variazioni dei conti influiscano sulla tesoreria e sugli equivalenti di tesoreria) e il prospetto delle variazioni delle attività nette, nonché le relative note;
- b) le relazioni consolidate sull'esecuzione del bilancio che includono le entrate e le spese dell'esercizio, nonché le relative note.

⁽⁷⁾ I conti provvisori, assieme alla dichiarazione del contabile, ci sono pervenuti il 31 marzo 2016, termine ultimo fissato a tal fine dal regolamento finanziario [cfr. articolo 147 del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012]. I conti definitivi approvati sono pervenuti alla Corte il 12 luglio, prima del termine ultimo per la presentazione (31 luglio) stabilito all'articolo 148.

⁽⁸⁾ Regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012.

⁽⁹⁾ Cfr. *Recommended Practice Guideline 2 (RPG 2) «Financial Statements Discussion and Analysis»* dell'*International Public Sector Accounting Standard Board (IPSASB)*.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

1.7. Nel 2015 la Commissione ha seguito ancor più da vicino i principi internazionali⁽¹⁰⁾ e la *Recommended Practice Guideline* per la predisposizione e la presentazione della sezione «Discussione ed analisi dei rendiconti finanziari»⁽¹¹⁾.

PRINCIPALI QUESTIONI DI AUDIT

1.8. Le principali questioni di audit sono le questioni che, secondo il giudizio professionale della Corte, hanno rivestito la massima importanza nell'audit espletato sui rendiconti finanziari del periodo in esame. Tali questioni sono state affrontate nel contesto dell'audit dei rendiconti finanziari complessivo, e nell'elaborazione del giudizio della Corte al riguardo, ma su di esse la Corte non fornisce un giudizio distinto⁽¹²⁾.

La Corte ha chiesto alla Commissione informazioni aggiuntive a sostegno della valutazione degli strumenti finanziari sottoposti a gestione concorrente

1.9. Le autorità degli Stati membri trasferiscono parte dei finanziamenti anticipati dalla Commissione negli strumenti finanziari⁽¹³⁾ sotto forma di prestiti, strumenti azionari o garanzie. Per il QFP del periodo 2007-2013, la normativa UE non imponeva loro di produrre relazioni periodiche sugli importi detenuti in tali strumenti in tempo utile per la preparazione dei conti. La Commissione ha quindi stimato l'impiego effettuato di questi anticipi, supponendo che i fondi sarebbero stati utilizzati integralmente e in modo uniforme nel periodo di funzionamento (inizialmente fino al 31 dicembre 2015, termine però in seguito prorogato — in violazione della gerarchia delle norme⁽¹⁴⁾ — al 31 marzo 2017). Alla fine del 2014⁽¹⁵⁾, dei 16 miliardi di euro (compresi i contributi nazionali) trasferiti agli strumenti finanziari di coesione nell'ambito della gestione concorrente, solo 9,2 miliardi di euro (57 %) erano pervenuti a progetti.

1.9. La Commissione ricorda che era in disaccordo con l'osservazione della Corte circa la proroga del periodo di funzionamento degli strumenti finanziari nell'ambito della gestione concorrente (cfr. anche le risposte della Commissione ai punti 6.41 e 6.45).

⁽¹⁰⁾ Ad esempio, per quanto concerne le informazioni rese su pensioni e altre prestazioni per i dipendenti.

⁽¹¹⁾ Ad esempio, ampliando la parte dedicata alla gestione dei rischi e delle incertezze.

⁽¹²⁾ A seguito dell'introduzione nel 2015 del principio di revisione internazionale 701, gli auditor sono tenuti a riferire in merito alle questioni principali di audit.

⁽¹³⁾ «Gli strumenti finanziari» sono misure che «possono assumere la forma di investimenti azionari o quasi-azionari, prestiti o garanzie, o altri strumenti di condivisione del rischio», cfr. articolo 2, lettera p), del regolamento finanziario [regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012], in cui sono riportate le definizioni.

⁽¹⁴⁾ Cfr. relazione annuale sull'esercizio finanziario 2014, paragrafo 6.52.

⁽¹⁵⁾ Si tratta dei dati più recenti forniti alla Commissione dalle autorità di gestione.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

1.10. La Corte ha chiesto alla Commissione di confermare la validità della metodologia adottata per stimare l'importo iscritto nello stato patrimoniale (3,3 miliardi di euro al 31 dicembre 2015). La Commissione ha quindi avviato un esercizio di raccolta dei dati, rivolto agli Stati membri che presentavano i saldi più elevati ⁽¹⁶⁾.

1.11. La Corte ha esaminato la procedura posta in essere per la raccolta dei dati dagli Stati membri interessati e, considerate le risultanze ottenute, conclude che l'ammontare complessivo di prefinanziamento relativo agli strumenti finanziari riportato nello stato patrimoniale fornisce una presentazione fedele della situazione.

La Corte ha valutato il trattamento contabile delle operazioni di garanzie effettuate nell'ambito del Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS)

1.12. Nel 2015 è stato varato il Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) ⁽¹⁷⁾, un'iniziativa congiunta sviluppata dall'UE e dalla BEI per promuovere gli investimenti in tutta l'UE incrementando la capacità di assunzione dei rischi da parte del gruppo BEI. Nell'ambito di questa iniziativa, il bilancio UE fornirà garanzie fino a 16 miliardi di euro a copertura di potenziali perdite su operazioni FEIS ⁽¹⁸⁾ (12,3 miliardi di euro per un portafoglio di strumenti di debito e 3,7 miliardi di euro per un portafoglio azionario), come illustrato nei paragrafi 2.32-2.38. La Corte si è concentrata su questo settore perché l'istituzione del FEIS ha sollevato una serie di complessi problemi contabili derivanti dagli accordi tra l'UE e la BEI.

⁽¹⁶⁾ Il 45 % degli importi inutilizzati al 31 dicembre 2014 riguardava uno Stato membro (cfr. paragrafo 2.31).

⁽¹⁷⁾ Regolamento (UE) 2015/1017 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 giugno 2015, relativo al Fondo europeo per gli investimenti strategici, al polo europeo di consulenza sugli investimenti e al portale dei progetti di investimento europei e che modifica i regolamenti (UE) n. 1291/2013 e (UE) n. 1316/2013 — il Fondo europeo per gli investimenti strategici (GU L 169 dell'1.7.2015, pag. 1) («regolamento FEIS»).

⁽¹⁸⁾ Le operazioni relative al portafoglio di strumenti di debito comprendono prestiti ordinari, garanzie e controgaranzie. Le operazioni relative al portafoglio azionario comprendono partecipazioni azionarie e quasi-azionarie dirette e indirette, nonché prestiti subordinati.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

1.13. Nell'ambito del portafoglio FEIS di strumenti di debito, la garanzia del bilancio UE copre la prima perdita di un portafoglio di operazioni di finanziamento effettuate dalla BEI. La Commissione, quindi, lo iscrive in contabilità come passività per garanzia finanziaria⁽¹⁹⁾. Nell'ambito del portafoglio FEIS azionario, la BEI effettua investimenti paralleli a proprio rischio e a rischio dell'UE. Per gli investimenti azionari eseguiti dalla BEI a rischio dell'UE, il rischio ricade interamente sul bilancio UE; da questo, alla fine di ogni esercizio, la Commissione trasferisce alla BEI una somma pari alle rettifiche di valore negativo (perdite non realizzate), delle perdite realizzate alla cessione e dei costi di finanziamento della BEI, al netto di proventi da interessi, dividendi e utili realizzati. Non vi sono trasferimenti dalla BEI all'UE per utili non realizzati superiori al valore iniziale dell'investimento. A fine esercizio, gli investimenti del portafoglio azionario (riguardanti solo lo Sportello relativo alle infrastrutture e all'innovazione) effettuati con la garanzia del bilancio UE ammontavano a 7,6 milioni di euro⁽²⁰⁾.

1.14. Il contabile si è avvalso di un'ampia discrezionalità nel valutare e concludere che le operazioni del FEIS non possedevano i requisiti per essere classificate «operazioni congiunte»⁽²¹⁾. Altri problemi contabili complessi riguardano la rilevazione e valutazione della passività per garanzia finanziaria riguardante il portafoglio di strumenti di debito, la garanzia UE per gli investimenti azionari e la rilevazione degli utili potenziali nel portafoglio azionario.

1.15. La Corte ha incentrato il proprio lavoro di audit sull'analisi degli indicatori di controllo. Se la Commissione avesse considerato il FEIS come operazione congiunta, sarebbero state necessarie informazioni aggiuntive sui diritti di proprietà e sui diritti di voto del FEIS, l'inclusione nella nota 9 dei rendiconti finanziari (ambito del consolidamento), nonché la rilevazione di una quota UE delle attività, passività, entrate e uscite del portafoglio azionario. A fine 2015, comunque, ciò non avrebbe avuto alcuna ripercussione sulla posizione netta dell'UE.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

1.14. Il contabile della Commissione ha esercitato il proprio giudizio professionale come è chiamato a fare frequentemente per numerose altre questioni contabili, per decidere in merito al trattamento contabile del FEIS. Questo giudizio si è basato su un'analisi approfondita dei fatti da parte dei servizi contabili della Commissione e sul sostegno unanime del gruppo consultivo sulle norme contabili dell'UE.

1.15. La Commissione ha incluso nelle note allegate ai conti relativi all'esercizio 2015 tutte le informazioni obbligatorie richieste dalle norme contabili dell'UE in vigore per tali conti. Inoltre, sia le note che i rendiconti finanziari (*Financial Statement Discussion and Analysis*) forniscono informazioni supplementari esaurienti sulla natura, la portata e gli effetti finanziari del FEIS per l'UE.

⁽¹⁹⁾ Una passività per garanzia finanziaria è esposta al valore maggiore tra perdite attese e importo rilevato inizialmente, al netto — se del caso — dell'ammortamento accumulato dei ricavi.

⁽²⁰⁾ I contratti firmati nel 2015 ammontavano a 125 milioni di euro, di cui la metà è assistita dalla garanzia UE. Gli esborsi relativi a questi contratti sono stati pari a 7,6 milioni di euro.

⁽²¹⁾ Conformemente ai principi IPSAS 35 *Consolidated financial statements* e IPSAS 37 *Joint arrangements*.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

1.16. Quanto al portafoglio di strumenti di debito, la Corte ha esaminato anche l'adeguatezza delle politiche contabili e ha riscontrato che il trattamento contabile è coerente e in linea con i principi internazionali ⁽²²⁾. Per quanto riguarda il portafoglio azionario, la Corte ritiene che se nei prossimi anni il valore degli investimenti azionari aumenterà superando la valutazione iniziale, tale aumento dovrebbe essere rilevato nei conti dell'UE. A fine 2015, le somme in causa (cfr. paragrafo 1.13) non hanno un impatto rilevante sui conti consolidati dell'UE. In futuro, l'impatto di eventuali plusvalenze sulla posizione netta dell'UE sarebbero identici, a prescindere dal fatto che la Commissione consideri queste operazioni come operazioni congiunte o come derivati ⁽²³⁾. La Corte, che continuerà comunque a seguire tale questione, ha concluso che essa non influisce sul giudizio di audit per il 2015.

La Corte ha valutato l'aumento dei ratei passivi esposti nei conti

1.17. Nei conti definitivi dell'esercizio 2015, secondo le stime della Commissione, le spese ammissibili maturate e dovute ai beneficiari ma non ancora rilevate ammontavano a 106 miliardi di euro. Questo importo, contabilizzato come spese da pagare ⁽²⁴⁾, rappresenta un incremento di 18 miliardi di euro rispetto al 2014.

1.18. La Corte ha esaminato la metodologia e i sistemi di controllo applicati dalle direzioni generali di maggior rilievo per quanto riguarda le stime di fine esercizio, nonché le dichiarazioni di spesa presentate dagli Stati membri nel primo trimestre del 2016. Sono stati selezionati campioni di fatture e di prefinanziamenti per esaminarli e scongiurare il rischio di una errata applicazione del principio della competenza. La Corte ha chiesto ulteriori chiarimenti al contabile sull'aumento dei ratei passivi rilevati nei conti. L'attività svolta sui conti provvisori e le rettifiche nette di 3,3 miliardi di euro ⁽²⁵⁾ apportate ai conti definitivi consentono alla Corte di concludere che lo stato patrimoniale consolidato finale presenta un'immagine fedele dell'ammontare complessivo dei ratei passivi.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

1.16. La Commissione si compiace che la Corte riconosca che il trattamento contabile del portafoglio di debito è coerente e in linea con i principi internazionali.

Le discussioni sul portafoglio azionario, che non è stato attuato nel 2015, sono ancora in corso tra la Commissione e il gruppo BEI. Il trattamento contabile delle operazioni azionarie sarà stabilito dal contabile, previa consultazione del gruppo consultivo di esperti dell'UE in materia di principi contabili, una volta ultimata la modifica della base giuridica.

1.17. La Commissione metterà a frutto l'esperienza acquisita in fatto di stima delle spese ammissibili maturate per migliorare ulteriormente la procedura di separazione degli esercizi in futuro.

⁽²²⁾ I principi contabili internazionali per il settore pubblico (*International Public Sector Accounting Standards*, IPSAS) sono un insieme di principi contabili emanati dall'*International Public Sector Accounting Standards Board* ad uso degli enti del settore pubblico di tutto il mondo per la predisposizione dei rendiconti finanziari.

⁽²³⁾ Conformemente all'IPSAS 29, paragrafo 10, un derivato è uno strumento finanziario che presenta tutte le seguenti caratteristiche: a) il suo valore varia al variare di un determinato tasso di interesse, prezzo di strumenti finanziari, prezzo di una materia prima o altra variabile, b) non richiede alcun investimento iniziale o richiede un investimento netto iniziale inferiore a quanto sarebbe richiesto per altri tipi di contratti da cui ci si aspetterebbe una risposta simile a cambiamenti dei fattori di mercato, c) il suo regolamento avviene in una data futura.

⁽²⁴⁾ Queste comprendono 67 miliardi di euro di ratei passivi esposti dal lato delle passività dello stato patrimoniale e 39 miliardi di euro detratti dal valore dei prefinanziamenti iscritti dal lato delle attività dello stato patrimoniale.

⁽²⁵⁾ Una riduzione dei ratei passivi per la DG REGIO di 4,1 miliardi di euro ed un aumento per la DG EMPL di 0,8 miliardi di euro.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

REGOLARITÀ DELLE OPERAZIONI: BENCHÉ LA CORTE CONTINUI A STIMARE RILEVANTE IL LIVELLO DI ERRORE, SONO STATI OSSERVATI PROGRESSI IN ALCUNI AMBITI

1.19. 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 degli audit della Corte relativi alle entrate e, nei capitoli da 5 a 9, di quelli riguardanti le spese (cfr. **tabella 1.2**).

- a) Le entrate sono risultate esenti da errori rilevanti (cfr. paragrafo 4.22).
- b) Quanto alle spese, il livello di errore rimane rilevante. Il livello di errore stimato nelle spese era pari al 3,8 %, dato inferiore a quello del 2014 (4,4 %) (cfr. **tabella 1.2**).
 - i) La spesa relativa alla rubrica 5 (Amministrazione) del QFP è risultata esente da errori rilevanti (cfr. paragrafo 9.16).
 - ii) La spesa operativa è stata inficiata da un livello rilevante di errore (cfr. paragrafi 5.35-5.36, 6.76-6.77, 7.64-7.65 e 8.33-8.34) con livelli di errore ampiamente superiori per le spese eseguite a titolo di rimborso di costi (cfr. paragrafo 1.22).

Tabella 1.2 — Sintesi delle risultanze dell'audit sulla regolarità delle operazioni per il 2015

Capitolo della relazione annuale	Rubrica del QFP	Operazioni sottoposte ad audit (miliardi di euro)	Livello di errore stimato (2015) (%)	Intervallo di affidabilità (%)		Livello di errore stimato (2014) (%)
				Limite inferiore dell'errore (LIE)	Limite superiore dell'errore (LSE)	
5. Competitività	Rubrica 1a	14,5	4,4	2,0	6,7	5,6
6. Coesione	Rubrica 1b	53,9	5,2	2,8	7,6	5,7
7. Risorse naturali	Rubrica 2	58,6	2,9	1,7	4,2	3,6 ⁽²⁾
8. Ruolo mondiale dell'Europa	Rubrica 4	6,9	2,8	1,0	4,6	2,7
9. Amministrazione	Rubrica 5	9,0	0,6	0,0	1,2	0,5
Altro ⁽¹⁾	Rubriche 3 e 6 e altro	3,0	—	—	—	—
Totale		145,9	3,8	2,7	4,8	4,4 ⁽²⁾
Entrate		153,8	0	0	0	0

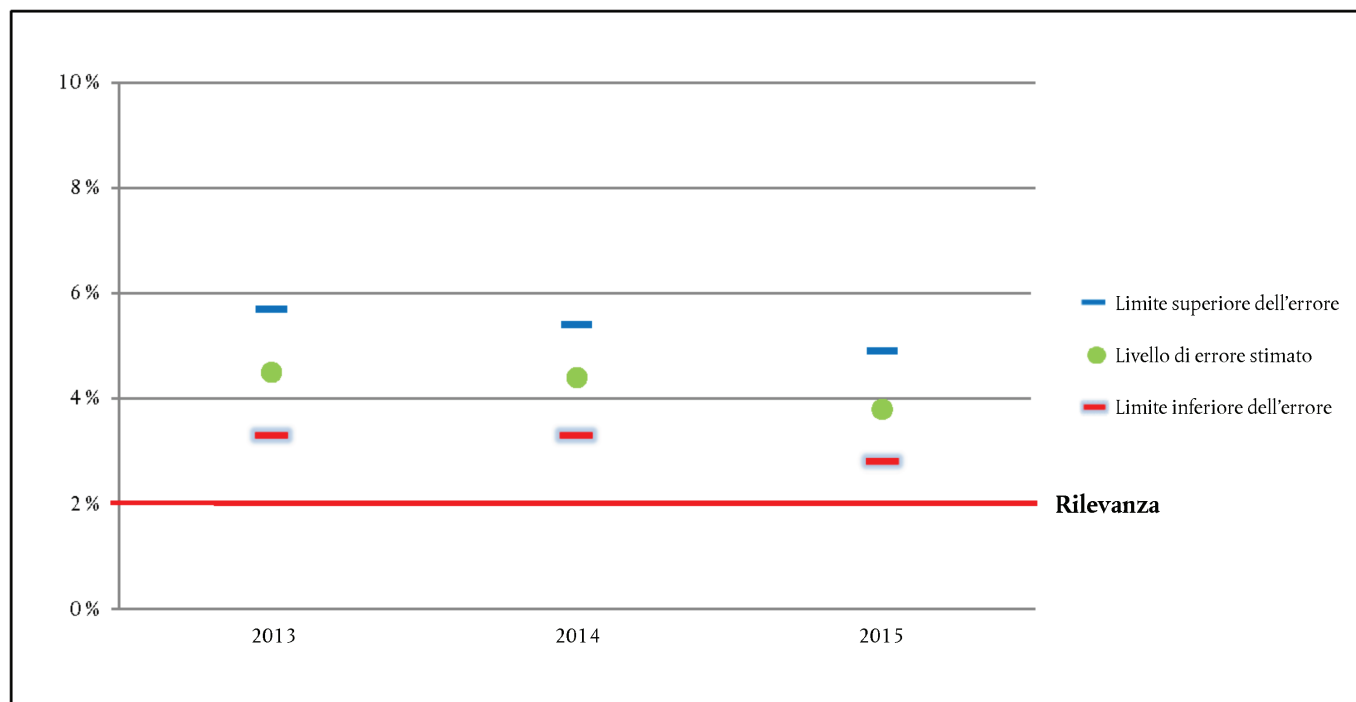
⁽¹⁾ Non vi è una valutazione specifica per le spese relative alle rubriche del QFP nn. 3 («Sicurezza e cittadinanza») e 6 («Compensazioni»), né per altre spese (strumenti speciali al di fuori del QFP 2014-2020 quali la riserva per gli aiuti d'emergenza, il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione, il Fondo di solidarietà dell'Unione europea e lo strumento di flessibilità). Il lavoro svolto in questi ambiti contribuisce tuttavia alla conclusione globale della Corte sulla spesa per l'esercizio 2015.

⁽²⁾ Nel 2015 il quadro giuridico della politica agricola comune è mutato e la condizionalità non rientra più nella verifica delle operazioni effettuata dalla Corte. Nel 2014, detti errori hanno pesato per 0,6 punti percentuali sul livello di errore stimato per la rubrica 2 del QFP. Tra il 2011 e il 2014, la loro incidenza annua sul livello di errore globale stimato era compresa tra 0,1 e 0,2 punti percentuali.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Le risultanze degli audit della Corte per l'esercizio 2015 riprendono un quadro globalmente simile a quello degli anni recenti

1.20. Il livello di errore stimato dalla Corte, sebbene migliorato negli ultimi anni, continua ad essere largamente superiore alla soglia di rilevanza della Corte (cfr. **grafico 1.3**)

Grafico 1.3 — Livello di errore stimato (2013-2015)

Fonte: Corte dei conti europea (cfr. **tabella 1.2**).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Esiste un collegamento tra il rimborso delle spese e i livelli di errore più elevati

1.21. La spesa dell'UE viene eseguita prevalentemente tramite due tipi di programmi di spesa. La variazione del livello di errore stimato è riconducibile in ampia misura alle differenze tra le due basi di pagamento (rimborso delle spese e diritti acquisiti):

- il rimborso delle spese, nell'ambito del quale l'UE rimborsa costi ammissibili per attività ammissibili. Fra queste rientrano i progetti di ricerca (capitolo 5), la formazione (capitolo 6), nonché progetti di sviluppo regionale e rurale (capitoli 6 e 7) e progetti di sviluppo (capitolo 8). In tali regimi, 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. L'obbligo di fornire informazioni accurate si traduce in complesse norme di ammissibilità (riguardanti ciò che può essere dichiarato) e requisiti formali (riguardanti le modalità in cui le spese devono essere sostenute, ad esempio in base alle norme sugli appalti pubblici o sugli aiuti di Stato);
- i diritti acquisiti (*entitlement*), in cui i pagamenti sono subordinati al rispetto di determinate condizioni. Tali programmi includono le borse di studio e di ricerca (capitolo 5), il sostegno diretto al bilancio ⁽²⁶⁾ (capitolo 8), gli stipendi e le pensioni (capitolo 9). Gli aiuti diretti agli agricoltori (capitolo 7), basati sui diritti acquisiti, sono calcolati sulla scorta delle informazioni confermate o dichiarate dagli agricoltori; il rischio connesso a dichiarazioni potenzialmente errate è mitigato in ampia misura dal carattere più semplice delle informazioni attese dai beneficiari, che possono essere verificate in gran parte prima del pagamento, ad esempio grazie a confronti con banche dati e ortofoto.

1.21.

La Commissione ritiene che l'impatto delle complesse norme di ammissibilità menzionate dalla Corte possa essere significativamente ridotto utilizzando le opzioni semplificate in materia di costi.

⁽²⁶⁾ I pagamenti relativi al sostegno 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 paragrafo 8.7).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

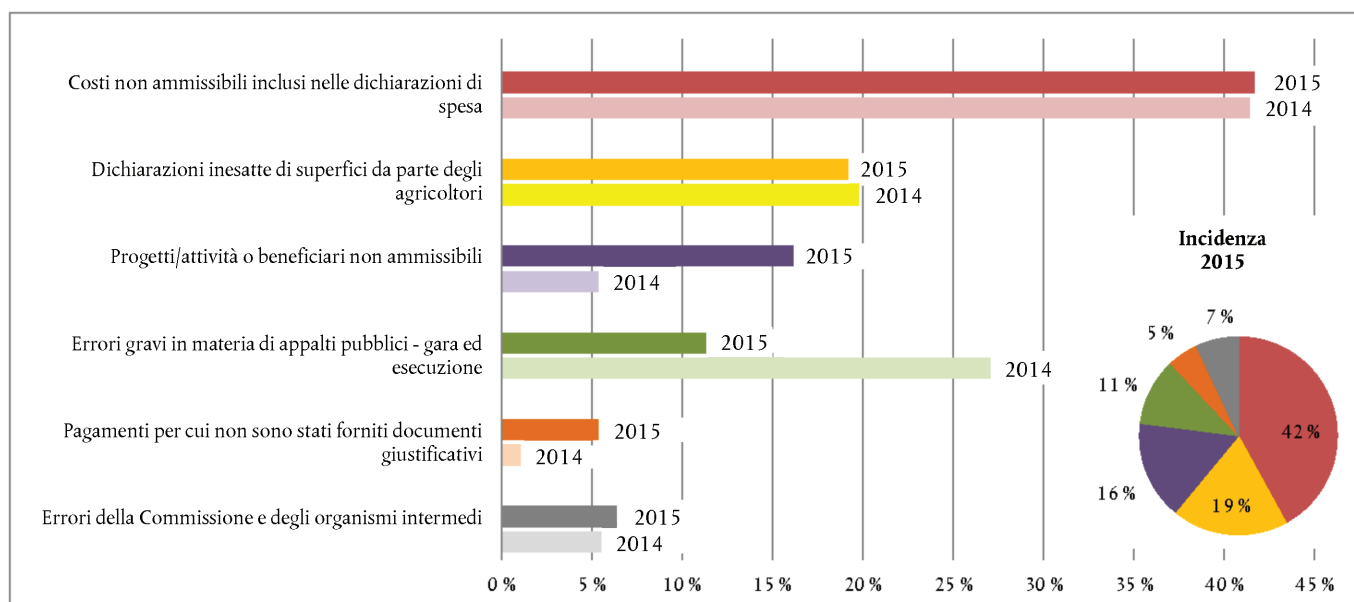
1.22. Tra gli errori individuati per il 2015 prevalgono gli errori di ammissibilità nei regimi di rimborso delle spese.

a) Il livello di errore stimato per i rimborsi è del 5,2 % (5,5 % per il 2014). 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⁽²⁷⁾ durante lo svolgimento delle gare di appalto (cfr. **grafico 1.4**);

b) Per i diritti acquisiti, il livello di errore stimato è dell'1,9 % (2,7 % per il 2014). Tra gli errori tipici in questo ambito si annoverano le sovradichiarazioni, da parte degli agricoltori, di superfici aziendali e terreni agricoli (paragrafo 7.16).

Grafico 1.4 — Incidenza di ciascun tipo di errore sul livello globale di errore stimato



Per la voce «Errori della Commissione e degli organismi intermedi», il dato di confronto del 2014 corrisponde al totale delle voci «Errori amministrativi nella rubrica "Risorse naturali"» e «Altri tipi di errore».

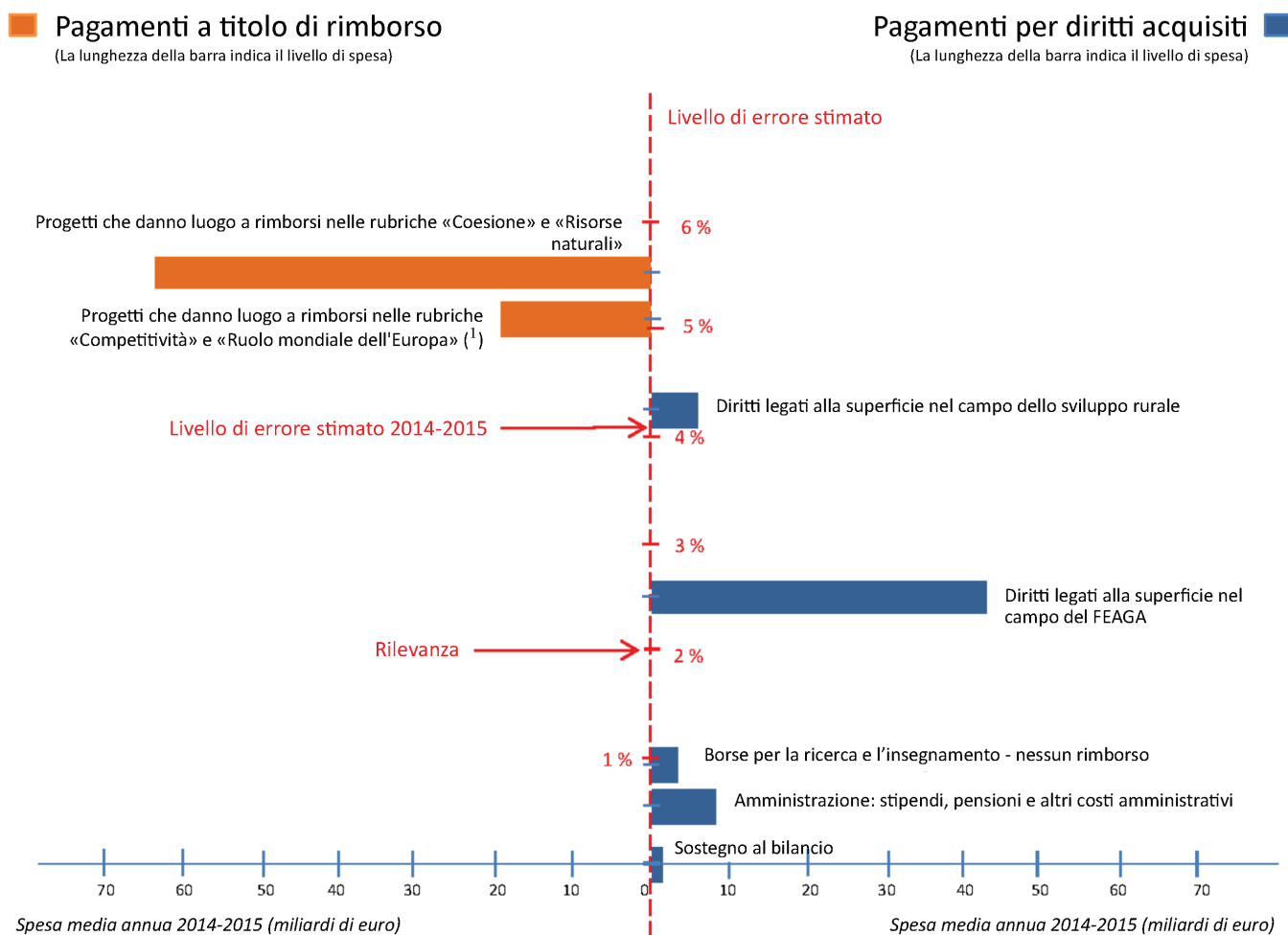
Fonte: Corte dei conti europea.

⁽²⁷⁾ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Guideline_procurement/Quantification_of_public_procurement_errors.pdf

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

1.23. Il **grafico 1.5** è basato su tutte le verifiche delle operazioni relative alla spesa UE svolte dalla Corte negli ultimi due anni ai fini delle relazioni annuali sul bilancio generale e sui Fondi europei di sviluppo. In genere, quanto più sono complesse le informazioni richieste ai beneficiari, tanto più alto è il rischio di errore.

Grafico 1.5 – Rapporto fra base di pagamento e livello di errore stimato nelle operazioni dell'UE (2014-2015)



⁽¹⁾ I rimborsi per la rubrica «Ruolo mondiale dell'Europa» comprendono progetti multi-donatore che in pratica possiedono molti attributi della spesa basata sui diritti acquisiti e che presentano livelli di errore più bassi.

Fonte: Corte dei conti europea.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

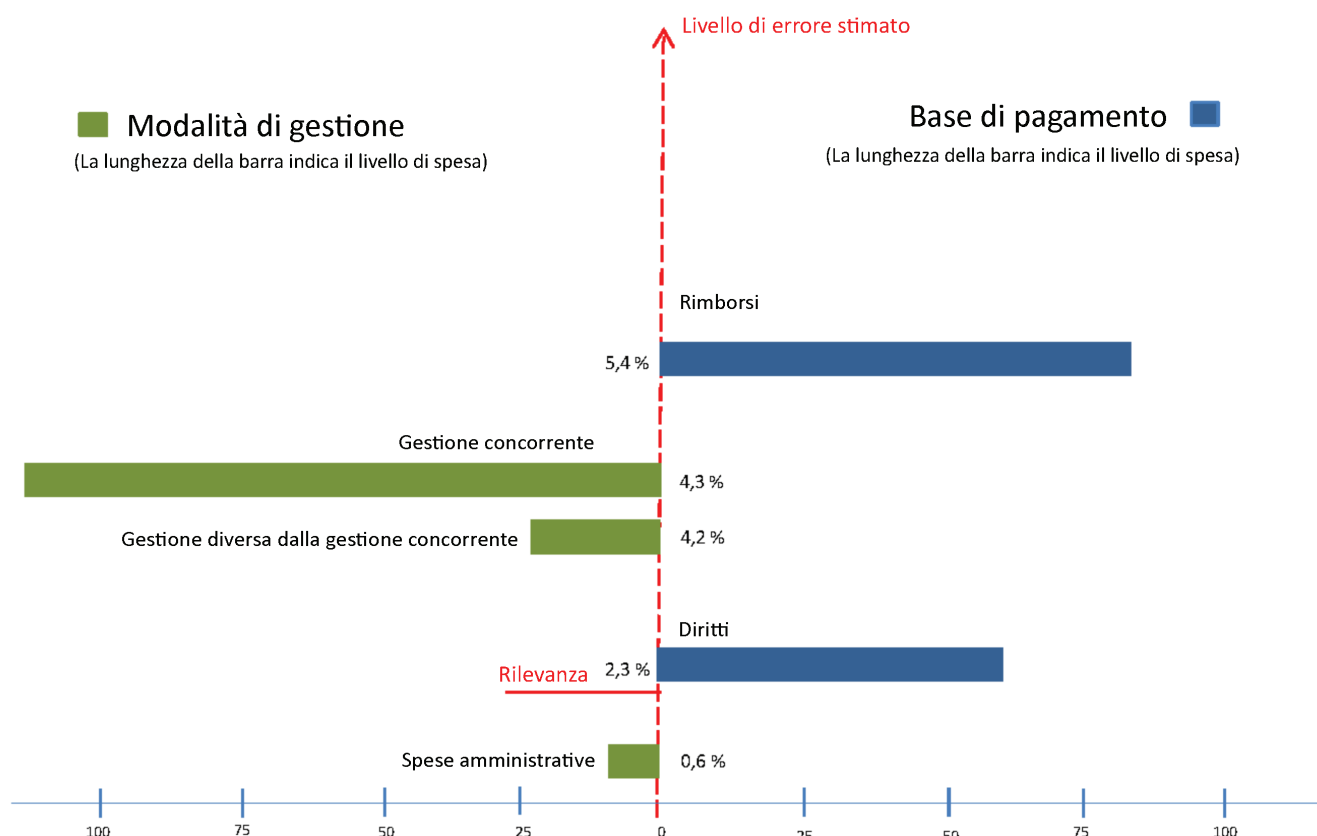
1.24. Dall'analisi di altri fattori di rischio e del relativo rapporto con il livello di errore stimato, la Corte ha rilevato che, nell'ambito della spesa a gestione diretta, due fattori di rischio hanno un impatto significativo sul livello di errore.

- Nei settori in cui la normativa prevede un audit o un'ispezione prima dell'esecuzione del pagamento, si riscontra in genere un livello di errore più basso.
- I rimborsi a favore di progetti che coinvolgono più partner (come i consorzi) mostrano livelli di errore più elevati rispetto ai rimborsi a favore di un singolo beneficiario.

La modalità di gestione ha un impatto limitato sui livelli di errore

1.25. I livelli di errore nei diversi ambiti di spesa risentono dei diversi profili di rischio del regime di rimborso e del regime di diritti acquisiti, più che della modalità di gestione ⁽²⁸⁾. Il livello di errore stimato mostra una relazione molto più stretta con la base di pagamento che con la modalità di gestione. Per gli ultimi due esercizi, la Corte ha riscontrato i livelli di errore più elevati nella rubrica «Competitività» (gestita direttamente dalla Commissione e indirettamente attraverso entità delegate) e nella rubrica «Coesione» (soggetta a gestione concorrente). In entrambi questi settori di spesa prevalgono i regimi di rimborso (cfr. **grafico 1.6**).

⁽²⁸⁾ 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).

Grafico 1.6 – Livello di errore stimato medio, per modalità di gestione e per base di pagamento (2014-2015) ⁽¹⁾

Spesa media annua 2014-2015: 145,9 miliardi di euro, ripartita per modalità di gestione

Spesa media annua 2014-2015: 145,9 miliardi di euro, ripartita per base di pagamento

⁽¹⁾ I due lati del grafico presentano lo stesso ammontare della spesa. A sinistra, la spesa è ripartita in base alla modalità di gestione; si evince che la spesa operativa è sottoposta, per la maggior parte, alla gestione concorrente. A destra, la spesa è ripartita in funzione della base di pagamento; si deduce che la spesa per rimborsi è significativamente superiore a quella per diritti acquisiti. La posizione delle barre sull'asse verticale, indicando il livello di errore stimato per ciascuna voce, mostra che la modalità di gestione ha un impatto limitato, mentre la base di pagamento ha un impatto considerevole.

Fonte: Corte dei conti europea.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

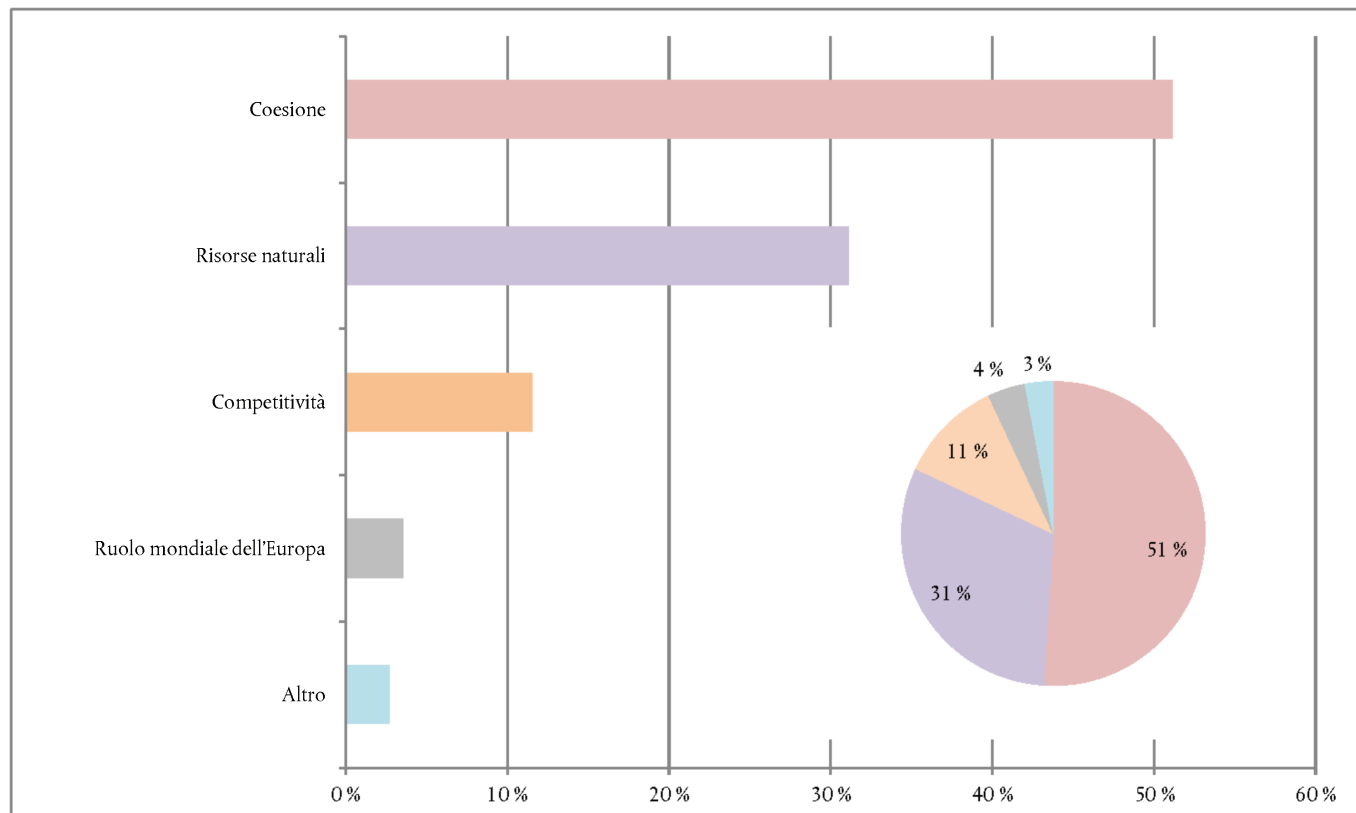
I risultati in diversi settori di spesa mostrano profili di errore diversi

1.26. Come illustrato nel **grafico 1.7**, la rubrica che più ha inciso sul livello di errore stimato dalla Corte per il 2015 è stata quella della «Coesione», seguita da «Risorse naturali», «Competitività» e «Ruolo mondiale dell'Europa». Tale ripartizione è in linea con le constatazioni di audit per il 2014.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

1.26. La Commissione condivide la valutazione della Corte circa gli errori e vi darà il seguito adeguato al fine di tutelare il bilancio dell'UE.

Grafico 1.7 – Incidenza delle varie rubriche del QFP sul livello di errore globale stimato (2015)



Fonte: Corte dei conti europea.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

1.27. «Competitività» (capitolo 5): il livello di errore stimato è del 4,4 %, in diminuzione rispetto alle risultanze del 2014 (5,6 %). La maggior parte della spesa consiste in rimborsi e gli errori in questo ambito riflettono fondamentalmente categorie distinte di spese inammissibili (soprattutto spese per il personale, altri costi diretti e costi indiretti).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

1.28. «Coesione» (capitolo 6): il livello di errore stimato è del 5,2 %, in diminuzione rispetto alle risultanze del 2014 (5,7 %). La spesa in questo settore è quasi interamente costituita da rimborsi. I costi non ammissibili nelle dichiarazioni di spesa e i progetti non ammissibili rappresentano tre quarti del livello di errore. Le gravi violazioni delle norme sugli appalti pubblici rappresentano un settimo del livello totale (metà nel 2014).

1.29. «Risorse naturali» (capitolo 7): il livello di errore stimato è del 2,9 %, percentuale prossima alle risultanze del 2014 (3,6 %) ⁽²⁹⁾. Il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) rappresenta oltre tre quarti della spesa in questo settore ed è inficiato da un livello più basso di errore (2,2 %) rispetto alla spesa per lo sviluppo rurale (5,3 %), dove da tempo si riscontrano livelli di errore più elevati nella spesa per investimenti (in questo contesto, le aziende agricole sono sovvenzionate in base al rimborso di spese ammissibili). Quasi due terzi della spesa a titolo della rubrica 2 del QFP sono costituiti da sostegno diretto agli agricoltori correlato alla superficie agricola. Di conseguenza, le sovradichiarazioni di superfici agricole hanno fornito il maggiore contributo al livello di errore stimato (oltre la metà). Gli errori connessi a beneficiari, attività o spese non ammissibili hanno contribuito per un quinto. La violazione della normativa sugli appalti pubblici è aumentata rispetto al livello rilevato nel 2014.

1.30. «Ruolo mondiale dell'Europa» (capitolo 8): il livello di errore stimato è del 2,8 %, percentuale prossima alle risultanze del 2014 (2,7 %). La liquidazione di pagamenti per lavori, servizi o forniture mai ricevuti, insieme al rimborso di costi non ammissibili da parte della Commissione, rappresentano due terzi del livello totale di errore.

1.31. «Amministrazione» (capitolo 9): il livello di errore stimato è dello 0,6 %, in linea con le risultanze del 2014 (0,5 %). 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 basso numero di errori nelle indennità è responsabile della maggior parte del livello di errore in questo settore che, nella sua totalità, non è rilevante.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

1.28. La Commissione rimanda alle sue risposte ai punti 6.11 e 6.76.

1.29. Il livello 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 ritiene che nel complesso il SIGC rimanga un valido sistema di gestione delle spese della PAC (cfr. punti da 7.16 a 7.18).

Il livello di errore più elevato nel settore dello sviluppo rurale è in parte dovuto alla complessità delle norme che disciplinano alcune misure. Tuttavia, sebbene sia al di sopra della soglia di rilevanza, il livello di errore per lo sviluppo rurale è diminuito negli ultimi anni.

⁽²⁹⁾ I risultati per il 2014 includono la quantificazione degli errori di condizionalità. In tale esercizio detti errori hanno inciso per 0,6 punti percentuali sul livello di errore stimato della rubrica 2 del QFP (cfr. **tabella 1.2**). Nel periodo 2011-2014, quando la Corte ha quantificato questi errori, l'impatto medio è stato di 0,4 punti percentuali per «Sostegno al mercato e aiuti diretti» e di 0,3 punti percentuali per «Sviluppo rurale».

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

1.32. La Corte non stima i livelli di errore per altri settori di spesa, ivi compresa la rubrica 3 del QFP (cfr. capitolo 8). In totale, la spesa oggetto dalla dichiarazione di affidabilità della Corte in questi settori è ammontata a 3 miliardi di euro (2,1 % della spesa coperta dall'audit della Corte). I lavori svolti in questi settori continuano a concorrere alle conclusioni generali della Corte per il 2015.

1.33. Per il 2015, il livello di errore stimato nella spesa soggetta a gestione concorrente è pari, complessivamente, al 4,0 % (4,6 % nel 2014), mentre in tutte le altre forme di spese operative⁽³⁰⁾ è del 3,9 % (4,6 % nel 2014). Il livello di errore stimato per le spese amministrative è dello 0,6 % (0,5 % nel 2014).

La Commissione ha significativamente aumentato le stime del livello di errore in documenti successivi ...

1.34. Ogni direzione generale della Commissione produce una relazione annuale di attività, che comprende 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. Viene fornito anche un resoconto del conseguimento dei principali obiettivi strategici (discussi nel capitolo 3) e una relazione sulla gestione presentata dal direttore generale ai commissari. Nel 2015 la Commissione ha semplificato la struttura delle relazioni annuali di attività e ha concesso più flessibilità alle DG nel presentarle.

⁽³⁰⁾ Perlopiù spese trattate nei capitoli 5 e 8, ma anche parte delle spese oggetto dei capitoli 6 e 7. L'errore estrapolato per le spese a gestione concorrente si basa sull'esame di 580 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 318 operazioni (estratte da una popolazione di 24 miliardi di euro).

Tabella 1.8 — Risultanze degli audit della Corte per il 2015 confrontate con gli importi stimati a rischio al momento del pagamento e capacità correttiva nella relazione 2015 sulla gestione e il rendimento per il bilancio dell'UE e nelle relazioni annuali di attività.

Capitoli della relazione annuale ⁽¹⁾	Livello di errore stimato (%)	Intervallo di affidabilità (%)		Relazioni annuali di attività della Commissione, per direzione generale ⁽⁴⁾	Esposizione finanziaria lorda sui pagamenti ⁽⁵⁾ comunicata dalle DG		Esposizione finanziaria aggiustata della Commissione ⁽⁵⁾ (cfr. paragrafo 1.35)		Capacità correttiva della Commissione (%)
		Limite inferiore dell'errore (LIE)	Limite superiore dell'errore (LSE)		Valore minimo	Valore massimo	Valore minimo	Valore massimo	
Capitolo 5 — Competitività	4,4	2,0	6,7	CNECT, EAC, EACEA, EASME, ECFIN, ENER, ERCEA, FISMA, GROW, INEA, MOVE, REA, RTD e TAXUD	1,2	1,4	1,9	2,2	0,9
Capitolo 6 — Coesione	5,2	2,8	7,6	EMPL e REGIO	2,5	4,3	2,9	5,1	1,6 -2,7 ⁽⁷⁾
Capitolo 7 — Risorse naturali	2,9	1,7	4,2	AGRI, CLIMA, ENV, MARE e SANTE	2,0	2,0	2,0	2,0	1,9
Ruolo mondiale dell'Europa e FES ⁽²⁾	3,1	1,7	4,5	AGRI, DEVCO ⁽³⁾ , EACEA, ECHIN, ECHO, EMPL, FPI, HOME, NEAR, REGIO, TRADE	2,2	2,3	2,6	2,7	0,6
Capitolo 9 — Amministrazione	0,6	0,0	1,2	Amministrazione ⁽⁶⁾	0,3	0,4	0,3	0,4	0,0
Fonte: Corte dei conti europea.									
Fonte: Relazioni annuali di attività della Commissione.									
Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati forniti dalla DG Bilancio									

⁽¹⁾ Cfr. nota 1 alla **tabella 1.2**.
⁽²⁾ Compresi l'ottavo, il nono, il decimo e l'undicesimo Fondo europeo di sviluppo.
⁽³⁾ Alcune direzioni generali gestiscono la spesa destinata a più di una rubrica del QFP (AGRI, EACEA, ECFIN, ECHO, EMPL, HOME, REGIO e SANTE).
⁽⁴⁾ Per un elenco delle sigle, cfr. l'**allegato 1.3**.
⁽⁵⁾ L'esposizione finanziaria è definita come la percentuale della spesa che, al momento del pagamento, potrebbe non essere conforme agli obblighi normativi e contrattuali applicabili.
⁽⁶⁾ BUDG, COMP, DGT, DIGIT, EPSC, EPSO/EUSA, ESTAT, HR, IAS, JRC, OIB, OLAF, OP, PMO, SCIC, SG, SJ.
⁽⁷⁾ Per la Coesione, la Commissione ha presentato la capacità correttiva come un intervallo, con il valore superiore basato sulla media delle rettifiche finanziarie e degli importi recuperati in passato.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

1.35. La Commissione individua tre tipi di livelli stimati di errore:

- le stime originarie trasmesse alla Commissione da organismi ed autorità istituite da norme settoriali⁽³¹⁾ e altre entità (fornite alla Corte nei mesi di aprile e maggio);
- le stime (che sono in alcuni casi significativamente superiori⁽³²⁾) nelle relazioni annuali di attività aggiustate sulla base della valutazione delle informazioni disponibili svolta dalla Commissione, anche queste fornite alla Corte in aprile e maggio;
- cifre aggiustate pubblicate nel luglio 2016 nella relazione annuale sulla gestione e il rendimento per il bilancio dell'UE (AMPR), che tiene conto delle differenze tra i flussi di cassa e le liquidazioni.

Il livello di errore stimato dalla Corte si basa sull'esame di un campione statistico di pagamenti intermedi, pagamenti a saldo e liquidazioni (cfr. **tabella 1.8**). A differenza degli enti statunitensi incaricati della gestione di fondi federali (cfr. **allegato 1.2**), la Commissione europea non è tenuta a produrre una propria stima, statisticamente valida, del livello di errore.

1.36. Il regolamento finanziario impone alla Corte di trasmettere le osservazioni preliminari alla Commissione nel giorno stesso in cui quest'ultima deve firmare una relazione di sintesi. Quest'anno la Commissione ha trasmesso alla Corte la sua relazione sulla gestione e il rendimento, comprendente la relazione di sintesi sul 2015, il 5 luglio 2016, data della riunione in contraddittorio. Nella presente relazione, pertanto, la Corte non espone osservazioni sostanziali sulla relazione di sintesi (che quest'anno costituisce parte della relazione sulla gestione e il rendimento). La relazione di sintesi e la relazione sulla gestione ed il rendimento non sono parte dei rendiconti finanziari e la Corte non si esprime sull'affidabilità dei loro contenuti.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

1.35. La Commissione ha deciso di adeguare le stime per la relazione annuale sulla gestione e i risultati al fine di migliorare la comparabilità con il livello di errore stimato dalla Corte.

La Commissione ritiene che il riferimento alla metodologia statistica adoperata dagli enti statunitensi incaricati della gestione di fondi federali non sia appropriato per i fondi in gestione concorrente. Nell'ambito della gestione concorrente, la Commissione si basa non su verifiche delle spese effettuate dai suoi servizi a livello dell'UE, ma sull'attività degli organismi di audit negli Stati membri sovrani che verificano le spese effettuate da tali Stati membri, spesso con un cofinanziamento nazionale. La Commissione ritiene pertanto che la produzione di una propria stima, statisticamente valida, del livello di errore a livello dell'UE basata sui propri audit presso i beneficiari non fornirebbe un valore aggiunto per le spese a gestione concorrente.

Conformemente alle disposizioni del quadro normativo, la Commissione continuerà a cooperare con gli organismi di audit degli Stati membri e a definire di comune accordo un approccio statisticamente valido per stimare il livello di errore a livello dei programmi, e a utilizzare tali tassi di errore dopo la convalida. Pertanto, la Commissione attua il «principio dell'audit unico» scegliendo di concentrare le proprie attività di audit sui revisori dello Stato membro, convalidando il loro lavoro di audit. Tale principio si basa sul parere n. 2/2004 della Corte sul modello di controllo unico (single audit) e sulla proposta relativa a un quadro di controllo interno della Comunità. Questa impostazione è pienamente coerente con l'obiettivo di ridurre gli oneri amministrativi per i beneficiari e riduce inoltre la necessità di audit nella CE.

⁽³¹⁾ Procedure attuative concordate con la Commissione.

⁽³²⁾ Ad esempio, la DG AGRI ha aggiustato il livello di errore medio per il FEAGA comunicato dagli organismi pagatori dallo 0,68 % all'1,47 %, e per il FEASR dall'1,78 % al 4,99 % (cfr. anche paragrafi 7.53, 7.55-7.56).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

... e il calcolo della capacità correttiva rimane problematico per la Commissione

1.37. Dal 2014 le DG presentano una stima del livello di errore unitamente a una stima delle futura «capacità correttiva». Secondo la definizione della Commissione, si tratta di una stima prudenziale dell'ammontare della spesa effettuata in violazione delle disposizioni normative e contrattuali applicabili, che la DG rileverà e correggerà mediante i controlli eseguiti dopo l'autorizzazione del pagamento⁽³³⁾.

1.38. Per il calcolo della «capacità correttiva», la DG Bilancio fornisce ai direttori generali l'ammontare medio dei recuperi e delle rettifiche finanziarie effettuati dal 2009 in base a quanto riportato nei conti⁽³⁴⁾. Delle 48 DG e agenzie esecutive, 29 hanno operato opportuni aggiustamenti a questo dato per presentare una stima più prudenziale, in particolare rimuovendo correzioni e recuperi ex ante e altri non pertinenti nonché eventi una tantum⁽³⁵⁾, oppure optando per una base alternativa⁽³⁶⁾. Su tali basi, nella relazione sulla gestione e il rendimento, la Commissione stima le rettifiche future che incideranno sulla spesa del 2015 a 2,1 miliardi di euro (contro i 2,7 miliardi di euro del 2014). La Commissione fornisce anche una stima superiore delle potenziali rettifiche future, di 2,7 miliardi di euro.

1.39. La sezione «Discussione ed analisi dei rendiconti finanziari» del 2015 riporta rettifiche finanziarie e recuperi realizzati per un totale di 3,9 miliardi di euro. Come negli anni precedenti, l'importo iscritto nei conti ha interessato un'ampia gamma di misure applicate sia prima che dopo l'esecuzione (o l'accettazione) della spesa da parte della Commissione. Il **grafico 1.9** riporta la classificazione adottata dalla Corte per le rettifiche e i recuperi, nonché la loro ripartizione per settore di spesa.

1.38. Nella sua relazione annuale sulla gestione e i risultati, la Commissione ha indicato una forchetta compresa tra 2,1 e 2,7 miliardi di euro riguardante la stima delle rettifiche future. Entrambe le stime scaturiscono da un approccio prudente.

⁽³³⁾ Orientamenti della Commissione riguardanti i concetti chiave e le definizioni per stabilire i tassi di errore, gli importi a rischio e le rettifiche future stimate.

⁽³⁴⁾ Fino al 2014 la Commissione pubblicava, su base volontaria, i propri dati sulle rettifiche finanziarie e i recuperi in una nota ai conti. La Commissione ora ha spostato questa comunicazione spontanea alla sezione «Discussione ed analisi dei rendiconti finanziari».

⁽³⁵⁾ Ad esempio, EACEA, EASME, INEA, DG ENER, DG MOVE, DG SANTE, DG BUDG, DG COMP e SG. L'esame eseguito dalla Corte sulle rettifiche finanziarie e sui recuperi registrati nel 2015 ha mostrato in particolare che le DG hanno ricompreso importi non connessi a errori, irregolarità o frodi (come prefinanziamenti inutilizzati che sono stati restituiti) e hanno classificato alcuni recuperi e correzioni finanziarie «ex ante» come «ex post» (ad esempio, recuperi di prefinanziamenti connessi a errori, irregolarità o frodi oppure deduzioni dalle dichiarazioni di spesa prima dell'approvazione della spesa). Queste problematiche non inficiano i conti UE nel loro complesso, ma possono avere un impatto significativo sul calcolo della capacità correttiva di molte DG.

⁽³⁶⁾ Ad esempio, DG REGIO e DG EMPL.

Grafico 1.9 — Classificazione e ripartizione per settore di spesa delle misure correttive attuate nel 2015

Le «rettifiche» non sono tutte uguali**— Prima della spesa, dopo la spesa, con/senza sostituzione**

La Commissione indica che nel 2015 sono state attuate azioni correttive per 3,9 miliardi di euro



1,2 miliardi di euro consistono in **rettifiche e recuperi «alla fonte»** applicati prima di approvare la spesa



1,1 miliardi di euro sono **ritiri** applicati dopo l'approvazione della spesa mediante la sostituzione degli importi non ammissibili con nuovi progetti/costi



1,6 miliardi di euro sono costituiti da **rettifiche nette**, apportate dopo l'approvazione della spesa, che di norma hanno dato luogo a entrate con destinazione specifica

**— Scomposizione per settore**

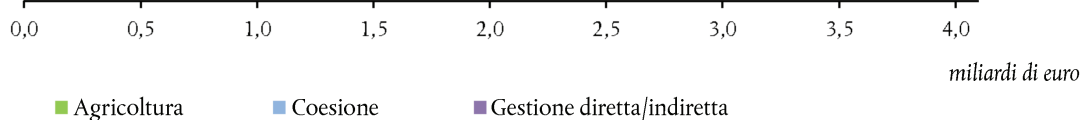
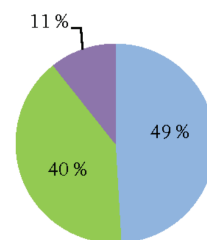
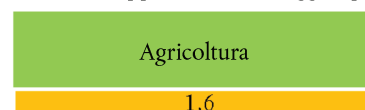
Rettifiche e recuperi «alla fonte» hanno indotto una riduzione o l'annullamento della spesa di coesione (gestione concorrente) e della spesa soggetta a gestione diretta e indiretta



I **ritiri** hanno avuto luogo unicamente nella spesa di coesione



Le decisioni di conformità prese nel settore dell'agricoltura hanno rappresentato la maggior parte delle **rettifiche nette**



Fonte: Corte dei conti europea, in base all'FSDA dei conti consolidati 2015 dell'UE e ai dati sottostanti.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

1.40. Nel 2015 le rettifiche e i recuperi comunicati dalla Commissione sono stati effettuati «alla fonte» (applicati prima che fosse approvata la spesa) per circa 1,2 miliardi di euro. Ciò rappresenta oltre un quarto del totale esposto a titolo di rettifiche finanziarie e recuperi. La Commissione, quindi, non ha registrato questi importi come spese: si tratta di deduzioni dagli importi richiesti prima che fossero approvati. Nell'ambito della gestione diretta e indiretta, queste deduzioni (solitamente esposte come recuperi) rappresentavano oltre due terzi dell'attività di rettifica totale comunicata per il 2015.

1.41. La parte restante (2,7 miliardi di euro) riguardava domande che la Commissione aveva già accettato. Di questo importo:

- a) circa 1,1 miliardi di euro sono costituiti da ritiri, operati dagli Stati membri, di domande di rimborso già accettate per progetti o spese di coesione, con la sostituzione con nuovi progetti o spese. Questi ritiri sono presentati unitamente a nuovi progetti e spese e, pertanto, rientrano nella popolazione da cui la Corte seleziona il campione. Essi non danno luogo a restituzioni di fondi al bilancio dell'UE: sono efficaci quali misura correttiva laddove i progetti e le spese in sostituzione siano esenti da errori rilevanti;
- b) circa 1,5 miliardi di euro riguardano decisioni di conformità nel settore dell'agricoltura, che la Commissione ha contabilizzato come entrate con destinazione specifica, disponibili per finanziare la spesa agricola. Queste rettifiche sono spesso applicate su base forfettaria e riguardano debolezze di natura sistemica piuttosto che errori a livello dei beneficiari finali.

Misure correttive tempestive hanno ridotto il livello di errore stimato dalla Corte

1.42. Ogniqualvolta gli Stati membri e la Commissione applicano misure correttive prima del pagamento o prima dell'esame della Corte, si cerca di tenerne conto. La Corte verifica 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 adegua 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.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

1.43. Per 16 operazioni campionate nel 2015, 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 stimato dalla Corte di 0,5 punti percentuali (1,1 punti percentuali per il 2014). I cambiamenti nel numero di operazioni interessate e nell'impatto sul livello di errore stimato dalla Corte non indicano che l'efficacia delle azioni correttive sia aumentata o diminuita, poiché queste misure si applicano a una parte relativamente ridotta del nostro campione ed è normale che da un anno all'altro si verifichino fluttuazioni.

LA CORTE NOTIFICA ALL'OLAF I PRESUNTI CASI DI FRODE

1.44. Ai fini di un'analisi e di eventuali indagini, la Corte segnala all'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) i casi di presunta frode rilevati nel corso degli audit. La Corte non può pronunciarsi sui singoli casi o sulla risposta dell'OLAF agli stessi. Tuttavia, si fa presente che durante l'audit sul 2015:

- sono state valutate la legittimità e la regolarità di circa 1 200 operazioni;
- sono stati riscontrati 12 casi di presunta frode (contro 22 casi per il 2014), che sono stati notificati all'OLAF⁽³⁷⁾;
- i casi più frequenti di presunta frode hanno riguardato i conflitti di interesse, seguiti dalla creazione artificiale di determinate condizioni per ottenere sovvenzioni e da dichiarazioni di spesa che non soddisfano i criteri di ammissibilità.

⁽³⁷⁾ Nell'anno civile 2015, la Corte ha notificato all'OLAF 27 casi (riguardanti gli anni di audit 2014 e 2015), contro 16 casi nel 2014. Tra questi, vi sono casi emersi nel corso di lavori non connessi alla dichiarazione di affidabilità.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

CONCLUSIONI

1.45. La funzione essenziale di questo capitolo consiste nel corroborare il giudizio di audit espresso nella dichiarazione di affidabilità.

Risultanze dell'audit

1.46. Le risultanze dell'audit della Corte, pur rilevando miglioramenti in alcuni ambiti, sono globalmente in linea con quelle relative agli esercizi precedenti.

1.47. Come si può vedere dai **grafici 1.5 e 1.6**, vi è una forte correlazione tra la base di pagamento e i livelli di errore. La Corte continua a riscontrare che la spesa per rimborsi è inficiata da livelli di errore nettamente superiori rispetto alla spesa per diritti acquisiti.

1.48. La Commissione ha intrapreso ulteriori iniziative per migliorare la propria quantificazione degli importi a rischio e della capacità correttiva. Vi sono, tuttavia, margini di miglioramento nella valutazione della Commissione riguardo a entrambi i punti.

1.48. *La Commissione ha migliorato la metodologia e ha adeguato le cifre nella relazione annuale 2015 sulla gestione e i risultati relativi al bilancio dell'UE, ove necessario, per garantire che le cifre fornite forniscano una stima prudente degli importi a rischio e della capacità correttiva. Tenendo conto del nuovo quadro giuridico per il periodo 2014-20, potrebbe essere necessario adeguare la metodologia in futuro.*

ALLEGATO 1.1

APPROCCIO E METODOLOGIA DI AUDIT

1. L'approccio di audit della Corte è descritto nel manuale dell'audit finanziario e di conformità, reperibile nel suo sito Internet. Per pianificare il proprio lavoro, la Corte si avvale di un modello di affidabilità. A tal fine, considera 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.

L'audit della Corte 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) ove 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 1.2**). A tal fine, la Corte appura che esse siano in linea con la normativa applicabile.

Modalità di verifica delle operazioni

4. Nell'ambito di ciascuna valutazione specifica (capitoli 5-9), la Corte esegue verifiche dirette delle operazioni sulla base di un campione rappresentativo. Queste verifiche consentono alla Corte 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. Gli auditor della Corte stabiliscono se la domanda o il pagamento siano stati o meno eseguiti per le finalità approvate dal bilancio e specificate nella normativa pertinente. Viene esaminato 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, l'audit della Corte relativo alle 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 e ottenere garanzie riguardo ai 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, la Corte esamina 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, la Corte esamina i pagamenti 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 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. La Corte esamina 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 ad 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. La Corte non esamina 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 adottato dalla Corte 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. L'approccio della Corte 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 la Corte valuta e presenta 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 verifiche della Corte, e indipendentemente da queste ultime, sono esclusi dal calcolo e dalla frequenza dell'errore, in quanto dimostrano che i sistemi di controllo hanno funzionato efficacemente. La Corte appura 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⁾.

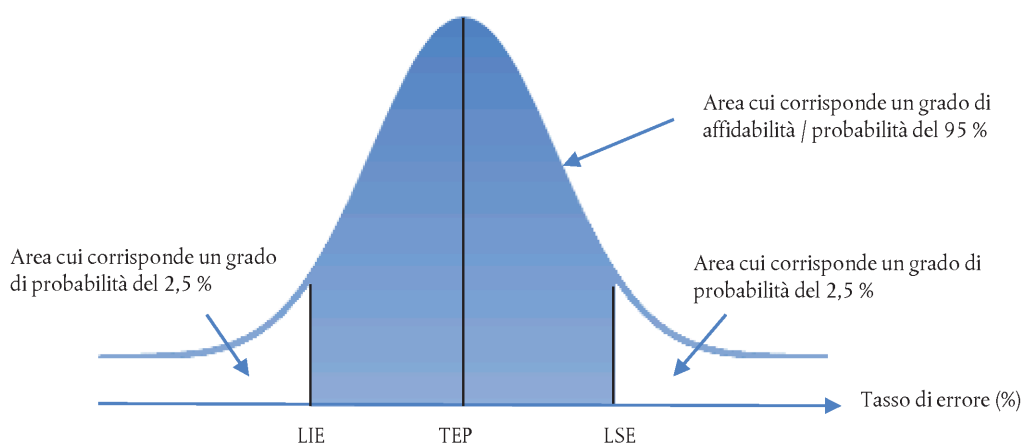
⁽¹⁾ Cfr. inoltre i paragrafi 6.30-6.35 e la relazione speciale n. 10/2015 «Occorre intensificare gli sforzi per risolvere i problemi degli appalti pubblici nell'ambito della spesa del settore della coesione dell'UE».

13. I criteri usati dalla Corte 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 quantificazione della Corte 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

15. La Corte stima il livello di errore usando il tasso di errore più probabile (TEP). Procede 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. Inoltre, la Corte elabora 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 l'LSE.

17. Il lavoro è pianificato sulla base di una soglia di rilevanza del 2 %. La Corte si serve del livello di rilevanza per esprimere il proprio giudizio. Nel formulare tale giudizio tiene conto anche della natura, dell'importo e del contesto degli errori.

Come la Corte esamina i sistemi e comunica i risultati

18. La Commissione, le altre istituzioni ed 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 la Corte seleziona un campione di sistemi e presenta i risultati della propria 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 della Corte, descritto nei capitoli da 4 a 9, forma la base del 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, la Corte considera se l'errore sia pervasivo. Attraverso gli audit svolti, può 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 2015, la migliore stima della Corte sul livello di errore è del 3,8 %. La Corte ritiene, 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 5a a 9. A giudizio della Corte, 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 la Corte ha motivo di sospettare che sia stata perpetrata un'attività fraudolenta, ne informa 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. La Corte ha 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. La Corte espleta gli audit ed esprime 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.

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 la Corte esprime un giudizio, riconoscono l'esistenza di una questione rilevante riguardo alle violazioni delle norme che disciplinano la spesa imputata al bilancio UE. Di conseguenza, la Corte ha 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

GLI APPROCCI DI STATI UNITI E UE PER VERIFICARE E COMUNICARE PAGAMENTI INESATTI E IRREGOLARI

1. Una legge del Congresso statunitense impone a tutte le agenzie governative di espletare, sui propri pagamenti, verifiche sufficienti a elaborare una stima statisticamente valida dell'ammontare annuo dei pagamenti inesatti in tutti i programmi in cui, stando all'analisi dei rischi, detti pagamenti superano probabilmente l'1,5 % dell'importo totale corrisposto⁽³⁾. Le agenzie devono pubblicare le risultanze sia in termini di totale estrapolato sia in percentuale dei pagamenti effettuati. Gli auditor delle agenzie governative⁽⁴⁾ devono stabilire, in una relazione, se il processo di produzione e pubblicazione di tali dati sia conforme alla pertinente legge del Congresso⁽⁵⁾.
2. Negli Stati Uniti (come avviene nell'UE per i pagamenti irregolari), la definizione di «inesatto» dipende dalle disposizioni giuridiche che disciplinano l'esecuzione del pagamento. La definizione generale di pagamenti inesatti utilizzata nel sistema statunitense⁽⁶⁾ è simile a quella applicabile ai pagamenti irregolari illustrata nel capitolo 1 della presente relazione. Nella tabella seguente sono delineate analogie e differenze tra gli approcci di Stati Uniti e UE alla verifica della spesa e alla stesura delle relazioni in proposito.
3. Negli Stati Uniti, il totale dei pagamenti inesatti copre una gamma ampia ed eterogenea di voci di spesa pubblica, che spaziano dalla previdenza sociale alla difesa. I settori di spesa che prevalgono nel bilancio dell'UE (agricoltura, infrastrutture) costituiscono una parte relativamente modesta del bilancio federale statunitense. Dalla scomposizione delle tipologie di errore emergono alcune nette differenze nei profili di errore. La violazione di condizioni accessorie (come procedure di appalto appropriate e questioni connesse agli aiuti di Stato che discendono dalla priorità delle politiche dell'UE di assicurare un mercato unico) hanno una maggiore incidenza sul livello di errore stimato dalla Corte di quanto non abbiano sul totale dei pagamenti inesatti negli Stati Uniti. I pagamenti inferiori al dovuto costituiscono una componente significativa del totale statunitense, ma non del livello stimato dalla Corte. Anche gli errori di documentazione hanno un maggiore impatto sui dati statunitensi di quanto non abbiano nel livello di errore stimato dalla Corte.
4. Nel predisporre le stime dei pagamenti inesatti, le agenzie statunitensi non possono utilizzare le autodichiarazioni dei destinatari dei pagamenti delle agenzie come unica fonte all'origine delle stime dei pagamenti inesatti⁽⁷⁾, né possono compensare il totale dei pagamenti inesatti calcolando l'impatto dell'azione di recupero. Come indicato ai paragrafi 1.42 e 1.43, le misure correttive adottate prima dell'audit della Corte riducono il livello di errore stimato.
5. Le agenzie interessate dedicano risorse considerevoli all'esame dei pagamenti selezionati. Ad esempio, nel caso dell'ente previdenziale statunitense vengono esaminati quasi 6 000 pagamenti l'anno per calcolare il tasso di pagamenti inesatti e all'esecuzione di questo compito sono dedicati pressoché 90 anni-uomo. Le autorità con cui gli auditor della Corte hanno discusso la questione ritenevano che, in esito all'esercizio, le agenzie interessate ottengono informazioni di alta qualità sui profili dei pagamenti inesatti e spesso sono in grado di concepire e attuare interventi appropriati per scongiurare il rischio di errore.
6. I pagamenti inesatti comunicati nel 2015 ammontavano a 136,7 miliardi di dollari USA (123,2 miliardi di euro)⁽⁸⁾, pari al 4,4 % della spesa eseguita dal governo federale⁽⁹⁾. Vi sono molte differenze nel carattere della spesa interessata e nelle definizioni specifiche di errore. La differenza principale è che gli enti statunitensi che gestiscono fondi sono tenuti a produrre una propria stima, statisticamente valida, del livello di errore.

⁽³⁾ Le agenzie conducono l'analisi dei rischi per conto proprio. La stima del livello di pagamenti inesatti è automatica per determinati programmi di spesa e la soglia dell'1,5 % può essere ridotta.

⁽⁴⁾ Per la maggior parte delle agenzie si tratta di ispettori generali, altrimenti del *Government Accountability Office*.

⁽⁵⁾ Attualmente è la legge del 2012 volta a migliorare l'eliminazione e il recupero dei pagamenti inesatti (*Improper Payments Elimination and Recovery Improvement Act*, IPERIA). Alcune agenzie hanno iniziato a comunicare i pagamenti inesatti per la prima volta nel 2003, in virtù della legge del 2002 sulle informazioni relative ai pagamenti inesatti (*Improper Payments Information Act*, IPIA). Cfr. anche il sito Internet: paymentaccuracy.gov.

⁽⁶⁾ Appendice C alla Circolare n. A-123 *Requirements for Effective Estimation and Remediation of Improper Payments*.

⁽⁷⁾ La Commissione europea si avvale, in larga misura, di dati raccolti e comunicati da organismi ed autorità istituite da norme settoriali e altre entità (cfr. paragrafo 1.35).

⁽⁸⁾ Tasso di cambio medio del 2015, ossia 1 euro = 1,1095 USD.

⁽⁹⁾ Relazione finanziaria del governo federale statunitense sull'esercizio 2015.

Differenze e analogie tra il modello statunitense e il modello dell'UE per stimare il livello di errore nella spesa di bilancio

		Governo federale USA	Corte dei conti europea
Responsabilità per il calcolo del livello di errore stimato	I gestori di fondi devono fornire una stima statistica del livello di errore	✓	✗
	I revisori esterni calcolano la stima statistica del livello di errore	✗	✓
Copertura	Tutti i pagamenti a titolo del bilancio sono sottoposti a campionamento	✗	✓
	È campionata solo la spesa per programmi considerati a rischio dai gestori di fondi	✓	✗
Errori principali	Importi errati corrisposti a destinatari ammissibili	✓	✓
	Pagamenti effettuati a destinatari non ammissibili	✓	✓
	Pagamenti effettuati per beni o servizi non ammissibili	✓	✓
	Pagamenti per beni o servizi non percepiti	✓	✓
	Pagamenti duplici	✓	✓
	Pagamenti per cui la documentazione rinvenuta è insufficiente o inesistente	✓	✓
Base per il calcolo dell'errore	Verifica di un campione di operazioni selezionato con metodi statistici	✓	✓
	Le azioni correttive ex post (attuate dai gestori di fondi) possono ridurre il livello di errore stimato	✗	✓
Presentazione del livello di errore stimato	Errore estrapolato quantificato in termini monetari	✓	✗
	Errore estrapolato presentato in percentuale	✓	✓
Risultati	Livello medio 2012-2015	4,1 %	4,3 %
	Livello per il 2015	4,4 %	3,8 %

ALLEGATO 1.3

FREQUENZA DEGLI ERRORI INDIVIDUATI NEL CAMPIONAMENTO DI AUDIT PER L'ESERCIZIO 2015

Stato membro (gestione concorrente)	QRP, rubrica 1b — Coesione					QRP, rubrica 2 — Risorse naturali										Gestione concorrente, rubriche 1b (Coesione) e 2 (Risorse naturali) del QRP (totale)														
	Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), Fondo di coesione (FC) e Fondo sociale europeo (FSE)					Sostegno al mercato e aiuti diretti					Sviluppo rurale, ambiente, azione per il clima e pesca																			
	Numero di operazioni		Numero di operazioni inficiate da:			Numero di operazioni	Numero di operazioni inficiate da errori		Numero di operazioni inficiate da:				Numero di operazioni	Numero di operazioni inficiate da errori		Numero di operazioni inficiate da:				Numero di operazioni	Numero di operazioni inficiate da errori		Numero di operazioni inficiate da:							
			Solo ACC/ENQ	Errori quantificabili	<20 %				20 %-80 %	80 %-100 %	Solo ACC/ENQ	Errori quantificabili				<20 %	20 %-80 %	80 %-100 %												
BE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	2	0	2	1	1	0	5	2	0	2	1	1	0	0	0	0	0	0
BG	9	0	0	0	0	4	2	0	2	2	0	5	0	0	0	0	0	0	18	2	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0
CZ	28	6	2	4	2	0	4	0	0	0	0	5	4	0	4	4	0	0	37	10	2	8	6	0	2	0	0	0	0	0
DK	0	0	0	0	0	0	8	5	0	5	5	0	0	0	0	0	0	0	8	5	0	5	5	0	0	0	0	0	0	0
DE	16	6	3	3	2	1	0	24	5	2	3	3	0	0	3	2	1	0	54	14	5	9	7	2	0	0	0	0	0	0
IE	0	0	0	0	0	0	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
EL	17	2	2	0	0	0	8	1	0	1	1	0	5	2	0	2	1	0	30	5	2	3	2	0	1	0	0	0	0	0
ES	17	7	5	2	0	2	0	20	5	0	5	4	0	1	8	3	5	3	58	20	8	12	7	4	1	0	0	0	0	0
FR	8	3	0	3	2	0	1	32	10	1	9	7	2	0	11	8	3	2	54	24	9	15	11	3	1	0	0	0	0	0
IT	25	9	5	4	1	2	1	20	8	1	7	5	2	0	13	7	6	4	67	30	13	17	10	5	2	0	0	0	0	0
CY	0	0	0	0	0	0	4	3	0	3	3	0	0	0	0	0	0	0	4	3	0	3	3	0	0	0	0	0	0	0
LV	4	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0
LT	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	3	3	0	0	0	0	5	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
HU	17	6	2	4	1	3	0	8	3	0	3	3	0	5	1	0	1	0	30	10	2	8	5	3	0	0	0	0	0	0

Stato membro (gestione concorrente)	QPP, rubrica 1b — Coesione					QPP, rubrica 2 — Risorse naturali					Gestione concorrente, rubriche 1b (Coesione) e 2 (Risorse naturali) del QPP (totale)													
	Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), Fondo di coesione (FC) e Fondo sociale europeo (FSE)					Sostegno al mercato e aiuti diretti					Sviluppo rurale, ambiente, azione per il clima e pesca													
	Numero di operazioni	Numero di operazioni inficiate da:				Numero di operazioni da errori	Numero di operazioni inficiate da:				Numero di operazioni	Numero di operazioni da errori	Numero di operazioni inficiate da:				Numero di operazioni	Numero di operazioni da errori	Numero di operazioni inficiate da:					
Solo ACC/ENQ		Errori quantificabili	<20 %	20 %-80 %	80 %-100 %		Solo ACC/ENQ	Errori quantificabili	<20 %	20 %-80 %			80 %-100 %	Solo ACC/ENQ	Errori quantificabili	<20 %			20 %-80 %	80 %-100 %				
NL	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0
AT	8	2	1	0	1	0	0	0	0	0	10	0	0	0	0	0	0	0	18	2	1	1	0	1
PL	41	16	11	5	1	2	8	0	0	0	22	4	3	1	1	0	0	0	71	20	14	6	2	2
PT	12	5	5	0	0	0	0	0	0	0	8	2	2	0	0	0	0	0	20	7	7	0	0	0
RO	4	2	0	2	1	1	8	2	1	1	11	3	0	3	0	2	1	6	23	7	1	6	2	3
SI	8	1	1	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	12	1	1	0	0	0
SK	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	1	0	1	0	0	1	5	1	0	1	0	0	1
Repubblicca slovacca																								
Finlandia	0	0	0	0	0	0	4	1	0	1	5	4	0	4	0	4	0	0	9	5	0	5	5	0
Svezia	0	0	0	0	0	0	4	2	0	2	0	0	0	0	0	0	0	4	2	0	2	2	0	0
Regno Unito	9	6	2	4	3	1	8	5	0	5	10	6	3	3	3	0	0	27	17	5	12	11	1	0
Totale	223	72	39	33	14	13	180	52	5	47	42	4	1	172	67	29	38	26	575	191	73	118	82	25

La Corte tiene conto delle misure correttive e ciò incide sulle singole constatazioni incluse nella tabella (cfr. anche paragrafi 1.42e 1.43). Non esamina ogni anno le operazioni in ciascuno Stato membro, paese e/o regione beneficiari. Per il 2015, la Corte non ha esaminato operazioni in Lussemburgo, Malta, Croazia ed Estonia. L'approccio adottato dalla Corte 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.

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:				
			Solo 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	344	116	31	85	68	12	5
DEVCO	49	14	5	9	7	2	0
HOME	8	4	2	2	2	0	0
IUST	1	0	0	0	0	0	0
SANTE	2	1	0	1	0	1	0
EACEA	7	5	1	4	3	0	1
EMPL	82	30	16	14	8	5	1
JRC	3	2	2	0	0	0	0
NEAR	46	13	2	11	8	3	0
PMO	71	7	3	4	1	1	2
REGIO	150	43	23	20	7	8	5
ESTAT	1	0	0	0	0	0	0
CONNECT	20	9	2	7	4	2	1
MOVE	7	1	1	0	0	0	0
RTD	55	35	15	20	14	5	1
ENER	11	7	5	2	2	0	0
GROW	7	1	1	0	0	0	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:				
				Solo errori relativi ad altri criteri di conformità ed errori non quantificabili	Errori quantificabili	Errori quantificabili < 20 %	Errori quantificabili 20 % — 80 %	Errori quantificabili 80 % — 100 %
EAC	DG Istruzione e cultura	32	13	7	6	5	1	0
ECFIN	DG Affari economici e finanziari	2	1	0	1	1	0	0
TAXUD	DG Fiscalità e unione doganale	1	1	1	0	0	0	0
COMM	DG Comunicazione	1	0	0	0	0	0	0
FISMA	DG Stabilità finanziaria, servizi finanziari e Unione dei mercati dei capitali	1	0	0	0	0	0	0
ENV	DG Ambiente	7	2	0	2	2	0	0
MARE	DG Affari marittimi e pesca	12	3	3	0	0	0	0
ECHO	DG Aiuti umanitari e protezione civile	36	7	1	6	6	0	0
OP	Ufficio delle pubblicazioni	1	1	1	0	0	0	0
DIGIT	DG Informatica	3	1	1	0	0	0	0
HR	DG Risorse umane e sicurezza	5	0	0	0	0	0	0
OIB	Ufficio per le infrastrutture e la logistica a Bruxelles	6	1	1	0	0	0	0
OIL	Ufficio per le infrastrutture e la logistica a Lussemburgo	2	0	0	0	0	0	0
SJ	Servizio giuridico	1	1	0	1	1	0	0
SCIC	DG Interpretazione	1	0	0	0	0	0	0
Totale parziale Commissione europea		975	319	124	195	139	40	16

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 %
			Solo 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	25	2	1	1	1	0	0
Servizio europeo per l'azione esterna	25	9	7	2	2	0	0
Consiglio dell'Unione europea	9	0	0	0	0	0	0
Corte di giustizia dell'Unione europea	6	1	1	0	0	0	0
Corte dei conti europea	3	0	0	0	0	0	0
Altri organismi	6	0	0	0	0	0	0
Totale parziale altre istituzioni e organismi	74	12	9	3	3	0	0
Totale	1 049	331	133	198	142	40	16

CAPITOLO 2

Gestione finanziaria e di bilancio

INDICE

	<i>Paragrafi</i>
Introduzione	2.1-2.4
Osservazioni	2.5-2.38
Gli impegni ancora da liquidare sono aumentati e hanno continuato a crescere gli obblighi di pagamento futuri	2.5-2.10
Nel 2015 il bilancio iniziale per i pagamenti era superiore a quello degli esercizi precedenti ...	2.11
... e l'importo finale dei pagamenti ha superato il massimale del QFP a causa dei pagamenti finanziati con entrate con destinazione specifica e stanziamenti riportati	2.12-2.13
Le dichiarazioni di spesa per la coesione sono diminuite	2.14-2.15
L'intervallo tra l'impegno iniziale e l'accettazione della spesa è ancora lungo	2.16-2.18
Significative lentezze nell'utilizzo dei Fondi strutturali e d'investimento europei (SIE)	2.19-2.21
Gli strumenti finanziari rappresentano una parte crescente del bilancio ...	2.22-2.26
... e dello stato patrimoniale ...	2.27-2.30
... e gli importi inutilizzati degli strumenti finanziari nell'ambito della gestione concorrente rimangono relativamente elevati	2.31
Prime operazioni registrate per il Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) ...	2.32-2.37
... mentre è stato ritardato l'avvio del Meccanismo per collegare l'Europa (MCE)	2.38
Conclusioni e raccomandazioni	2.39-2.47
Conclusione per il 2015	2.39-2.46
Raccomandazioni	2.47

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

INTRODUZIONE

2.1. Il presente capitolo passa in rassegna i principali problemi di gestione finanziaria e di bilancio emersi nel 2015 e che incidono sul bilancio dell'UE e sul suo stato patrimoniale. Questi includono i livelli complessivi della spesa e degli impegni eseguiti, la relazione tra i conti finanziari e di bilancio, gli strumenti finanziari e il rapporto tra il bilancio e il quadro finanziario pluriennale (QFP).

2.2. Il QFP è un quadro di riferimento settennale per il bilancio annuale dell'UE. Viene definito in un regolamento del Consiglio ⁽¹⁾ e fissa un massimale annuo complessivo per gli stanziamenti di pagamento e di impegno. Il QFP attuale stabilisce il massimale per gli impegni a 1 083 miliardi di euro e per i pagamenti a 1 024 miliardi di euro per i sette anni ⁽²⁾ che vanno dal 2014 al 2020. Una nuova caratteristica di questo QFP è che gli importi inutilizzati entro il massimale stabilito per i pagamenti ⁽³⁾ ed entro il massimale stabilito per gli impegni ⁽⁴⁾ fanno automaticamente aumentare i massimali del QFP per gli anni successivi.

2.3. Il 2015 è il secondo anno dell'attuale QFP. Oltre tre quarti delle spese operative hanno riguardato regimi operanti in base a norme del precedente QFP (i sussidi agli agricoltori per il 2014, nonché il rimborso delle spese dichiarate per progetti di coesione riguardanti i programmi operativi del periodo 2007-2013, progetti di ricerca nell'ambito del settimo programma quadro, iniziato nel 2007). Nell'ambito del nuovo QFP, la Commissione ha eseguito pagamenti per 9,6 miliardi di euro a titolo di prefinanziamenti per i nuovi programmi operativi nel settore della coesione.

⁽¹⁾ Regolamento (UE, Euratom) n. 1311/2013 del Consiglio (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 884). I limiti indicati nel paragrafo sono espressi a prezzi correnti.

⁽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.

⁽⁴⁾ Ai sensi dell'articolo 14 del regolamento (UE, Euratom) n. 1311/2013, i margini ancora disponibili al di sotto dei massimali del QFP per gli stanziamenti di impegno per gli anni 2014-2017 costituiscono un margine globale del QFP per gli impegni, da rendere disponibili al di là dei massimali stabiliti dal QFP per gli anni dal 2016 al 2020 per obiettivi politici specifici relativi alla crescita e all'occupazione, in particolare l'occupazione giovanile.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

2.4. Il bilancio generale dell'UE di per sé non fornisce la maggior parte dei benefici derivanti dall'appartenenza all'UE (quali l'accesso al mercato unico), né registra tutti i costi (come cofinanziare ed amministrare le spese a gestione concorrente). Come rilevato dalla Corte ⁽⁵⁾, diversi meccanismi finanziari a sostegno delle politiche dell'UE non sono finanziati direttamente dal bilancio UE né figurano in esso. Tra questi, il Fondo europeo di stabilità finanziaria, il Meccanismo europeo di stabilità, il Meccanismo di risoluzione unico e la Banca europea per gli investimenti (BEI) ⁽⁶⁾ e il Fondo europeo per gli investimenti (FEI) ad essa collegato. Poiché la Corte non è responsabile dell'audit di alcuni di essi, essi sono esaminati solo in misura limitata nel presente capitolo. Altri meccanismi figurano in parte nello stato patrimoniale dell'UE, come gli strumenti di finanziamento combinato ⁽⁷⁾ e il Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) (cfr. paragrafi 2.32-2.37). Un meccanismo sul quale la Corte svolge un audit specifico è il Fondo europeo di sviluppo ⁽⁸⁾ (FES), per il quale le osservazioni sulla gestione finanziaria e di bilancio scaturite da tale audit sono presentate nell'apposita relazione annuale della Corte ⁽⁹⁾.

OSSERVAZIONI

Gli impegni ancora da liquidare sono aumentati e hanno continuato a crescere gli obblighi di pagamento futuri

La Commissione ha contratto più impegni nel 2015 rispetto al passato

2.5. La Commissione ha registrato impegni di bilancio per un totale di 177,2 miliardi di euro, pari al 97,7 % del livello totale disponibile. Un «impegno» ha basi diverse nei diversi settori del bilancio (cfr. **tabella 2.1**).

⁽⁵⁾ Discorso del Presidente della Corte dei conti europea alla Commissione per il controllo dei bilanci del Parlamento europeo (CONT) del 10 novembre 2015 (<http://www.eca.europa.eu/it/Pages/AR2014.aspx>).

⁽⁶⁾ Nel 2015, la BEI ha erogato 57,4 miliardi di euro all'interno dell'UE (EIB 2015 Statistical Report, pag. 2).

⁽⁷⁾ Gli Strumenti di finanziamento combinato dell'UE nella sua politica estera sono complementari ad altre modalità di aiuto. Il principio di questo meccanismo è di combinare le sovvenzioni dell'UE con prestiti o investimenti azionari di istituzioni finanziarie pubbliche e private.

⁽⁸⁾ Nel 2015, a titolo del FES sono stati eseguiti pagamenti per 3 088 milioni di euro.

⁽⁹⁾ Cfr. paragrafi 13-17 della Relazione annuale della Corte dei conti europea sulle attività finanziate dall'ottavo, nono, decimo e undicesimo Fondo europeo di sviluppo (FES) per l'esercizio finanziario 2015 in questa stessa Gazzetta ufficiale.

Tabella 2.1 — Impegni

Gli impegni di bilancio sono richiesti per tutta una serie di contratti, decisioni e accordi tra l'UE e singoli cittadini, imprese, organizzazioni, istituzioni, agenzie o amministrazioni. Ad esempio:

Rubriche del QFP	Base tipica per gli impegni	Impegni totali contratti nel 2015 (miliardi di euro)
Rubrica 1a — Competitività	Contratti con ricercatori ed organismi di ricerca, organismi che gestiscono programmi spaziali, agenzie nazionali che gestiscono i programmi ERASMUS.	18,9
Rubrica 1b — Coesione	Quote annuali per la spesa programmata nel settore della coesione in ciascuno Stato membro nell'ambito del QFP.	69,5
Rubrica 2 — Risorse naturali	Accordi con gli agricoltori e le imprese agricole, che impongono condizioni per più anni nel settore dello sviluppo rurale. Accordi sulla pesca con paesi terzi per garantire i diritti di pesca.	67,4
Rubrica 3 — Sicurezza e cittadinanza	Contratti ed accordi per promuovere la salute, la cultura, la politica in materia di asilo, l'uguaglianza e la giustizia.	2,8
Rubrica 4 — Ruolo mondiale dell'Europa	Convenzioni di finanziamento siglate con i partner allo sviluppo per uno specifico periodo.	9,4
Rubrica 5 — Amministrazione	Contratti per l'appalto di beni e servizi.	9,2

Fonte: Corte dei conti europea.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

2.6. Gli stanziamenti di impegno disponibili nel 2015 sono stati superiori a quelli di qualsiasi altro esercizio passato. Due decisioni, consentite dalle norme dell'UE in materia di bilancio e collegate al ritardo nell'approvazione di programmi dell'attuale QFP, hanno contribuito a tale situazione:

- i) la decisione del Consiglio di trasferire 16,5 miliardi di euro di impegni inutilizzati dal 2014 al 2015 ⁽¹⁰⁾, che ha portato il massimale del QFP a 163 miliardi di euro;
- ii) la decisione della Commissione di riportare oltre 12,1 miliardi di euro di stanziamenti di impegno del 2014 inutilizzati; per 11 miliardi di euro di questi, la procedura di impegno era «in via di completamento» ⁽¹¹⁾.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

2.6. L'aumento degli stanziamenti di impegno per il 2015 era previsto, in quanto era comprensivo degli impegni supplementari legati alla politica di coesione che avrebbero dovuto essere effettuati nel 2014, ma che sono state posticipati conformemente al quadro giuridico applicabile (a causa di ritardi nell'adozione dei programmi operativi nell'ambito della politica di coesione).

⁽¹⁰⁾ Il regolamento (UE, Euratom) n. 2015/623 del Consiglio (GU L 103 del 22.4.2015, pag. 1) ha riprogrammato un totale di 21,1 miliardi di euro dal 2014 su anni successivi. (2015 — 16,5 miliardi di euro, 2016 — 4,5 miliardi di euro e 2017 — 0,1 miliardi di euro). Il bilancio rettificativo n. 1 del 2015 era una condizione necessaria per tale trasferimento.

⁽¹¹⁾ Questi riporti sono disciplinati dall'articolo 13, paragrafo 2, lettera a) del regolamento finanziario — regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 298 del 26.10.2012, pag. 1) (http://ec.europa.eu/budget/explained/glossary/glossary_en.cfm).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

2.7. Ulteriori aumenti degli stanziamenti di impegno disponibili provengono dalle entrate con destinazione specifica ⁽¹²⁾ (6,8 miliardi di euro) e da altri bilanci rettificativi (0,5 miliardi di euro). Gli stanziamenti di impegno disponibili sono quindi ammontati in totale a 181,3 miliardi di euro, equivalenti all'1,3 % dell'RNL dell'UE. Solo 2 miliardi di euro di stanziamenti di pagamento erano disponibili per essere riportati al 2015. Il trasferimento di stanziamenti di impegno aumenta quindi la pressione sulla futura dotazione per pagamenti.

2.8. Gli impegni ancora da liquidare sono quelli che sono stati contratti, ma che non hanno ancora dato luogo a pagamenti o non sono ancora stati annullati. Questi hanno raggiunto i 217,7 miliardi di euro (cfr. **grafico 2.2**).

2.9. Le passività e le spese ancora da pagare si riflettono nello stato patrimoniale senza richiedere necessariamente un impegno (ad esempio, per le pensioni percepite dai funzionari dell'UE, o per i probabili costi della disattivazione degli impianti nucleari dell'UE). Le passività e le spese ancora da pagare non coperte da un impegno di bilancio aggiungono altri 121 miliardi di euro, portando il totale da finanziare attraverso bilanci futuri a 339 miliardi di euro al 31 dicembre 2015 (2014: 305 miliardi di euro) ⁽¹³⁾.

2.10. Come rilevato dalla Corte in passato ⁽¹⁴⁾, la Commissione non prepara né pubblica un aggiornamento annuale delle previsioni a lungo termine sui flussi di cassa, che coprano un orizzonte temporale da sette a dieci anni e che includano massimali di bilancio, fabbisogno di pagamenti, vincoli di capacità e potenziali disimpegni.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

2.7. *Poiché la maggior parte di tali impegni è soggetta alla regola «n+3», è normale che gli impegni supplementari non diano luogo a un aumento dei pagamenti. Al contrario, ne deriva un aumento del livello dei pagamenti da liquidare (RAL).*

2.10. *Cfr. la risposta della Commissione al punto 2.40.*

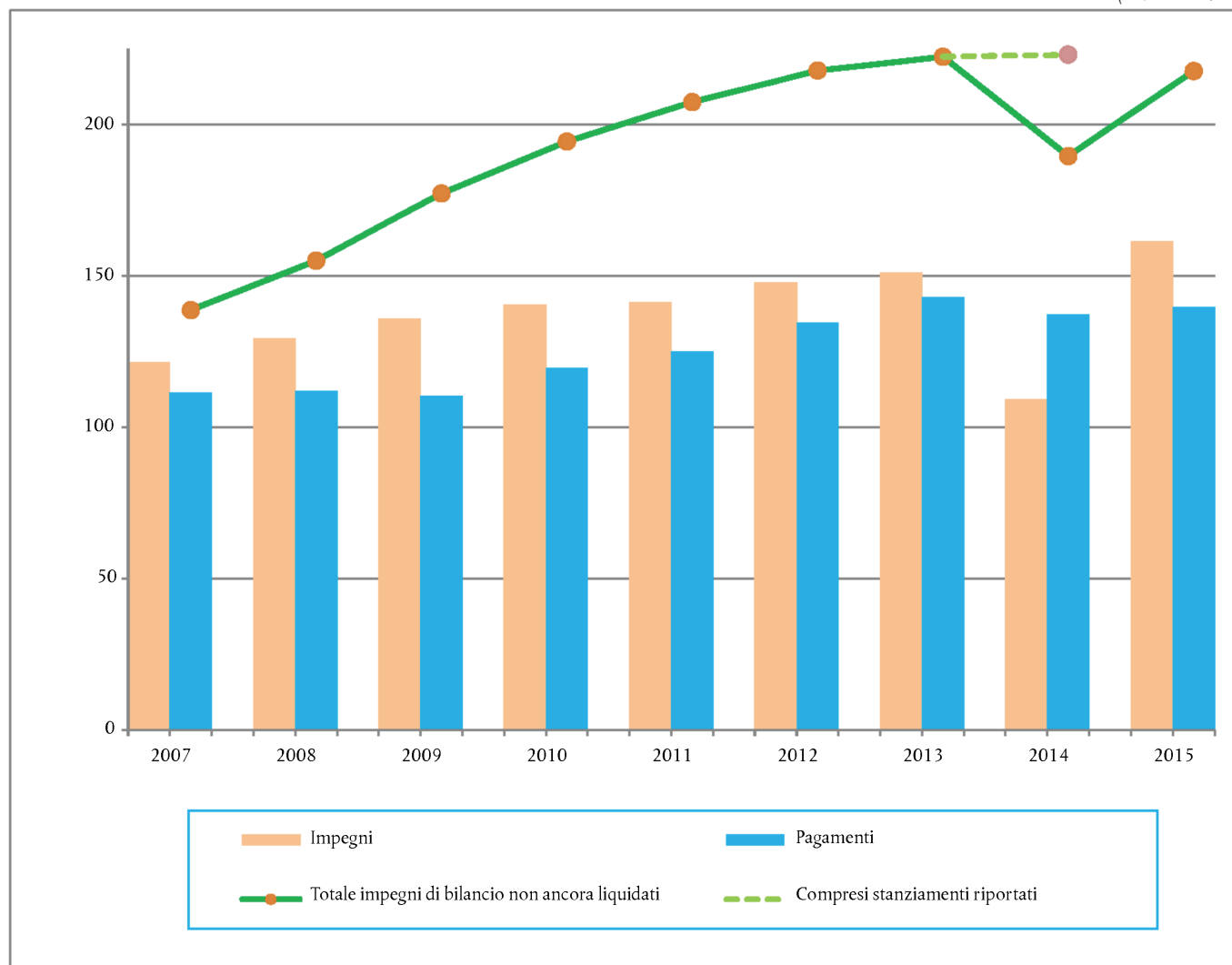
⁽¹²⁾ Le entrate con destinazione specifica sono entrate adibite ad attività specifiche. Le entrate con destinazione specifica provengono principalmente da ammende nel settore agricolo, da altri recuperi e da terzi, fra cui i paesi EFTA e i paesi candidati.

⁽¹³⁾ Di questi, 19,1 miliardi di euro (33 miliardi nel 2014) rappresentano importi dovuti agli agricoltori che sono di norma liquidati nei primi mesi dell'anno successivo.

⁽¹⁴⁾ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2014, paragrafo 2.22, relazione annuale sull'esercizio finanziario 2013, paragrafo 1.50, e relazione annuale sull'esercizio finanziario 2012, paragrafo 1.59.

Grafico 2.2 — Evoluzione dell'importo cumulato degli impegni ancora da liquidare

(miliardi di euro)



Fonte: Conti annuali consolidati dell'Unione europea — Esercizi finanziari 2007-2015.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Nel 2015 il bilancio iniziale per i pagamenti era superiore a quello degli esercizi precedenti ...

2.11. Nel bilancio dell'UE, i pagamenti sono pianificati e presentati secondo il principio della contabilità di cassa e in modo da ottenere un pareggio delle entrate e delle uscite. Il bilancio non può essere finanziato mediante prestiti⁽¹⁵⁾. Nel 2015 il bilancio iniziale dell'UE per pagamenti era superiore a quello di qualsiasi esercizio passato.

⁽¹⁵⁾ Articolo 17 del regolamento finanziario.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

... e l'importo finale dei pagamenti ha superato il massimale del QFP a causa dei pagamenti finanziati con entrate con destinazione specifica e stanziamenti riportati

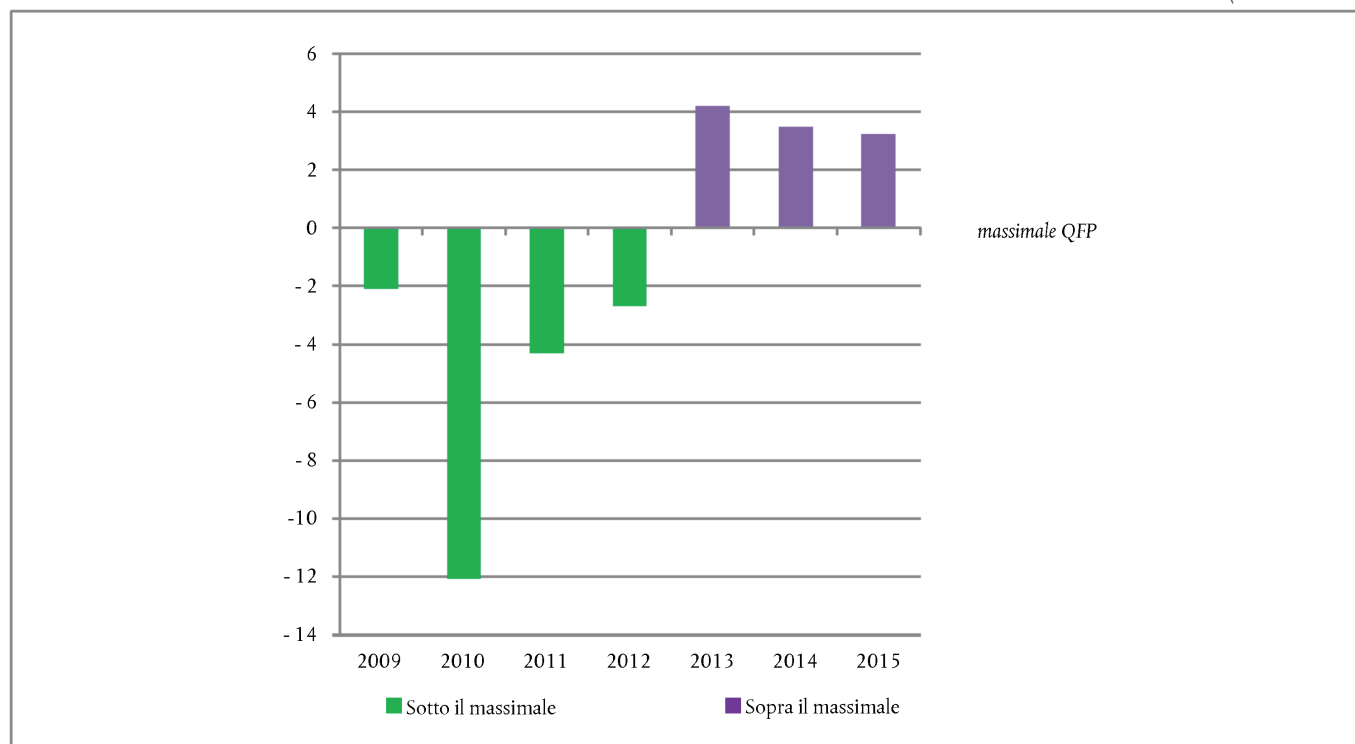
2.12. Il regolamento sul QFP⁽¹⁶⁾ adottato nel 2013 ha stabilito il livello massimo degli stanziamenti di pagamento per il 2015 a 142 miliardi di euro⁽¹⁷⁾. Il bilancio iniziale è stato fissato a 141,2 miliardi di euro, livello appena inferiore a detto massimale. Il livello finale di pagamenti ha superato di 4 miliardi di euro la dotazione stabilita nel bilancio originario (cfr. paragrafo 2.2 e il **grafico 2.4**) ed è stato secondo solo a quello del 2013. Per il terzo esercizio consecutivo, il livello finale dei pagamenti è stato superiore al massimale stabilito dal QFP per l'esercizio in questione. Il **grafico 2.3** mostra il divario tra il massimale stabilito dal QFP e i pagamenti finali per gli ultimi sette esercizi.

2.12. La Corte raffronta il bilancio votato con il livello dei pagamenti, compresi:

- i pagamenti effettuati relativamente agli stanziamenti generati da entrate con destinazione specifica (che si aggiungono agli stanziamenti di pagamento autorizzati nel bilancio 2015 e al massimale del QFP) e
- i pagamenti relativi agli stanziamenti riportati da esercizi precedenti (che devono essere imputati al massimale di pagamento del QFP dell'esercizio, quando gli stanziamenti erano stati autorizzati dal Parlamento europeo e dal Consiglio in primo luogo).

Grafico 2.3 — Importo dei pagamenti finali rispetto al massimale stabilito dal QFP

(miliardi di euro)



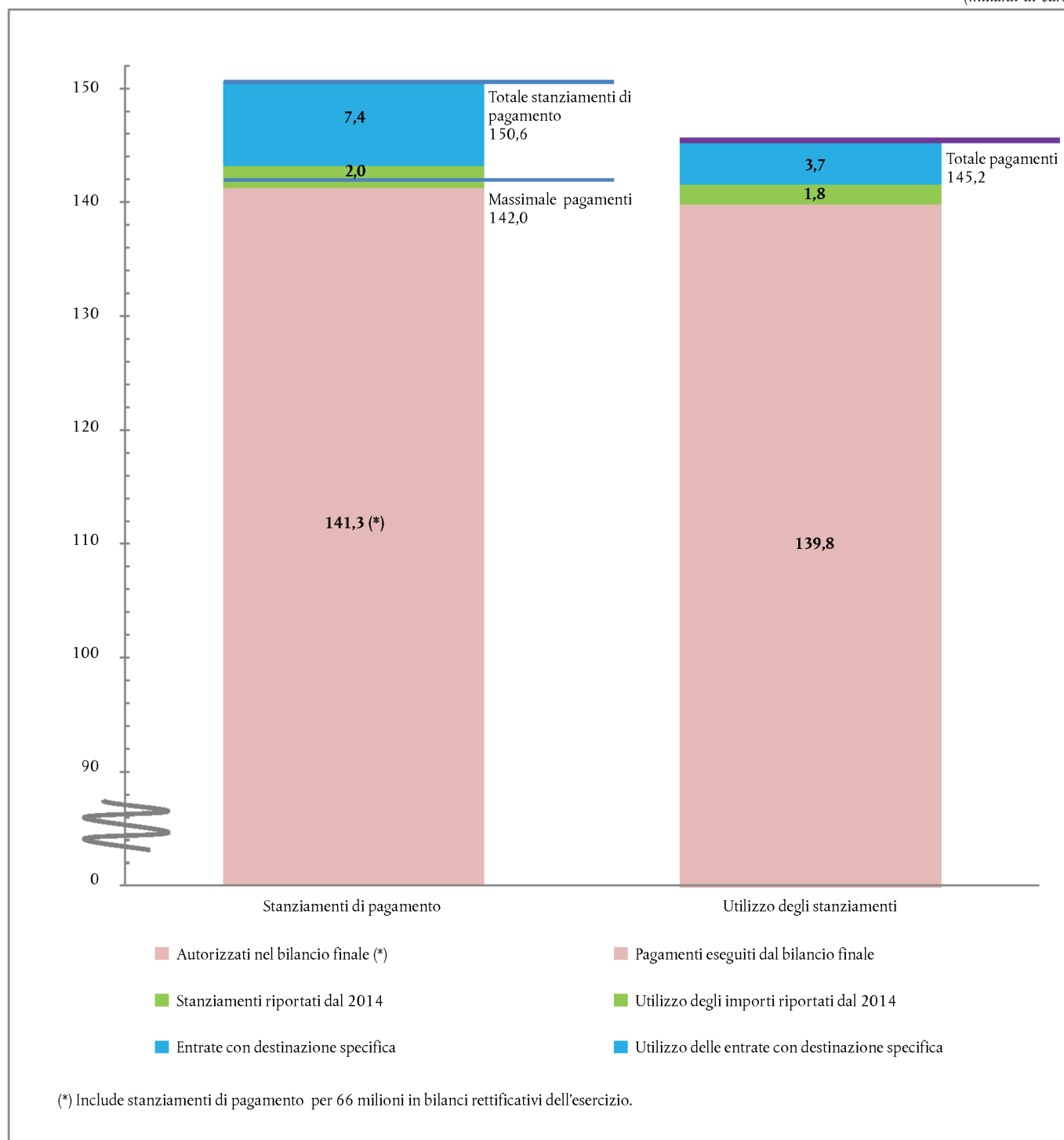
Fonte: Conti annuali consolidati dell'Unione europea — Esercizi finanziari 2009-2015 e regolamenti sul QFP.

⁽¹⁶⁾ Regolamento (UE, Euratom) n. 1311/2013.

⁽¹⁷⁾ Come modificato dalla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo: Adeguamento tecnico del quadro finanziario per il 2016 all'evoluzione dell'RNL [COM (2015) 320 final].

Grafico 2.4 — Stanziamenti di pagamento e pagamenti eseguiti nel 2015

(miliardi di euro)



Fonte: Conti annuali consolidati dell'Unione europea — Esercizio finanziario 2015, Relazioni aggregate sull'esecuzione del bilancio e note esplicative, tabelle 5.1 e 5.3.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

2.13. Il Parlamento e il Consiglio hanno approvato otto bilanci rettificativi. Il primo è stato il più consistente e ha riguardato la riprogrammazione di 16,5 miliardi di euro (cfr. paragrafo 2.6). Gli altri bilanci rettificativi nel loro complesso hanno aumentato gli stanziamenti di impegno disponibili di 486 milioni di euro e gli stanziamenti di pagamento disponibili di 85 milioni di euro. In particolare:

- hanno riassegnato 1,4 miliardi di euro di stanziamenti di impegno al Fondo di garanzia del FEIS, in buona parte attingendo ai fondi del Meccanismo per collegare l'Europa (cfr. paragrafo 2.35);
- hanno aggiunto 407 milioni di euro di stanziamenti di impegno alla dotazione per la migrazione;
- hanno riassegnato 127 milioni di euro di stanziamenti di pagamento al bilancio della migrazione a partire da altre voci.

Le dichiarazioni di spesa per la coesione sono diminuite

2.14. Le dichiarazioni di spesa presentate dalla autorità degli Stati membri per richiedere il rimborso di spese sostenute per attività nel settore della coesione nel 2015 sono state complessivamente meno elevate rispetto al 2014 (42,2 miliardi di euro nel 2015; 56,6 miliardi di euro nel 2014). Ciò ha determinato una diminuzione del livello delle dichiarazioni di spesa non liquidate da 23,2 miliardi di euro alla fine del 2014 a 10,8 miliardi di euro ⁽¹⁸⁾ alla fine del 2015. L'importo cumulato delle dichiarazioni ricevute nell'ultimo mese dell'esercizio si è quasi dimezzato (10,5 miliardi di euro rispetto a 19,4 miliardi di euro nel 2014), come quello delle dichiarazioni pervenute negli ultimi quattro giorni dell'esercizio (2015: 5,4 miliardi di euro; 2014: 10,1 miliardi di euro). Del totale non pagato di 10,8 miliardi di euro a fine esercizio, 2,8 miliardi di euro erano rimasti non pagati dalla fine del 2014.

2.15. Il bilancio dell'UE ha versato prefinanziamenti a tutti gli Stati membri sia per il QFP 2007-2013 che per quello 2014-2020. In totale, l'importo dei prefinanziamenti non liquidati ammontava a 32,7 miliardi di euro ⁽¹⁹⁾ alla fine del 2015. Quindi, il totale delle «fatture non pagate» non è indicativo del totale che gli Stati membri devono complessivamente ricevere dal bilancio.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

2.15. Il regolamento recante disposizioni comuni per il periodo 2014-2020 stabilisce che i prefinanziamenti del periodo di programmazione servono per finanziare operazioni condotte nel quadro del periodo di programmazione in questione.

⁽¹⁸⁾ Cfr. nota 2.12 dei conti. Le dichiarazioni di spesa non liquidate che la Commissione aveva verificato, giudicato corrette e registrate come pronte per il pagamento nel sistema contabile ammontavano a 3,3 miliardi di euro (contro 1,3 miliardi di euro nel 2014).

⁽¹⁹⁾ Tale importo include 23,1 miliardi di euro del periodo 2007-2013 e 9,6 miliardi di euro del periodo 2014-2020.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

L'intervallo tra l'impegno iniziale e l'accettazione della spesa è ancora lungo

2.16. La **tabella 2.5** presenta una scomposizione per esercizio degli impegni ancora da liquidare e dei prefinanziamenti. L'intervallo medio tra l'impegno e il pagamento è di 2,4 anni (2,1 nel 2014). Nella maggior parte dei casi, il primo pagamento per un programma o progetto (che riduce il livello dell'impegno ancora da pagare) consiste in un prefinanziamento. I prefinanziamenti rimangono aperti fino a quando il destinatario dei fondi UE fornisce il servizio o giustifica l'utilizzo dei fondi UE.

2.17. L'importo degli impegni ancora da liquidare («stock») è equivalente a quasi due volte e mezzo l'importo degli impegni registrato in un esercizio (il «flusso») ⁽²⁰⁾. I prefinanziamenti lordi ancora da liquidare sono equivalenti ad appena più della metà dei pagamenti dell'esercizio. Il periodo medio combinato tra l'impegno e l'accettazione della spesa è di tre anni nei diversi settori del bilancio. L'uso di prefinanziamenti è molto più accentuato nei settori di spesa a gestione indiretta/diretta (dove lo stock di prefinanziamenti è equivalente a 1,6 anni di pagamenti) rispetto a quelli a gestione concorrente. Per la rubrica 4, l'importo totale degli impegni e dei prefinanziamenti da liquidare è equivalente a 4,6 anni di spesa normale.

2.18. I lunghi intervalli tra l'impegno iniziale e la liquidazione finale della spesa sono dovuti alla mancanza di documentazione al momento della chiusura e riducono la flessibilità. Come rilevato al paragrafo 2.3, spesso i pagamenti del 2015 si riferivano ancora a programmi di periodi precedenti.

2.17. La Commissione ritiene che l'importo degli impegni da liquidare (RAL) sia compatibile con le norme applicabili in materia di disimpegno automatico.

2.18. Per la coesione, la data finale di ammissibilità è il 31 dicembre 2015. I documenti di chiusura devono essere trasmessi entro il 31 marzo 2017. Il regolamento (UE) n. 1083/2006 prevede che una quota del 5 % della dotazione totale dell'UE venga conservata fino alla chiusura del programma.

I legislatori hanno deciso di modificare il regolamento e di prorogare la scadenza n+2 per il disimpegno automatico per due Stati membri. Ciò ha permesso di ridurre la pressione su tali Stati membri, che dovevano presentare le loro richieste di pagamento entro un periodo di riferimento più breve. Inoltre, il trattato di adesione della Croazia consente una deroga alla regola del disimpegno automatico. Esso prevede anche disposizioni n+3.

Infine, nel 2014 è stata istituita una task force in materia di migliore attuazione per aiutare gli Stati membri a fare un uso ottimale delle dotazioni a titolo della politica di coesione per il periodo 2007-2013. La Commissione segue i progressi compiuti.

⁽²⁰⁾ Per la spesa di coesione per programmi operativi nell'ambito del QFP 2007-2013, il disimpegno automatico va effettuato nell'anno n+2 per tutti gli Stati membri, ad eccezione di Croazia, Romania e Slovacchia (a cui si applica la regola n+3).

Tabella 2.5 — Scomposizione dell'importo degli impegni di bilancio ancora da liquidare e dei prefinanziamenti versati dalla Commissione

(milioni di euro)

Impegni di bilancio non ancora liquidati ⁽¹⁾											
Rubrica		< 2009	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Totale	Anni del-l'impe-gno ⁽²⁾
1a	Competitività	295	672	1 209	1 541	3 885	5 942	7 844	13 066	34 455	2,1
1b	Coesione	1 653	38	237	1 455	7 191	29 459	21 324	65 016	126 372	2,6
2	Risorse naturali	223	62	82	127	213	7 231	2 140	18 112	28 191	1,8
3	Sicurezza e cittadinan-za	21	39	62	136	277	580	350	1 671	3 137	1,5
4	Ruolo mondiale del-l'Europa	938	522	883	1 412	3 364	4 719	5 390	7 446	24 673	3,0
5	Amministrazione	0	0	0	0	0	0	0	295	295	0,0
Totale		3 130	1 333	2 473	4 671	14 931	47 931	37 049	105 606	217 123 ⁽³⁾	2,4
Prefinanziamento ⁽⁴⁾											
Rubrica		< 2009	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Totale	Anni del pa-gamento ⁽⁵⁾
1a	Competitività	127	165	422	1 382	3 353	6 117	5 343	8 636	25 545	1,5
1b	Coesione	12 934	9 347	689	69	33	75	2 042	7 523	32 711	0,6
2	Risorse naturali	3 443	131	60	78	120	172	393	2 397	6 795	0,1
3	Sicurezza e cittadinan-za	19	27	58	92	192	675	792	1 430	3 284	1,6
4	Ruolo mondiale del-l'Europa	236	461	397	817	947	1 634	2 520	5 446	12 458	1,6
5	Amministrazione	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0,0
Totale (prefinanziamento lordo)		16 758	10 130	1 626	2 439	4 645	8 673	11 090	25 434	80 795 ⁽⁶⁾	0,6

⁽¹⁾ Fonte: Conti annuali della Commissione 2015, tabella 2.5 «Relazioni sull'esecuzione del bilancio e note esplicative»⁽²⁾ Fonte: Relazione sulla gestione finanziaria e di bilancio per l'esercizio 2015 — Sezione A.7.2.⁽³⁾ Gli impegni di bilancio ancora da liquidare non includono 570 milioni di euro provenienti da altre istituzioni⁽⁴⁾ Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati della Commissione.⁽⁵⁾ Prefinanziamenti pagati al 31.12.2015 divisi per i pagamenti eseguiti sugli stanziamenti dell'esercizio.⁽⁶⁾ Cfr. Conti annuali della Commissione europea 2015 — Nota 2.5.1

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Significative lentezze nell'utilizzo dei Fondi strutturali e d'investimento europei (SIE)

2.19. A fine 2015, i pagamenti agli Stati membri a titolo dei Fondi SIE⁽²¹⁾ per il QFP 2007-2013 avevano raggiunto 400,8 miliardi di euro (90 % del totale, ammontante a 446,2 miliardi di euro⁽²²⁾ per tutti i programmi operativi approvati). Nel **grafico 2.6** viene analizzato in che misura la Commissione ha eseguito pagamenti a fronte di impegni per ciascuno Stato membro. Cinque Stati membri⁽²³⁾ rappresentano oltre la metà degli impegni inutilizzati dei Fondi SIE che non hanno dato luogo a pagamenti.

2.20. In alcuni Stati membri il contributo UE per cui non è stata presentata domanda di pagamento⁽²⁴⁾, unitamente al cofinanziamento nazionale necessario, equivale a una parte cospicua della spesa totale delle amministrazioni pubbliche (cfr. **grafico 2.7**). In sette Stati membri la quota totale cumulata esigibile dai fondi UE (considerando sia il periodo 2007-2013 che quello 2014-2020) equivale ad oltre il 15 % della spesa annua delle amministrazioni pubbliche.

2.21. Per utilizzare tutti i fondi disponibili nell'ambito del QFP 2007-2013, le autorità degli Stati membri dovranno presentare dichiarazioni valide per importi pari alla somma di tutti gli impegni ancora da liquidare, del cofinanziamento nazionale richiesto e dei prefinanziamenti già versati dal bilancio. Il **grafico 2.8** mostra le quote relative di impegni inutilizzati del periodo 2007-2013 per ciascuno Stato membro, insieme ai prefinanziamenti versati a titolo del QFP 2014-2020 alla fine del 2015.

2.19. I cinque Stati membri menzionati dalla Corte rappresentano la parte più cospicua delle dotazioni dei fondi SIE.

Per quanto riguarda la questione dei bassi livelli di assorbimento, la task force per una migliore attuazione istituita dalla Commissione è impegnata attivamente ad assistere gli Stati membri maggiormente interessati dai bassi livelli di assorbimento.

2.20. Una task force in materia di migliore attuazione negli Stati membri è stata istituita nel 2014 per migliorare l'esecuzione e l'assorbimento dei fondi negli Stati membri con i più bassi livelli di assorbimento e per i quali i contributi dell'UE in sospeso erano proporzionalmente più elevati⁽¹⁾.

⁽²¹⁾ 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). Nel QFP 2007-2013, il FEASR e il FEAMP non erano classificati insieme ai fondi della coesione (FSE, FESR e FC).

⁽²²⁾ Questo dato include le misure annuali del FEASR per consentire un confronto con i Fondi SIE dell'attuale QFP.

⁽²³⁾ Repubblica ceca, Spagna, Italia, Polonia e Romania incidono per 27,9 miliardi di euro sui 45,4 miliardi di euro di impegni inutilizzati dei Fondi SIE.

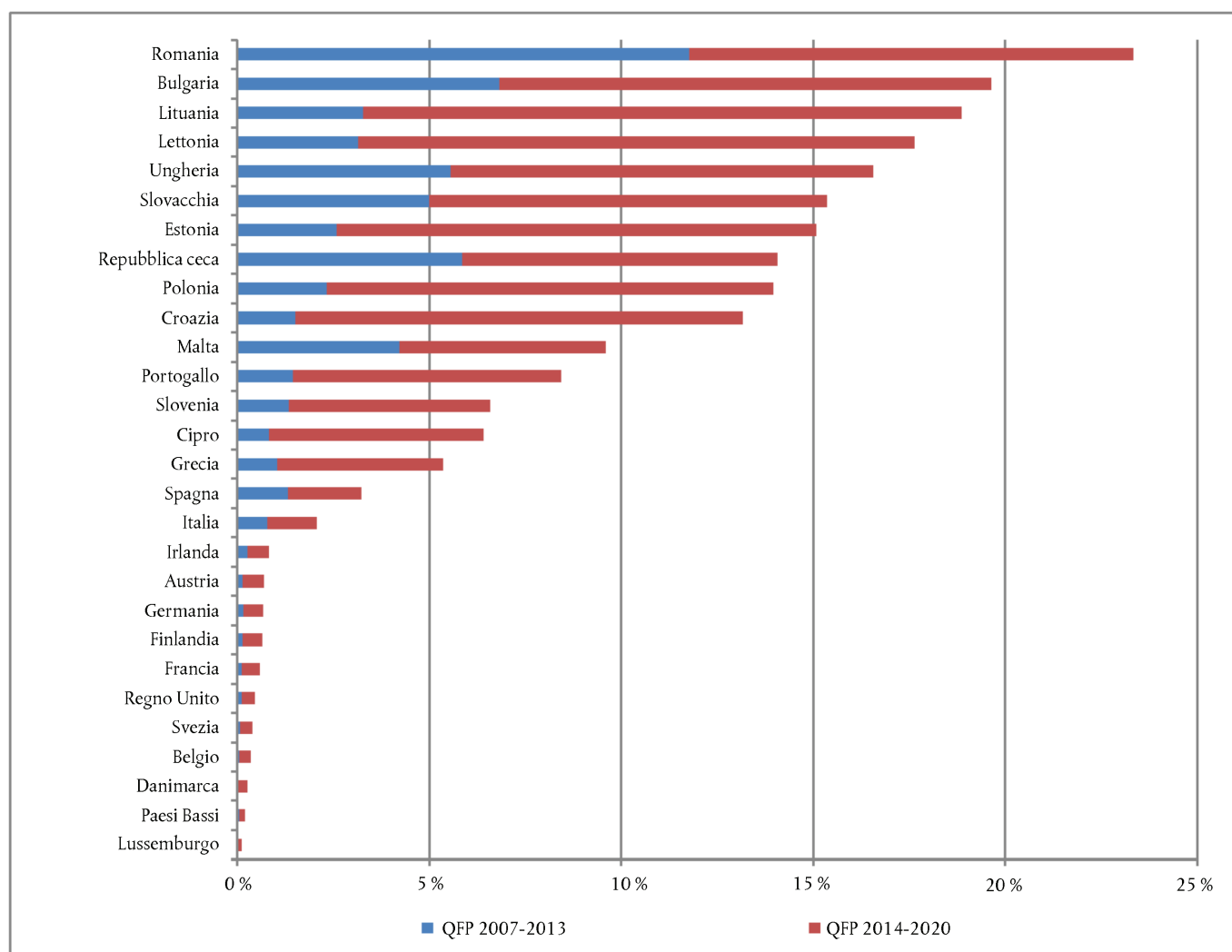
⁽²⁴⁾ Comprende sia il contributo da versare a titolo del QFP 2007-2013 che le quote annuali dell'attuale QFP 2014-2020.

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/task-force-better-implementation

Grafico 2.6 — Assorbimento in % e importi totali dei Fondi SIE nell'ambito del QFP 2007-2013 al 31 dicembre 2015

⁽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.

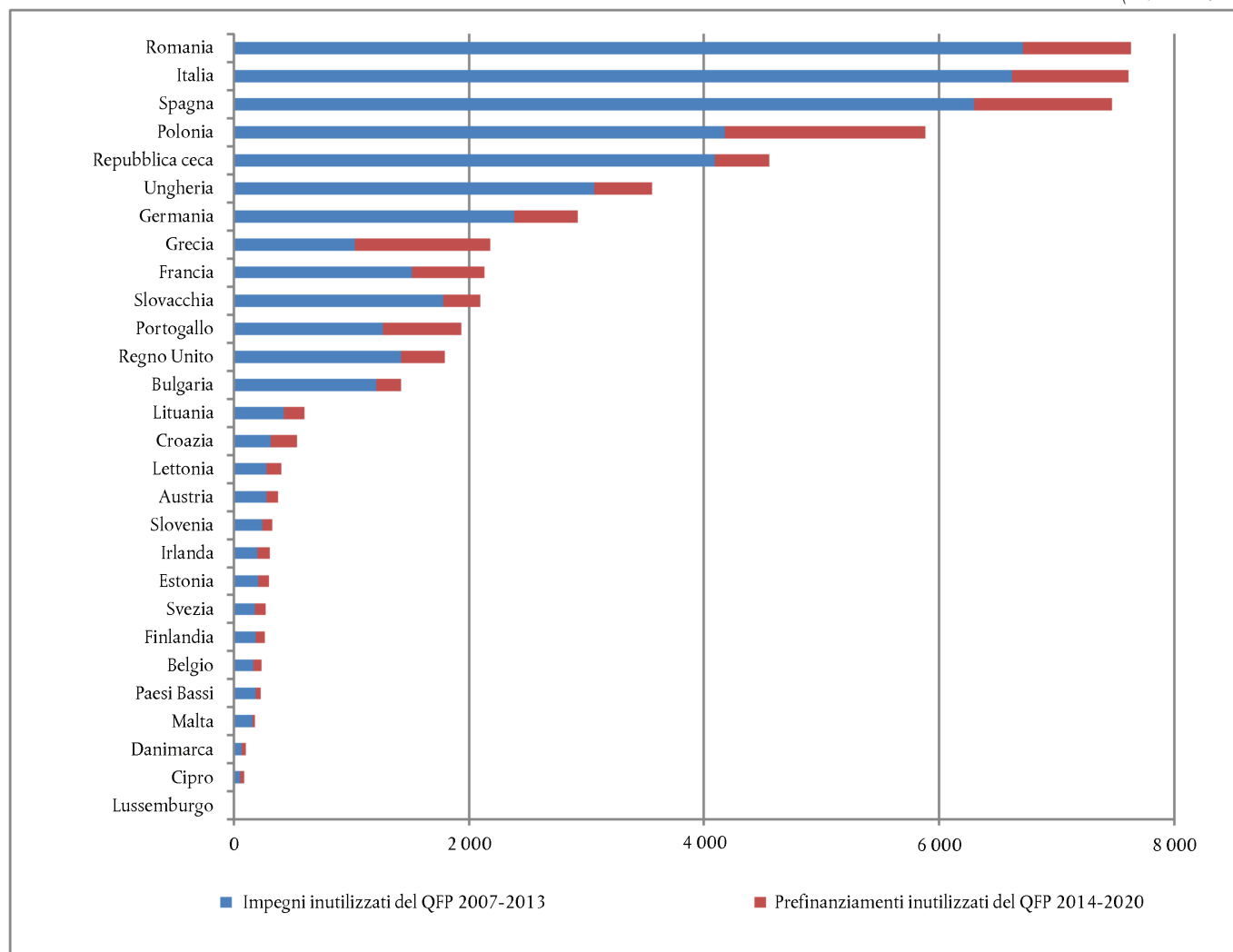
Fonte: Calcolo della Corte dei conti europea sulla base dei dati contabili della Commissione.

Grafico 2.7 — Impegni inutilizzati per i Fondi SIE al 31 dicembre 2015 in percentuale della spesa delle amministrazioni pubbliche nel 2015

Fonte: Corte dei conti europea sulla base delle informazioni pervenute dalla Commissione. Dati Eurostat sulla spesa delle amministrazioni pubbliche per il 2015, aprile 2016.

Grafico 2.8 — Impegni inutilizzati per i Fondi SIE 2007-2013 e prefinanziamenti 2014-2020 alla fine del 2015

(milioni di euro)



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

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Gli strumenti finanziari rappresentano una parte crescente del bilancio ...

2.22. Gli strumenti finanziari sono composti principalmente da prestiti, strumenti azionari, garanzie e strumenti di condivisione del rischio ⁽²⁵⁾.

Strumenti finanziari nell'ambito della gestione indiretta

2.23. Nel QFP 2014-2020, gli strumenti finanziari nell'ambito della gestione indiretta hanno assunto maggiore importanza e costituiscono una parte crescente degli esborsi del bilancio dell'UE. Il Gruppo BEI gestisce quasi tutti gli strumenti finanziari nell'ambito della gestione indiretta. Questi includono il Fondo di garanzia per le azioni esterne (cfr. **grafico 2.9**), che rappresenta il 32 % delle attività totali detenute sotto forma di strumenti finanziari. Soltanto una piccolissima parte gli strumenti (attività per 74 milioni di euro) ed alcuni strumenti di assistenza tecnica istituiti prima del 2014, sono gestiti da altre istituzioni finanziarie internazionali ⁽²⁶⁾. Per il QFP 2014-2020, la Commissione ha firmato solo due accordi di delega ⁽²⁷⁾ con organismi non rientranti nel gruppo BEI.

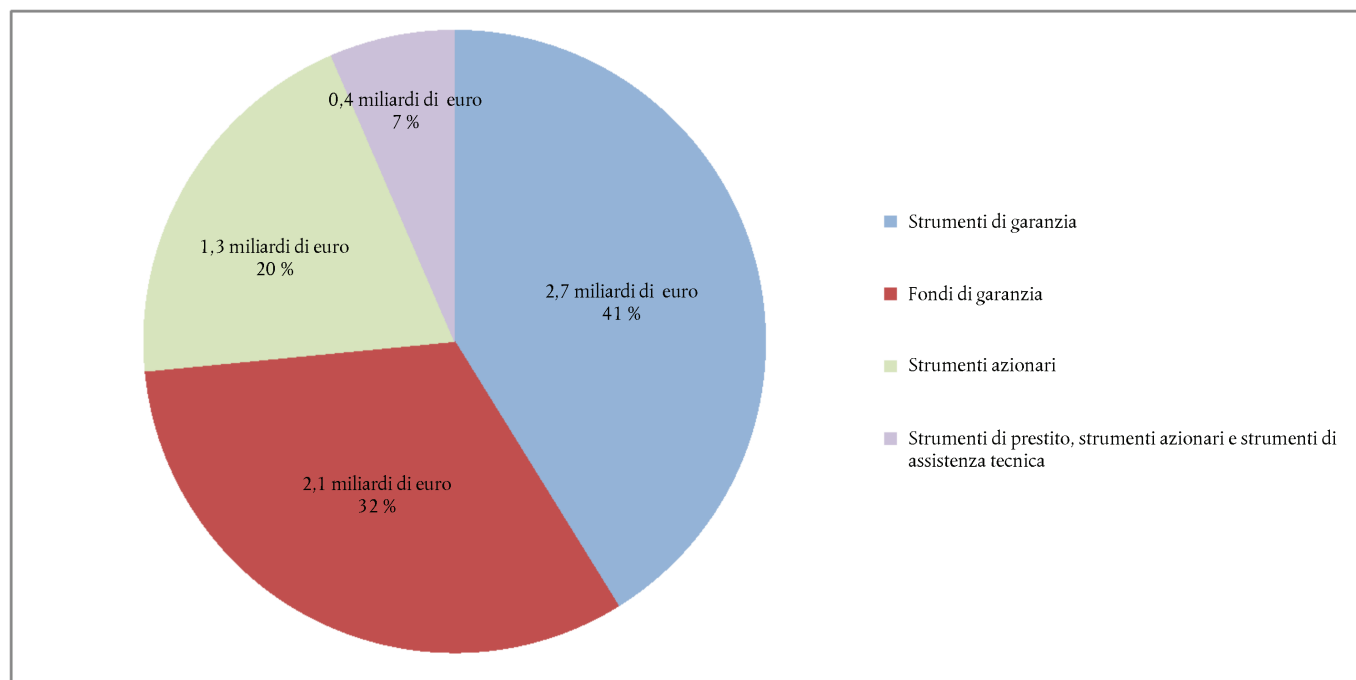
2.23. Il Fondo di garanzia per le azioni esterne non è uno strumento finanziario ai sensi del regolamento finanziario. Esisteva infatti prima del regolamento finanziario sulla base di una *lex specialis*, ossia il regolamento (CE, Euratom) n. 480/2009 del Consiglio, del 25 maggio 2009, che istituisce un Fondo di garanzia per le azioni esterne.

⁽²⁵⁾ «Gli strumenti finanziari» sono misure che «possono assumere la forma di investimenti azionari o quasi-azionari, prestiti o garanzie, o altri strumenti di condivisione del rischio». Articolo 2, lettera p) del regolamento finanziario, recante le definizioni.

⁽²⁶⁾ La Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS), la Kreditanstalt für Wiederaufbau e la Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa.

⁽²⁷⁾ Con l'«Armenia SME Finance Facility» (15 milioni di euro) e il «Women in Business Programme in the Eastern Partnership» (5 milioni di euro) della BERS al 29 dicembre 2015.

Grafico 2.9 — Attività totali di 6,5 miliardi di euro⁽¹⁾ al 31 dicembre 2015 in strumenti finanziari nell'ambito della gestione indiretta per tipo di strumento



⁽¹⁾ Cfr. la tabella sugli strumenti finanziari nella *Financial Statement Discussion and Analysis* (FSDA) dei conti.

Fonte: Conti annuali consolidati dell'Unione europea — Esercizio finanziario 2015 (sezione dell'FSDA sugli strumenti finanziari) e compilazione di dati dai pacchetti di segnalazione 2015 degli strumenti finanziari.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

2.24. La Commissione sta chiudendo gli strumenti finanziari del precedente QFP ⁽²⁸⁾ o li sta integrando in nuovi strumenti ⁽²⁹⁾.

2.25. Nel QFP 2014-2020:

- i pagamenti attesi a favore degli strumenti finanziari soggetti a gestione indiretta sono quasi raddoppiati, raggiungendo i 7,4 miliardi di euro (QFP 2007-2013: 3,8 miliardi di euro);
- il bilancio UE fornisce un'ulteriore garanzia fino a 16 miliardi di euro ai fondi SIE istituiti di recente (cfr. paragrafo 2.33);

⁽²⁸⁾ Strumento di garanzia per le PMI — SMEG 1998.

⁽²⁹⁾ L'Iniziativa sulle obbligazioni di progetto (*project bond* - PBI) e lo Strumento di garanzia dei prestiti (LGTT) per i progetti transeuropei nel settore dei trasporti, che saranno integrati nello strumento di debito CEF (CEF DI) nel 2016.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- l'Iniziativa UE per le piccole e medie imprese (Iniziativa per le PMI) (originariamente concepita come strumento di risposta alle crisi) combina risorse del bilancio UE disponibili nell'ambito del COSME ⁽³⁰⁾, di Orizzonte 2020 (175 milioni di euro ciascuna) e del FESR/FEASR ⁽³¹⁾ (8,5 miliardi di euro) con risorse del Gruppo BEI ⁽³²⁾.

2.26. Alla fine del 2015, i pagamenti cumulati a favore dei nuovi strumenti ammontavano a 1,3 miliardi di euro (2014: 0,7 miliardi di euro) come mostra la **tabella 2.10**. Di questi:

- 1,1 miliardi di euro riguardano strumenti di garanzia (88 % dei pagamenti cumulati);
- 0,2 miliardi di euro riguardano strumenti di garanzia (12 % dei pagamenti cumulati);

⁽³⁰⁾ Programma UE per la competitività delle imprese e le piccole e le medie imprese.

⁽³¹⁾ Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) — Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

⁽³²⁾ Il Gruppo BEI comprende la Banca europea per gli investimenti e il Fondo europeo per gli investimenti.

Tabella 2.10 — Strumenti finanziari soggetti a gestione indiretta del QFP 2014-2020

(milioni di euro)

Nome dello strumento	Tipo di strumento	Bilancio indicativo 2014-2020	Impegni cumulati		Pagamenti cumulati	
			2014	2015	2014	2015
Orizzonte 2020 — Servizio di prestito e garanzia per RSI InnovFin — EIB) ⁽¹⁾	Garanzia	1 060	483	646	483	646
	<i>di cui entrate con destinazione specifica riassegnate dal Meccanismo di finanziamento con condivisione dei rischi (RSFF)</i>		375	430	374	395
Orizzonte 2020 — Servizio di prestiti per la ricerca e l'innovazione alle PMI e alle piccole mid-cap InnovFin — EIF ⁽²⁾	Garanzia	1 060	169	306	169	304
Orizzonte 2020 — Strumento di equity per la R&I InnovFin — FEI ⁽¹⁾	Azionario	430	0	125	0	110
Strumento di debito CEF — BEI	Garanzia	2 557	128	247	0	0
Strumento azionario CEF	Azionario		0	10	0	0
Strumento di equity per la crescita COSME — FEI	Azionario	633	52	102	33	41
Strumento di garanzia dei prestiti COSME — FEI	Garanzia	686	89	238	42	131
Strumento di garanzia per i prestiti destinati agli studenti (Erasmus +) — FEI	Garanzia	517	28	61	0	20
Strumento per l'occupazione e l'innovazione sociale (EaSI) — FEI	Garanzia	193	28	60	0	10
Strumento di garanzia per i settori culturali e creativi ⁽³⁾	Garanzia	123	0	0	0	0
Strumento di finanziamento privato per l'efficienza energetica (PF4EE) — BEI	Garanzia	80	30	50	6	12
Meccanismo di finanziamento del capitale naturale (NCCF) — BEI	Garanzia	60	10	30	3	12
Totale		7 399	1 017	1 875	735	1 286

⁽¹⁾ oltre alla dotazione specificata nell'atto di base, i contributi rappresentanti entrate e rimborsi provenienti dagli strumenti finanziari del programma per la competitività e l'innovazione (CIP) e del settimo programma quadro (7^oPQ) verranno assegnati agli strumenti finanziari COSME eOrizzonte 2020.

⁽²⁾ Compreso il contributo UE di Orizzonte 2020 all'iniziativa a favore delle PMI.

⁽³⁾ Alla fine del 2015 l'accordo di delega non era stato firmato.

Fonte: SWD(2015) 206 final, Delegation Agreements and ABAC Workflow.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

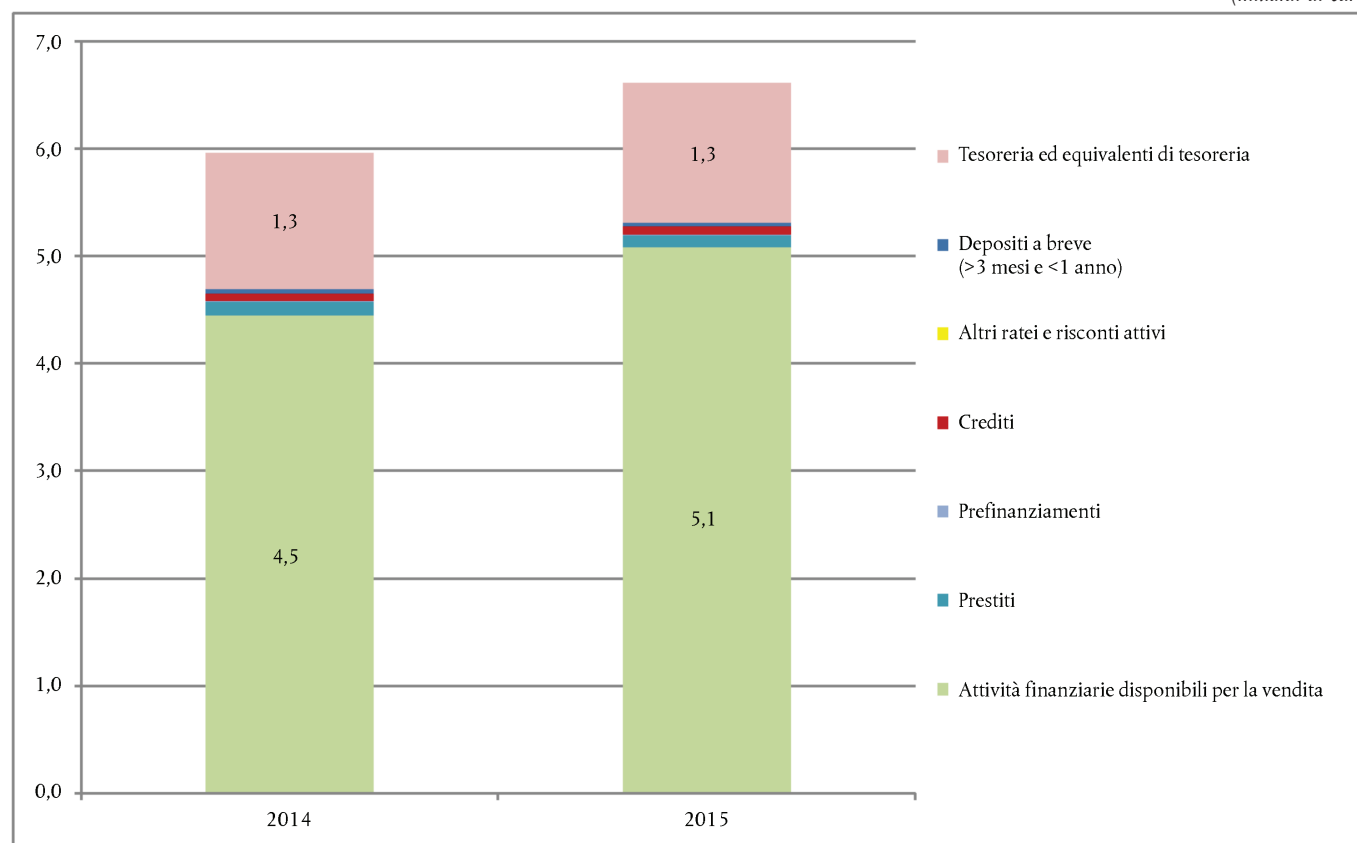
... e dello stato patrimoniale ...

2.27. Le attività totali detenute in strumenti finanziari nell'ambito della gestione indiretta sono aumentate di 650 milioni di euro (11 %) rispetto all'esercizio precedente (cfr. **grafico 2.11**). Tale aumento è stato dovuto principalmente a:

- un aumento di 251 milioni di euro di investimenti in titoli di debito e di titoli a reddito fisso risultanti da trasferimenti dal bilancio dell'UE a conti fiduciari;
- un aumento di 177 milioni di euro di investimenti in obbligazioni in euro del Fondo di garanzia per le azioni esterne⁽³³⁾, in cui sono affluiti 144 milioni di euro provenienti dal bilancio UE.

Grafico 2.11 — Attività totali degli strumenti finanziari nell'ambito della gestione indiretta per tipo di attività

(miliardi di euro)



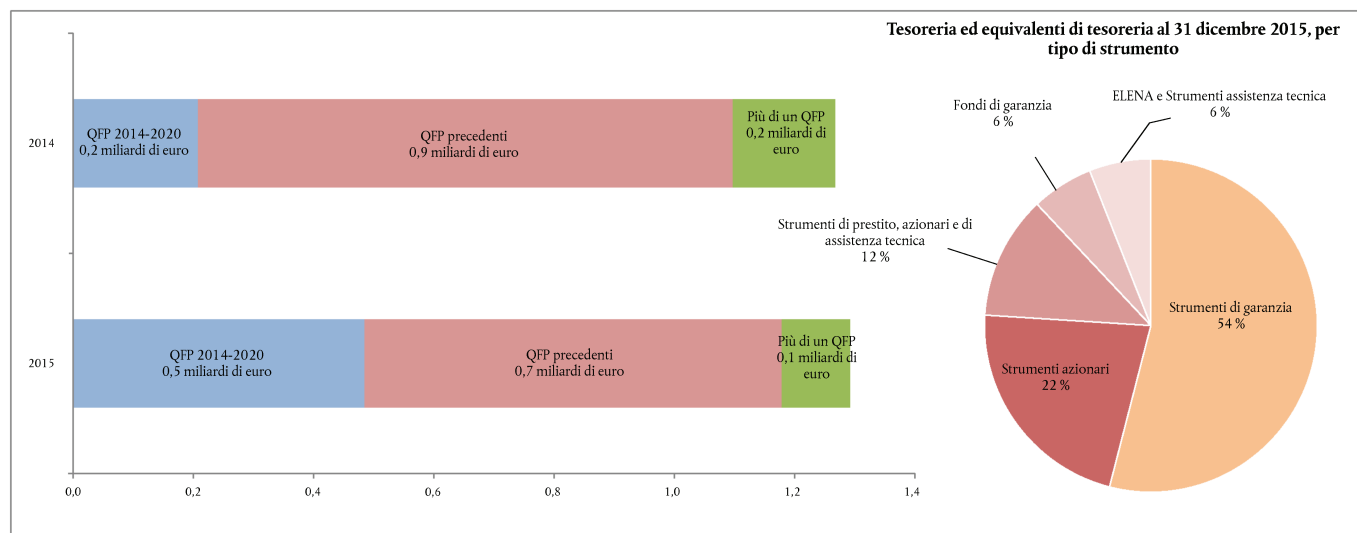
Fonte: Conti annuali consolidati dell'Unione europea — esercizi finanziari 2014 e 2015.

⁽³³⁾ I contribuiti al Fondo di garanzia hanno raggiunto 1,2 miliardi di euro alla fine dell'anno, con un aumento di 144 milioni di euro nel 2015. Per raggiungere l'importo obiettivo del 9 % delle passività di capitale totali esistenti, nel 2015 è stato assegnato un contributo aggiuntivo di 257 milioni di euro, pagabile nel 2016.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

2.28. I fondi di tesoreria, che rappresentano il 20 % delle attività totali degli strumenti finanziari, sono rimasti stabili a 1,3 miliardi di euro alla fine del 2015 (2014: 1,3 miliardi di euro ⁽³⁴⁾) (cfr. **grafico 2.12**):

Grafico 2.12 — Tesoreria ed equivalenti di tesoreria degli strumenti finanziari⁽¹⁾



⁽¹⁾ Cfr. nota 2.8 dei conti 2015.

Fonte: compilazione di dati dai pacchetti di segnalazione 2015 degli strumenti finanziari.

⁽³⁴⁾ Cfr. paragrafo 2.24 della relazione annuale sull'esercizio 2014.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

2.29. Nel corso del 2015, 211 milioni di euro sono stati restituiti dai conti fiduciari degli strumenti finanziari gestiti dalle entità delegate: 126 milioni di euro al bilancio generale⁽³⁵⁾ e 85 milioni di euro come entrate con destinazione specifica interne. Di questi:

- 134 milioni di euro sono costituiti da entrate e rimborsi;
- 59 milioni di euro sono importi riversati nel bilancio generale provenienti da fondi inutilizzati detenuti sui conti fiduciari degli strumenti finanziari e di strumenti di assistenza tecnica in fase di chiusura e 18 milioni di euro sono operazioni cancellate dello Strumento europeo di vicinato e partenariato (ENPI).

2.30. Per l'esercizio finanziario 2015, le spese totali per amministrazione e gestione degli strumenti finanziari sono ammontate a 63 milioni di euro (2014: 50 milioni di euro). Le spese cumulate per i nuovi strumenti per il 2014 e il 2015 ammontano a 72 milioni di euro (5,77 % delle attività totali detenute).

... e gli importi inutilizzati degli strumenti finanziari nell'ambito della gestione concorrente rimangono relativamente elevati

2.31. In base all'ultima relazione disponibile sugli strumenti finanziari nell'ambito della gestione concorrente, che descrive la situazione alla fine del 2014⁽³⁶⁾, 6,8 miliardi di euro sono rimasti inutilizzati in questi strumenti. L'80 % di questi è concentrato in cinque Stati membri⁽³⁷⁾. L'Italia (3 miliardi di euro) rappresentava il 45 % del totale⁽³⁸⁾. Nell'esaminare lo stato patrimoniale, gli auditor della Corte hanno chiesto alla Commissione di fornire ulteriori analisi sull'utilizzo di questi strumenti in Italia fino al 31 dicembre 2015. Tale analisi mostra che 1,7 miliardi di euro erano rimasti inutilizzati al 31 dicembre 2015.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

2.31. La Commissione ha chiesto all'Italia di fornire ulteriori informazioni entro il 31 dicembre 2015. Tali informazioni indicano che, per l'Italia, il 45 % dei fondi è rimasto inutilizzato al 31 dicembre 2015. I dati ottenuti, verificati rispetto alle imputazioni effettuate nei conti della Commissione per il 2015, sono stati trasmessi alla Corte. Dall'analisi è emerso che non è necessario modificare la metodologia attuale. Tuttavia, l'esecuzione sarà riesaminata per l'esercizio 2016.

⁽³⁵⁾ Conformemente all'articolo 140, paragrafo 6 del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012.

⁽³⁶⁾ Gli ultimi dati disponibili sono riferiti alla fine del 2014 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 2015.

⁽³⁷⁾ Cfr. paragrafi 6.41 e 6.42 e paragrafi da 29 a 45 della relazione speciale n. 19/2016 «L'esecuzione del bilancio UE tramite gli strumenti finanziari: insegnamenti utili del periodo di programmazione 2007-2013».

⁽³⁸⁾ Il resto era rappresentato da Spagna, 0,9 miliardi di euro (13 %), Grecia: 0,9 miliardi di euro (13 %), Regno Unito: 0,5 miliardi di euro (7 %), Germania: 0,3 miliardi di euro (4 %) e altri Stati membri: 1,2 miliardi di euro (18 %).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Prime operazioni registrate per il Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) ...

2.32. La Commissione (in rappresentanza dell'UE) e la BEI hanno firmato l'accordo sul FEIS il 22 luglio 2015. Il FEIS è parte del Piano di investimento per l'Europa annunciato nel 2014 dal Presidente della Commissione europea. Esso mira a sostenere gli investimenti in settori quali le infrastrutture, l'istruzione, la ricerca, l'innovazione, nonché il finanziamento del rischio per le piccole imprese.

2.33. La garanzia prestata dal bilancio UE può arrivare fino a 16 miliardi di euro (di cui 8 miliardi di euro verranno trasferiti gradualmente in un fondo specifico tra il 2016 e il 2022) e il contributo della BEI ad una riserva di rischio è di 5 miliardi di euro di risorse proprie. La Commissione e la BEI si attendono che tale intervento sostenga i finanziamenti di BEI/FEI fino a 61 miliardi di euro, con l'obiettivo di attrarre ulteriori 315 miliardi di euro di investimenti.

2.34. L'UE garantisce le operazioni dello Sportello relativo alle infrastrutture e all'innovazione (IIW), attuato dalla BEI, e quelle dello Sportello per i finanziamenti per le micro, piccole e medie imprese (SMEW), attuato dal FEI. Entrambi dispongono di un portafoglio di strumenti di debito (garanzia UE di 11 miliardi di euro per l'IIW e di 1 250 milioni di euro per lo SMEW) e di un portafoglio azionario (garanzia UE di 2 500 milioni di euro per l'IIW e di 1 250 milioni di euro per lo SMEW).

2.35. La Commissione trasferirà i fondi dalla garanzia alla BEI su richiesta di quest'ultima. Per rispondere a tali richieste, la commissione ha istituito un fondo di garanzia (Fondo di garanzia del FEIS) ⁽³⁹⁾. Il bilancio dell'UE finanzia questo fondo fino al 2020, riducendo la spesa programmata per il Meccanismo per collegare l'Europa (MCE) di 2,8 miliardi di euro e quella per Orizzonte 2020 di 2,2 miliardi di euro ⁽⁴⁰⁾ ed utilizzando 3 miliardi di euro da margini non assegnati al di sotto dei massimali di spesa del QFP. Nel dicembre 2015, la Commissione ha impegnato 1,4 miliardi di euro ⁽⁴¹⁾ per pagamenti al fondo. Non ha eseguito pagamenti nel 2015.

2.35. *I fondi saranno versati alla BEI, se del caso, per onorare le richieste di garanzie conformemente al regolamento FEIS, alle condizioni specificate nell'accordo relativo al FEIS.*

⁽³⁹⁾ Articolo 12, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2015/1017.

⁽⁴⁰⁾ L'allegato I del regolamento FEIS modifica la dotazione finanziaria per Orizzonte 2020 e per i programmi del Meccanismo per collegare l'Europa (MCE).

⁽⁴¹⁾ Questo importo è stato riassegnato dalle linee di bilancio del Meccanismo per collegare l'Europa, (790 milioni di euro), di Orizzonte 2020 (70 milioni di euro) e di ITER (490 milioni di euro).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

2.36. La BEI ha sottoscritto otto operazioni di strumenti di debito IIW (per un totale di 1 092,7 milioni di euro), di cui ne ha versati 193,8 milioni di euro nel 2015. La BEI ha sottoscritto due operazioni di strumenti azioni IIW (per un totale di 125 milioni di euro nel 2015), metà dei quali è garantita dall'UE. Degli importi coperti dalla garanzia dall'UE, la BEI ne ha versati soltanto 7,6 milioni di euro nel 2015. Le garanzie totali prestate dall'UE su importi versati e su interessi maturati su tale portafoglio ammontavano a 202 milioni di euro ⁽⁴²⁾ alla fine dell'esercizio.

2.37. Per lo sportello PMI, nel 2015 il FEI ha utilizzato la garanzia dall'UE solo per le operazioni attuate nell'ambito degli strumenti a favore delle PMI esistenti ⁽⁴³⁾.

... mentre è stato ritardato l'avvio del Meccanismo per collegare l'Europa (MCE)

2.38. La Commissione e la BEI hanno firmato l'accordo sullo strumento di debito MCE il 22 luglio 2015, lo stesso giorno in cui è stato firmato quello sul FEIS. La fusione dei portafogli LGTT e PBI è stata posticipata al 2016. La Commissione non ha versato alcun contributo allo strumento nel 2015 e la BEI non ha sottoscritto alcuna operazione.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Conclusione per il 2015

2.39. La proliferazione di meccanismi finanziari che non sono direttamente finanziati dal bilancio dell'UE né sottoposti a audit della Corte costituisce un rischio sia per la rendicontabilità che per il coordinamento delle politiche e degli interventi dell'UE (paragrafo 2.4).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

2.36. *Gli esborsi aumentano gradualmente con la costituzione di un portafoglio di operazioni. Il portafoglio del FEIS è attualmente in fase di espansione, con un considerevole aumento del volume previsto entro la fine del 2016.*

⁽⁴²⁾ Cfr. nota 5.2.1 a pag. 75 dei conti.

⁽⁴³⁾ 55 milioni di euro per operazioni InnovFin SMEG e 39 milioni di euro per operazioni COSME LGF.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

2.40. La Commissione ha contratto un livello elevato di impegni nel 2015, in parte su stanziamenti riportati dal 2014. Gli impegni ancora da liquidare sono ritornati ai livelli precedenti (paragrafi 2.5-2.9). Gli importi da finanziare attraverso bilanci futuri sono aumentati a 339 miliardi di euro. La Commissione non ha prodotto una previsione sui flussi di cassa che abbracci i prossimi sette-dieci esercizi (paragrafo 2.10). Tale previsione consentirebbe alle parti interessate di prevedere anticipatamente i futuri obblighi di pagamento e le priorità di bilancio future, nonché di procedere ad una pianificazione costruttiva.

2.41. Le dichiarazioni di spesa per il settore della coesione sono diminuite nel 2015. Ciò ha determinato una riduzione delle dichiarazioni di spesa in attesa di essere rimborsate, ma non ha ridotto il livello dei pagamenti eseguiti (cfr. paragrafi 2.14 e 2.15).

2.42. I continui lunghi intervalli tra gli impegni iniziali e la liquidazione finale della spesa fanno sì che i modelli di spesa rispondano lentamente al mutare delle priorità di bilancio ed accrescono il rischio che la documentazione non sia disponibile alla chiusura (cfr. paragrafi 2.16 e 2.17).

2.43. Gli impegni ancora da liquidare (insieme ai prefinanziamenti da liquidare) nei fondi SIE del QFP 2007-2013 restano elevati per alcuni Stati membri e superano di frequente il 15 % della spesa dell'amministrazione pubblica (paragrafi 2.19-2.21).

2.44. Importi crescenti sono detenuti in strumenti finanziari nell'ambito della gestione indiretta, per la cui gestione il Gruppo BEI resta l'istituto finanziario resta privilegiato (paragrafo 2.23).

2.45. Gli importi inutilizzati degli strumenti finanziari soggetti a gestione concorrente restano elevati e sono concentrati in alcuni Stati membri (paragrafo 2.31).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

2.40. Il QFP è lo strumento che garantisce la stabilità a medio e lungo termine e la prevedibilità del fabbisogno futuro di pagamenti e delle priorità di bilancio.

Pertanto le previsioni a lungo termine possono essere stabilite solo tenendo conto dei quadri finanziari esistenti. Le implicazioni, in termini di pagamenti, dei futuri quadri finanziari che non sono ancora stati decisi non possono essere previste con precisione.

Le previsioni per il periodo post 2020 saranno presentate nel 2017 (come previsto al punto 9 dell'accordo interistituzionale sulla disciplina di bilancio, la cooperazione in materia di bilancio e la sana gestione finanziaria) e faranno parte integrante delle proposte della Commissione per il QFP successivo al 2020 (da presentare entro il 1° gennaio 2018 a norma dell'articolo 25 del regolamento QFP).

La Commissione si era già impegnata a presentare una previsione di pagamento a medio termine (nell'ambito della revisione intermedia del quadro finanziario) che prenderà in esame la sostenibilità dei massimali di pagamento e l'evoluzione del RAL e dei disimpegni fino al 2020.

2.42. Lo scarto tra gli impegni e i pagamenti riflette semplicemente la durata dei progetti in corso. Alcuni di essi sono grandi progetti infrastrutturali nell'Unione o progetti in paesi terzi piuttosto difficili; un ritardo medio di 2,4 anni non va quindi considerato come un'anomalia particolare. Il quadro giuridico impone ai beneficiari di conservare la documentazione pertinente per un determinato periodo dopo la chiusura.

2.45. Si veda la risposta al punto 2.31.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

2.46. La costituzione del FEIS ha avuto un impatto sull'avvio del programma MCE. Sebbene ciò influisca sulle ipotesi formulate dalla Commissione nella valutazione ex ante sull'uso degli strumenti finanziari nell'ambito dell'MCE, tale valutazione non è stata oggetto di alcuna revisione. Il FEIS inciderà inoltre sull'utilizzo di alcuni altri strumenti finanziari (paragrafi 2.32-2.38).

Raccomandazioni

2.47. La Corte raccomanda quanto segue:

- **Raccomandazione 1:** la Commissione dovrebbe intervenire per ridurre gli impegni ancora da liquidare, ad esempio, attraverso un disimpegno più veloce, ove opportuno, una più rapida chiusura dei programmi del periodo 2007-2013, ove opportuno, un maggior utilizzo delle rettifiche nette nel settore della coesione, 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 ed altri obblighi di pagamento sono significativi (cfr. paragrafi 2.5-2.9, 2.19 e 2.28);
- **Raccomandazione 2:** la Commissione dovrebbe preparare e pubblicare un aggiornamento annuale delle previsioni sui flussi di cassa, che coprano un orizzonte temporale da sette a dieci anni e che includano massimali di bilancio, fabbisogno di pagamenti, vincoli di capacità e potenziali disimpegni (cfr. paragrafo 2.10);

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

2.46. *L'adozione del FEIS non ha inciso sugli obiettivi generali dell'MCE, ma ha instaurato un meccanismo supplementare per l'assistenza finanziaria dell'UE, anche per i progetti infrastrutturali, in particolare mediante un finanziamento del debito. Per tener conto dell'avvio del FEIS, il comitato direttivo dello strumento di debito dell'MCE nella sua prima riunione ha definito i principi di base del sostegno dell'MCE e del FEIS, onde rafforzare la loro complementarità. Inoltre, è in preparazione un addendum alla valutazione ex ante dell'MCE per tenere conto dei seguenti elementi: i) l'ultima analisi sul potenziale di lanciare uno strumento azionario dell'MCE nei settori di pertinenza di quest'ultimo; ii) l'andamento del mercato dopo il lancio del FEIS. Tale addendum va visto come un complemento della precedente valutazione ex ante e non come una revisione. La coerenza dello strumento di debito dell'MCE con altre iniziative dell'UE, compreso il FEIS, sarà valutata in occasione della revisione intermedia dell'MCE.*

La Commissione accetta la raccomandazione.

Tutte le misure adottate dalla Commissione nei confronti degli Stati membri, compresi gli sforzi per ridurre gli impegni da liquidare e un ricorso più ampio alle rettifiche finanziarie nette nel settore della coesione, devono ovviamente rispettare il quadro normativo

La Commissione accetta la raccomandazione.

Le previsioni per il periodo post 2020 saranno presentate nel 2017 (come previsto al punto 9 dell'accordo interistituzionale sulla disciplina di bilancio, la cooperazione in materia di bilancio e la sana gestione finanziaria) e faranno parte integrante delle proposte della Commissione per il QFP successivo al 2020 (da presentare entro il 1° gennaio 2018 a norma dell'articolo 25 del regolamento QFP).

Inoltre, la Commissione presenterà una previsione intermedia dei pagamenti a medio termine che valuterà la sostenibilità dei massimali di pagamento attuali fino al termine dell'attuale QFP, nell'ambito della revisione intermedia del quadro finanziario pluriennale (QFP).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- **Raccomandazione 3:** nella gestione finanziaria e di bilancio, la Commissione dovrebbe tener conto dei vincoli di capacità presenti in alcuni Stati membri affinché i fondi siano utilizzati in modo efficiente (cfr. paragrafi 2.19-2.21);
- **Raccomandazione 4:** la Commissione dovrebbe recuperare i saldi di tesoreria inutilizzati degli strumenti finanziari soggetti a gestione concorrente (cfr. paragrafo 2.31) e i fondi inutilizzati degli strumenti finanziari soggetti a gestione indiretta di precedenti QFP per i quali è stato superato il periodo di ammissibilità ⁽⁴⁴⁾;
- **Raccomandazione 5:** la Commissione dovrebbe rivedere la valutazione ex ante per lo strumento di debito CEF, alla luce dell'istituzione del FEIS, e considerare l'impatto del FEIS su altri programmi e strumenti finanziari dell'UE.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione accetta questa raccomandazione nel quadro stabilito dal QFP e dalla pertinente legislazione.

La Commissione ha già istituito una task force incaricata di migliorare l'esecuzione dei fondi SIE in alcuni Stati membri, garantendo al contempo il pieno rispetto della legalità e della regolarità della spesa (cfr. altresì risposta della Commissione ai punti 2.19 e 2.20). La Commissione intende assicurare che il lavoro della task force sia messo pienamente a frutto e si concentrerà sull'elaborazione di un'impostazione proattiva e mirata nei confronti degli Stati membri al fine di sostenere l'attuazione del finanziamento della politica di coesione per il periodo 2014-2020.

La Commissione accetta la raccomandazione.

Per gli strumenti finanziari in gestione indiretta, la Commissione e il FEI hanno messo a punto una procedura per la restituzione e il disimpegno dei fondi dell'UE per quanto riguarda il trasferimento delle entrate del GIF e i rimborsi a Orizzonte 2020 e a COSME. Tale procedura è in corso di esecuzione e sarà accompagnata da visite di controllo presso il FEI.

Per quanto riguarda la gestione concorrente, le dotazioni a titolo degli strumenti finanziari non utilizzate saranno detratte alla chiusura, conformemente alle disposizioni giuridiche applicabili ai programmi in gestione concorrente.

La Commissione accoglie in parte la raccomandazione.

La coerenza dello strumento di debito dell'MCE con altre iniziative dell'UE, compreso il FEIS, sarà valutata in occasione della revisione intermedia dell'MCE.

È in preparazione un addendum alla valutazione ex ante dell'MCE per tenere conto dei seguenti elementi: i) l'ultima analisi sul potenziale di lanciare uno strumento azionario dell'MCE nei settori di pertinenza di quest'ultimo; ii) l'andamento del mercato dopo il lancio del FEIS. Tale addendum va inteso come un complemento della precedente valutazione ex ante e non come una revisione

L'addizionalità degli strumenti finanziari dell'MCE rispetto al FEIS si basa sul principio secondo cui i finanziamenti dell'MCE si concentrano su progetti pilota, iniziative e progetti innovativi e dimostrativi che sono ammissibili in virtù dei pertinenti regolamenti nei settori dell'MCE, mentre l'ambito di applicazione e i criteri di ammissibilità degli aiuti del FEIS sono più ampi.

⁽⁴⁴⁾ Cfr. paragrafi 6.46-6.52 della relazione annuale sull'esercizio 2014.

CAPITOLO 3

Ottenere risultati dal bilancio dell'UE

INDICE

	<i>Paragrafi</i>
Introduzione	3.1-3.5
Parte 1 — Orizzonte 2020 (2014-2020)	3.6-3.59
Sezione 1 — I collegamenti fra Europa 2020, le nuove priorità della Commissione e Orizzonte 2020 non sempre agevolano la focalizzazione sulla performance e devono essere chiariti	3.7-3.21
Sezione 2 — Sinergie e complementarità con i fondi SIE e i programmi nazionali	3.22-3.23
Sezione 3 — I meccanismi di Orizzonte 2020 non favoriscono una costante focalizzazione sulla performance	3.24-3.59
Parte 2 — Pianificazione e rendicontazione della performance a livello di direzione generale: il gruppo «Risorse naturali»	3.60-3.65
Parte 3 — Risultanze degli audit della Corte sulla performance (controlli di gestione)	3.66-3.85
Relazioni speciali 2015 e altri prodotti sulla performance	3.66-3.77
L'esame del seguito dato alle raccomandazioni contenute nella relazione speciale	3.78-3.85
Conclusioni e raccomandazioni	3.86-3.95
Conclusioni	3.86-3.93
Raccomandazioni	3.94-3.95
Allegato 3.1 — Relazioni speciali adottate dalla Corte dei conti europea nel 2015	
Allegato 3.2 — Seguito dato alle raccomandazioni formulate in precedenza per questioni relative alla performance	

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

INTRODUZIONE

3.1. L'argomento del presente capitolo è la performance (cfr. **riquadro 3.1**). Come già avvenuto per le relazioni annuali dal 2010, la Corte presenta anche quest'anno un capitolo in cui valuta diversi aspetti dei sistemi utilizzati dalla Commissione per garantire che i fondi UE siano spesi bene, e non solo conformemente alla legislazione applicabile.

3.2. Dal 2010 la Corte analizza l'autovalutazione della performance svolta dalla Commissione e presentata nelle relazioni annuali d'attività di alcuni direttori generali selezionati, ed esamina alcuni dei temi trattati nelle relazioni speciali sulla performance di dell'anno in esame. Altri aspetti della performance presi in esame dalla Corte sono: i piani di gestione di alcune direzioni generali (DG) selezionate e le comunicazioni della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, tra cui le prime edizioni delle relazioni di valutazione della Commissione ⁽¹⁾.

Riquadro 3.1 — La performance nell'UE

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).

⁽¹⁾ Come richiesto dall'articolo 318 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

⁽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

3.3. Nel corrispondente capitolo della relazione annuale dello scorso anno, la Corte si è soffermata in particolare sulla strategia a lungo termine dell'UE, Europa 2020. Sono stati esaminati il monitoraggio e la rendicontazione ad alto livello svolta dall'UE sulla strategia e, riguardo ai Fondi strutturali e d'investimento europei ⁽³⁾ (i fondi SIE), l'impatto della strategia sugli accordi di partenariato e sui programmi di finanziamento approvati dalla Commissione e dagli Stati membri. Quest'anno la Corte prosegue sullo stesso tema, ma concentra il proprio esame sulla performance della Commissione nell'attuazione di Orizzonte 2020, il programma della Commissione per la ricerca e l'innovazione e, come si vedrà di seguito, componente estremamente significativa del bilancio dell'UE.

3.4. Il presente capitolo si articola pertanto in tre parti. L'argomento della prima parte è la performance di Orizzonte 2020. Le altre due riguardano temi affrontati negli anni precedenti: in che misura i principali documenti di pianificazione e rendicontazione annuali elaborati dai direttori generali della Commissione hanno esaminato la performance, alcuni degli argomenti principali trattati nelle relazioni speciali della Corte del 2015, tra cui il seguito dato a un campione di raccomandazioni formulate in relazioni speciali precedenti, e, per la prima volta, le risposte fornite dagli Stati membri all'indagine condotta sul seguito da loro dato alle nostre raccomandazioni.

3.5. Nella relazione annuale sull'esercizio 2014, la Corte, sulla base delle informazioni fornite dalla Commissione, affermava che la revisione intermedia di Europa 2020, che avrebbe dovuto essere presentata al Consiglio nel marzo 2015, era stata rinviata agli inizi del 2016 ⁽⁴⁾. A giugno 2016, la Commissione ha comunicato alla Corte che la revisione intermedia era stata ultimata e che non vi sarebbe stato alcun documento formale a conclusione della stessa. La Corte non può quindi esprimersi, nel presente capitolo, su come sia stato svolto questo processo di riesame, anche se potrebbe ritornare sull'argomento in future relazioni.

⁽³⁾ I Fondi SIE comprendono il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo di coesione, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca.

⁽⁴⁾ Relazione annuale sull'esercizio 2014, paragrafo 3.29.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

PARTE 1 — ORIZZONTE 2020 (2014-2020)

3.6. L'analisi della Corte su Orizzonte 2020 è organizzata in tre sezioni. Innanzitutto, vengono descritte le caratteristiche principali del programma ed esaminato il quadro strategico in cui viene attuato, in particolare riguardo al collegamento con altre strategie dell'UE. Vengono poi esaminati i vantaggi e i rischi potenziali derivanti dall'attuazione congiunta delle attività di ricerca e innovazione. Infine, viene analizzato fino a che punto vi sia una focalizzazione sulla performance nell'ambito di Orizzonte 2020.

Sezione 1 — I collegamenti fra Europa 2020, le nuove priorità della Commissione e Orizzonte 2020 non sempre agevolano la focalizzazione sulla performance e devono essere chiariti*Europa 2020 e Orizzonte 2020*

3.7. Europa 2020 è la strategia decennale per la crescita e l'occupazione sviluppata dall'Unione europea. È stata avviata nel 2010 per creare le condizioni per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. 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, i cinque obiettivi principali della strategia⁽⁵⁾ sono associati a obiettivi nazionali che riflettono le diverse condizioni di ciascuno Stato.

⁽⁵⁾ I cinque obiettivi principali sono: 1. Occupazione (raggiungere il 75 % di occupati nella fascia 20-64 anni); 2. Ricerca e sviluppo (R&S) (investire il 3 % del PIL dell'UE in R&S); 3. Cambiamento climatico e sostenibilità energetica (20 % di emissioni di gas serra in meno o persino 30 %, se le condizioni lo permettono, rispetto al 1990, 20 % del fabbisogno di energia ricavato da fonti rinnovabili e aumento del 20 % dell'efficienza energetica); 4. Istruzione (ridurre i tassi di abbandono scolastico precoce al di sotto del 10 % — almeno il 40 % delle persone di età compresa tra i 30 e i 34 anni dovranno aver concluso cicli di studio di terzo livello); 5. Lotta alla povertà e all'esclusione sociale (ridurre il numero di persone a rischio o in condizioni di povertà e di esclusione sociale di almeno 20 milioni di unità).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.8. Per il periodo 2014-2020 Orizzonte 2020 dispone di una dotazione di circa 75 miliardi di euro. È il programma dell'UE volto a sostenere la ricerca e l'innovazione, con l'obiettivo generale di contribuire «a costruire una società e un'economia basate sulla conoscenza e sull'innovazione in tutta l'Unione»⁽⁶⁾. Tale programma sostiene la strategia Europa 2020 e l'obiettivo dell'UE di creare uno spazio europeo della ricerca (SER)⁽⁷⁾ e riunisce programmi di spesa per la ricerca e l'innovazione⁽⁸⁾ che in precedenza erano distinti.

3.9. I fondi sono principalmente erogati sotto forma di sovvenzioni, ma sono previste altre modalità di finanziamento, come ad esempio gli strumenti finanziari. La Commissione gestisce la maggior parte della spesa nell'ambito di Orizzonte 2020, direttamente oppure attraverso agenzie e altri organismi. I beneficiari di Orizzonte 2020 sono singoli cittadini, gruppi, università, istituti di ricerca, PMI e imprese di dimensioni maggiori, sia all'interno che all'esterno dell'UE. Molti dei progetti finanziati sono di tipo collaborativo.

⁽⁶⁾ La base giuridica di Orizzonte 2020 include più livelli. L'articolo 182 del TFUE prevede l'istituzione di un programma quadro pluriennale per la ricerca e di programmi specifici come strumenti della politica dell'Unione per la ricerca e lo sviluppo. Il regolamento (UE) n. 1291/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013, che istituisce il programma quadro di ricerca e innovazione (2014-2020) — Orizzonte 2020 e abroga la decisione n. 1982/2006/CE (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 104), enuncia gli obiettivi generali e specifici di Orizzonte 2020, ne stabilisce le priorità, le linee generali di attività e la dotazione finanziaria totale. La decisione 2013/743/UE del Consiglio, del 3 dicembre 2013, che stabilisce il programma specifico di attuazione del programma quadro di ricerca e innovazione (2014-2020) — Orizzonte 2020 e che abroga le decisioni 2006/971/CE, 2006/972/CE, 2006/973/CE, 2006/974/CE e 2006/975/CE (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 965) definisce gli obiettivi specifici e le linee generali delle attività. Il regolamento (UE) n. 1290/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, che stabilisce le norme in materia di partecipazione e diffusione nell'ambito del programma quadro di ricerca e innovazione (2014-2020) — Orizzonte 2020 e che abroga il regolamento (CE) n. 1906/2006 (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 81) specifica le procedure di assegnazione, le norme di finanziamento e la divulgazione dei risultati.

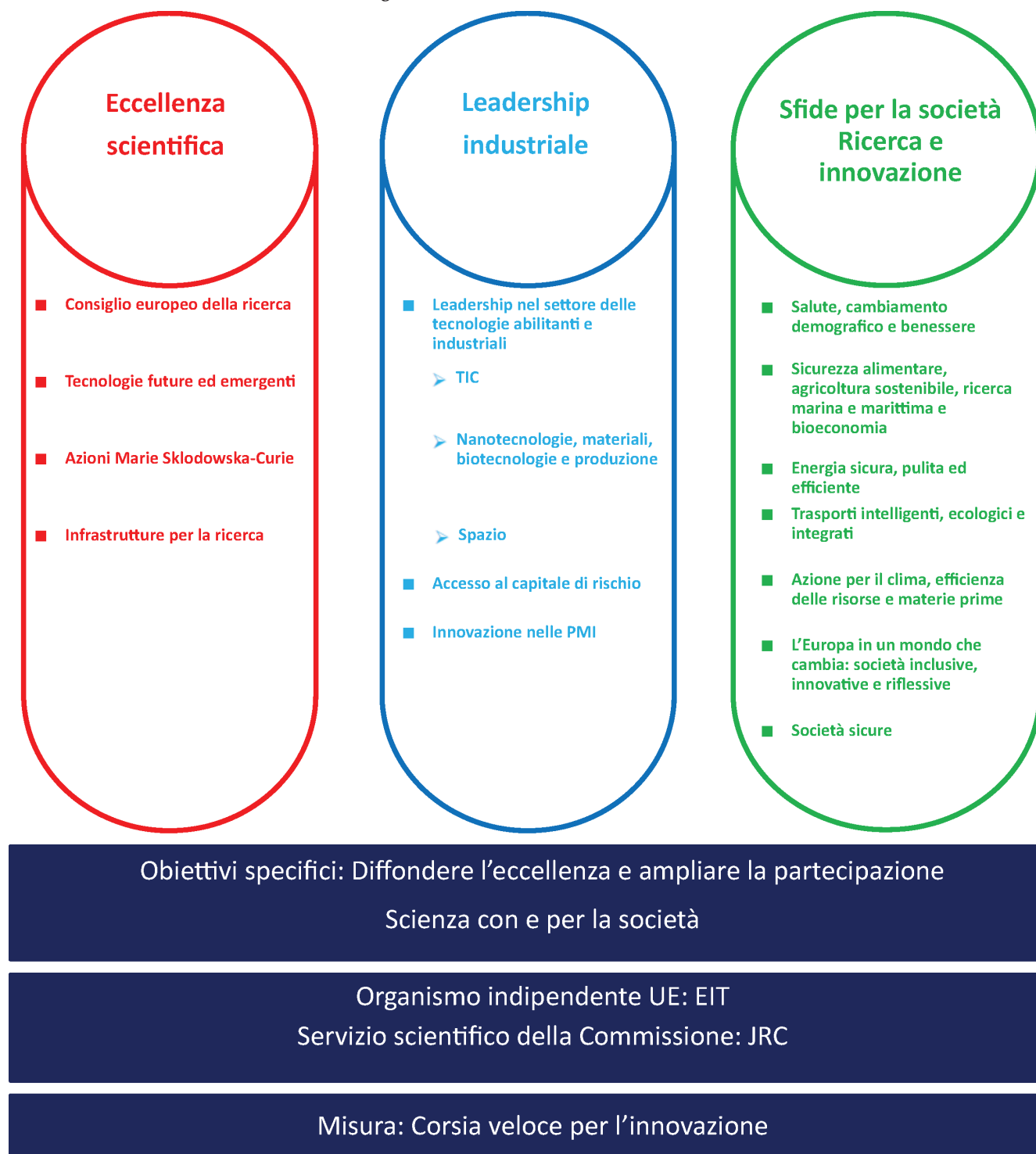
⁽⁷⁾ Articolo 179 del TFUE.

⁽⁸⁾ Oltre al precedente settimo programma quadro (7° PQ), al programma Euratom di ricerca e formazione e ad alcune attività del Centro comune di ricerca (JRC), il servizio scientifico della Commissione, già integrati fra loro, include anche gli aspetti connessi all'innovazione del Programma per la competitività e l'innovazione e il contributo dell'UE all'Istituto europeo di innovazione e tecnologia (EIT).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.10. La **figura 3.2** mostra la struttura di Orizzonte 2020. L'obiettivo generale si traduce in tre priorità (1. Eccellenza scientifica, 2. Leadership industriale e 3. Sfide per la società). Queste priorità sono perseguite attraverso 14 «obiettivi specifici», integrati da linee generali di attività che ne dispongono il contenuto scientifico e tecnologico. L'obiettivo generale viene inoltre perseguito attraverso due obiettivi specifici («Diffondere l'eccellenza e ampliare la partecipazione» e «Scienza con e per la società»), mentre altri due organismi, il JRC e l'Istituto europeo di innovazione e tecnologia, contribuiscono anch'essi all'obiettivo generale e alle priorità perseguendo i loro obiettivi specifici. Orizzonte 2020 comprende inoltre ulteriori misure di ricerca, quali ad esempio la «Corsia veloce per l'innovazione» per la promozione di attività di innovazione precommerciali.

Figura 3.2 — La struttura di Orizzonte 2020



OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Vi sono collegamenti ad alto livello fra Orizzonte 2020 ed Europa 2020, ma devono essere rafforzati per agevolare una maggiore focalizzazione sulla performance

3.11. In base alla normativa, Orizzonte 2020 dispone di tre indicatori di performance per valutare i progressi rispetto al proprio obiettivo generale:

- a) l'indicatore di intensità di ricerca e sviluppo, in base al quale gli investimenti dovrebbero rappresentare almeno il 3 % del PIL entro il 2020, che ricalca uno dei cinque obiettivi principali di Europa 2020;
- b) un indicatore dei risultati (output) dell'innovazione;
- c) la percentuale di ricercatori rispetto alla popolazione attiva ⁽⁹⁾. Questo indicatore non è direttamente collegato agli obiettivi principali di Europa 2020.

3.12. L'indicatore del 3 % misura le risorse (input) destinate alla ricerca e allo sviluppo e non è stato concepito per misurare le realizzazioni, i risultati o l'impatto. Orizzonte 2020, per la prima volta a livello normativo, introduce il requisito che gli investimenti privati in ricerca e sviluppo, distinti da quelli pubblici, rappresentino i due terzi del totale ⁽¹⁰⁾. Rispetto a tali target, nel 2014 questi investimenti totali in Europa superavano appena il 2 % del PIL, con un contributo del settore privato pari a circa il 64 %. A titolo di confronto, questo dato era il 2,8 % negli Stati Uniti nel 2012, il 3,5 % in Giappone e il 4,2 % in Corea del Sud (per entrambi nel 2013).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.12. *L'indicatore di intensità di ricerca e sviluppo del 3 %, oltre a misurare le risorse investite nella ricerca e sviluppo, riflette anche l'efficacia delle misure strategiche adottate per promuovere una base scientifica di elevata qualità negli Stati membri e per creare migliori condizioni strutturali per la ricerca e l'innovazione nel settore privato.*

⁽⁹⁾ Allegato I del regolamento (UE) n. 1291/2013.

⁽¹⁰⁾ Considerando 3 del regolamento (UE) n. 1291/2013. A marzo 2002 il Consiglio di Barcellona ha stabilito l'obiettivo di innalzare il livello medio degli investimenti nella ricerca dall'1,9 % al 3 % del PIL, due terzi dei quali sarebbero dovuti provenire dal settore privato.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.13. La spesa di Orizzonte 2020 rappresenta un contributo relativamente modesto ai fini del conseguimento del target. Da sempre, ci si attende che gli Stati membri forniscano la maggior parte dei fondi in questo settore. Nel 2014, il primo anno di attuazione, le istituzioni UE hanno speso per Orizzonte 2020 poco meno del 10 % del totale dei fondi pubblici per ricerca e sviluppo. Nella relazione annuale dello scorso anno, la Corte osservava che, anche raggiungendo tutti gli obiettivi nazionali per la ricerca e lo sviluppo, l'investimento totale sarebbe del 2,6 % del PIL nel 2020, ancora al di sotto del target del 3 %⁽¹¹⁾.

3.14. Il secondo indicatore di performance di Orizzonte 2020, quello relativo all'innovazione, è un indicatore composito di risultato. Sviluppato in un primo momento per l'iniziativa faro di Europa 2020 dal titolo «Unione dell'innovazione»⁽¹²⁾, rileva informazioni su quattro elementi: brevetti, occupazione in attività ad alta intensità di conoscenza, competitività su beni e servizi ad alta intensità di conoscenza e occupazione in imprese in rapida crescita in settori innovativi. Il *Composite Indicators Research Group* (gruppo di ricerca sugli indicatori compositi finanziato dall'UE) ha fatto presente che questi indicatori, basandosi su sottoindicatori privi di valide unità di misura comuni e di metodi certi di ponderazione, hanno pro e contro. In particolare, pur mostrando il quadro complessivo, se considerati isolatamente rischiano di condurre a conclusioni semplicistiche sulle politiche; pertanto, dovrebbero essere utilizzati in combinazione con i sottoindicatori. La Commissione ha riferito su questo indicatore e sui sottoindicatori nel marzo 2016⁽¹³⁾.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.13. Nel settore della ricerca, così come per Orizzonte 2020, sono stati fatti grandi sforzi per coordinare e migliorare gli investimenti degli Stati membri nella ricerca e nell'innovazione e per stabilire condizioni strutturali tali da consentire all'innovazione del settore privato di prosperare (innovazione aperta). Si tratta di un aspetto fondamentale per ridurre significativamente il divario, in materia di innovazione, tra l'Unione europea e i suoi principali concorrenti.

Gli obiettivi chiave della politica di ricerca sono di aumentare l'impatto e l'eccellenza scientifica attraverso l'apertura (scienza aperta) e ad un mercato unico digitale, integrare il digitale nelle grandi sfide per la società, attuare la dimensione ricerca, innovazione e competitività dell'Unione dell'energia, con una politica in tema di cambiamento climatico proiettata al futuro e fare in modo che l'Europa, con le sue competenze scientifiche e tecnologiche, possa affermarsi sulla scena mondiale (apertura al mondo).

Gli investimenti nella ricerca e innovazione a titolo dei programmi della politica di coesione per il 2007-2013 hanno contribuito all'avanzamento verso l'obiettivo del 3 %. Questo contributo, che prosegue nel periodo di programmazione 2014-2020 grazie alla concentrazione tematica del FESR, rafforzerà il suo impatto e l'effetto leva grazie alla condizionalità ex-ante «specializzazione intelligente» per la ricerca e l'innovazione.

Il contributo di Orizzonte 2020 alla riuscita della strategia Europa 2020 è rafforzato dall'interazione con altre misure a livello nazionale e dell'UE.

⁽¹¹⁾ Relazione annuale sull'esercizio 2014, paragrafo 3.17, lettera b).

⁽¹²⁾ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni intitolata «Misurare i risultati dell'innovazione in Europa: verso un nuovo indicatore», COM(2013) 624 final del 13 settembre 2013.

⁽¹³⁾ *Science, Research and Innovation Performance of the EU, A contribution to the Open Innovation, Open Science, Open to the World Agenda*, 2016.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.15. L'indicatore dei risultati dell'innovazione presenta il vantaggio di concentrare l'attenzione sulla creazione delle condizioni ottimali per l'innovazione e di fornire una misura per valutare i progressi in questo campo a livello dell'economia UE. Tuttavia, presenta diverse carenze che ne limitano l'utilità nel monitorare il contributo fornito da Orizzonte 2020 per il conseguimento degli obiettivi della strategia Europa 2020:

- la Commissione non ha ancora stabilito un target quantificato da raggiungere entro una data specifica ⁽¹⁴⁾;

- la Commissione non lo ha tradotto in obiettivi nazionali che rispecchino la situazione specifica di ciascuno Stato membro, come raccomandato dagli esperti nel campo degli indicatori che misurano l'innovazione ⁽¹⁵⁾.

3.16. Gli obiettivi specifici stabiliti da Orizzonte 2020 rappresentano il livello successivo nella gerarchia degli obiettivi, quello in cui si stabiliscono i collegamenti con la strategia Europa 2020. La quota più consistente (38 %) della dotazione di Orizzonte 2020 è quella assegnata alla priorità «Sfide per la società», concepita per affrontare le priorità d'intervento della strategia Europa 2020.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.15.

- *Affinché un obiettivo quantitativo influisca sull'elaborazione delle politiche e spinga il progresso, l'obiettivo fissato deve essere consensuale, giustificato sulla base di elementi probatori e di valori di riferimento e, infine, facile da comprendere e da comunicare.*

Questa condizione è molto più difficile da realizzare in presenza di indicatori compositi, come l'indicatore relativo ai risultati dell'innovazione, poiché le note sintetiche cui danno luogo sono per loro natura astratte. Di conseguenza, gli indicatori compositi solitamente non sono abbinati a livelli obiettivo. Un altro esempio è l'indice sintetico del quadro di valutazione dell'Unione dell'innovazione, anch'esso sprovvisto di un livello obiettivo, ma che ha ancora visibilmente un impatto sull'elaborazione delle politiche degli Stati membri.

Inoltre, le serie cronologiche disponibili per alcuni degli indicatori a componenti sono ancora troppo brevi per stabilire linee di tendenza e stabilire livelli obiettivo significativi nell'UE (la componente sulle imprese a forte crescita si basava su una nuova raccolta di dati Eurostat). Peraltro, l'impostazione di un livello obiettivo dell'UE richiederebbe un'analisi comparativa con la performance dei paesi terzi, il che non era possibile nel momento in cui l'indicatore è stato lanciato.

- *L'obiettivo dell'intensità della ricerca è fissato dallo Stato membro e l'indicatore relativo ai risultati dell'innovazione lo completa, fornendo la visione strategica sui risultati dell'innovazione. Questi due elementi devono essere presi in considerazione congiuntamente.*

⁽¹⁴⁾ Il piano di gestione della DG Ricerca e innovazione per il 2015 stabilisce, a pagina 6, che il target sarà definito in una fase successiva, in base ai progressi specifici di ciascuno Stato membro rispetto all'indicatore nel suo insieme e ai quattro elementi di cui si compone.

⁽¹⁵⁾ Elementi per l'elaborazione di indicatori principali per l'innovazione a sostegno della strategia Europa 2020. Relazione del Gruppo ad alto livello sulla misurazione dell'«innovazione». Bruxelles, 30 settembre 2010: «Le proprietà sono: 7. Scomponibile. Gli indicatori e i possibili target dovrebbero poter essere tradotti (in maniera non meccanica) in obiettivi per i vari Stati membri», pag. 6.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.17. In molti casi, la descrizione degli obiettivi specifici fa riferimento alle iniziative faro che dovrebbero sostenere. Tuttavia, nonostante offrano indicazioni utili sul rapporto generale fra Orizzonte 2020 e la strategia Europa 2020, ai livelli inferiori non si traducono ulteriormente in collegamenti più specifici e operativi che potrebbero costituire la base del monitoraggio e della rendicontazione sul contributo di Orizzonte 2020 alle singole iniziative faro e quindi alla strategia Europa 2020.

I collegamenti tra le 10 priorità politiche della Commissione e Europa 2020/Orizzonte 2020 devono essere ulteriormente chiariti

3.18. Nel 2013, il regolamento che istituisce Orizzonte 2020 ha stabilito priorità, obiettivi generali e specifici per il periodo 2014-2020. Tali priorità e obiettivi sono stati concepiti in modo da allinearsi e contribuire alla strategia Europa 2020⁽¹⁶⁾. Verso la fine del 2014, l'attuale Commissione ha definito 10 priorità per la Commissione nel suo insieme per il periodo 2014-2020⁽¹⁷⁾. Se da un lato queste priorità evidenziano alcune nuove aree (come ad esempio un accordo di libero scambio con gli Stati Uniti), dall'altro, come prevedibile, si sovrappongono significativamente all'attuale strategia Europa 2020 anche per quanto riguarda gli obiettivi principali e le iniziative faro. Ad esempio, le questioni relative a occupazione e cambiamento climatico sono fortemente presenti in entrambe. Nonostante sovrapposizioni e complementarità, è difficile stabilire in che misura le 10 priorità politiche rappresentino un nuovo approccio distinto della Commissione o siano destinate ad essere un nuovo modo con cui la Commissione attua Europa 2020 nel proprio lavoro.

3.19. È normale che le priorità strategiche subiscano modifiche al mutare delle circostanze. Tuttavia, come segnalato dal servizio di audit interno della Commissione, sebbene le due strategie si fondino su un terreno comune, la Commissione non ha ancora tracciato le corrispondenze fra loro. A parere della Corte, poiché non sono stati ben chiariti i rapporti fra le due strategie, queste coesistono e sono utilizzate per scopi diversi:

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.17. Per l'elaborazione del bilancio, il contributo di Orizzonte 2020 a ciascuna iniziativa faro viene indicato ogni anno nella scheda del programma Orizzonte 2020, secondo una metodologia messa a punto al momento del lancio del programma.

3.18. La strategia Europa 2020 è la strategia di crescita decennale per l'UE e al livello dell'UE. Conformemente a tale strategia, le dieci priorità politiche della Commissione costituiscono un programma e una strategia chiari e mirati per le attività della Commissione a favore della strategia Europa 2020 e sono del tutto coerenti con gli obiettivi generali di Europa 2020. Allo stesso tempo, forniscono maggiore chiarezza e comprensione in merito alla strategia politica complessiva della Commissione e tengono conto degli sviluppi recenti. Ad esempio, dall'istituzione della strategia Europa 2020, l'UE ha assistito alla crisi del debito sovrano, all'aumento del deficit pubblico, alla guerra in Ucraina e in Siria, ad un flusso massiccio di migranti verso la stessa Europa e, ancora, all'accordo sul clima COP 21.

Queste dieci priorità politiche sono state altresì presentate al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio nel quadro della nomina della nuova Commissione. Le priorità riprendono, in termini di obiettivi e indicatori, gli obiettivi e indicatori della strategia Europa 2020.

3.19. La Commissione ritiene che le sue priorità rappresentino un'agenda politica chiara e mirata per la Commissione, coerente con la strategia Europa 2020 per l'Unione europea nel suo insieme.

Di conseguenza, le sue strategie sono naturalmente utilizzate per scopi diversi. Tuttavia, ciò non significa che queste priorità siano disomogenee o incoerenti; al contrario, sono totalmente complementari.

Cfr. anche la risposta della Commissione al punto 3.18.

⁽¹⁶⁾ Articoli 4 e 5 del regolamento (UE) n. 1291/2013.

⁽¹⁷⁾ Le 10 priorità politiche enunciate dal Presidente della Commissione il 12 novembre 2014 sono: «Occupazione, crescita e investimenti», «Mercato unico digitale», «Unione dell'energia e politiche in materia di cambiamento climatico», «Mercato interno», «Unione economica e monetaria», «Libero scambio UE-USA», «Giustizia e diritti fondamentali», «Migrazione», «Ruolo dell'UE a livello mondiale» e «Cambiamento democratico».

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- l'assegnazione dei fondi dell'UE ai programmi di spesa (come Orizzonte 2020) si basa, fra l'altro, sul contributo da essi fornito ai fini degli obiettivi principali e delle iniziative faro di Europa 2020. Anche il monitoraggio e la valutazione dei programmi di spesa sono impostati su obiettivi concepiti per riflettere la strategia Europa 2020,
- il programma di lavoro annuale della Commissione si concentra, attualmente, sulle 10 priorità politiche. A partire dal 2016, la Commissione ha anche introdotto un nuovo metodo per la pianificazione strategica che impone alle DG di elaborare piani strategici quinquennali basati, anch'essi, sulle 10 priorità. I piani strategici quinquennali diventeranno il punto di partenza per redigere i piani di gestione annuali per lo svolgimento dei compiti delle direzioni generali (compresa l'esecuzione dei programmi di spesa come Orizzonte 2020). Poiché le informazioni fornite nelle relazioni di attività annuali sono strettamente connesse ai piani di gestione, è lecito supporre che, a partire dal 2016, le relazioni rifletteranno principalmente le 10 priorità politiche.

3.20. Nel caso di Orizzonte 2020, ciò fa sì che il quadro normativo e le dotazioni del programma riflettano la strategia Europa 2020, mentre i servizi della Commissione incaricati dell'attuazione di Orizzonte 2020 hanno rifocalizzato la pianificazione strategica e le modalità di gestione sulle 10 priorità politiche. Ad esempio, le priorità chiave da sviluppare attraverso i programmi di lavoro di Orizzonte 2020 per il 2016-2017 si basano su sette delle 10 aree di intervento presenti nell'agenda della nuova Commissione. In questa situazione non è chiaro quali siano gli obiettivi strategici che Orizzonte 2020 dovrebbe perseguire. La DG Ricerca e innovazione ha individuato quattro priorità politiche a cui poter contribuire⁽¹⁸⁾. Tuttavia, per perseguire queste priorità, occorre riorientare gli sforzi rispetto agli obiettivi originali disposti nella normativa relativa a Orizzonte 2020.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- Per quanto riguarda Orizzonte 2020, questo aspetto è stato attuato nei primi programmi di lavoro, per il 2014-2015. Per il resto del programma, i programmi di lavoro e il bilancio per determinati elementi del programma di lavoro saranno sempre più influenzati dalle priorità politiche fissate dall'attuale Commissione in risposta al nuovo contesto politico, economico e tecnologico.
- Il programma di lavoro annuale della Commissione include le misure che la Commissione attuerà per contribuire all'attuazione delle priorità politiche e contribuire alla realizzazione della strategia Europa 2020.

I nuovi piani strategici pluriennali elaborati per ciascun servizio della Commissione si articolano intorno a dieci priorità politiche, espresse come obiettivi generali. Nell'ambito di questo esercizio, è stato chiesto alle DG di spiegare in che modo le loro attività contribuiscano alla strategia Europa 2020. Per facilitare questo processo, gli obiettivi principali della strategia Europa 2020 appaiono quali indicatori d'impatto collegati agli obiettivi generali corrispondenti. I piani di gestione annuali che li corredano illustrano i risultati previsti per ciascun servizio e il modo in cui questi contribuiranno agli obiettivi.

I servizi della Commissione riferiranno sulle loro realizzazioni nelle loro relazioni annuali di attività, che rifletteranno la struttura dei piani strategici e di gestione. Tuttavia, la Commissione continuerà a riferire sui progressi verso la concretizzazione degli obiettivi di Europa 2020 nel quadro del processo del semestre europeo e ragguaglierà anche sul contributo del bilancio alla strategia Europa 2020 nella relazione annuale sulla gestione e i risultati.

3.20. La Commissione ritiene che non vi sia alcuna mancanza di chiarezza in merito agli obiettivi strategici cui deve puntare Orizzonte 2020. Questi obiettivi sono gli obiettivi della strategia Europa 2020, stabiliti nella base giuridica. Le dieci priorità politiche servono a valutare in che modo la Commissione possa contribuire al meglio al raggiungimento delle priorità di Europa 2020.

Ad esempio, l'attuazione della strategia per un mercato unico digitale darà luogo a priorità aggiornate nel programma di lavoro 2017-2018 del capitolo TIC di Orizzonte 2020, conformemente alla strategia Europa 2020 e alla priorità «mercato unico digitale» della Commissione, nell'ambito della flessibilità consentita da Orizzonte 2020. Questo pacchetto di misure e iniziative del 18 aprile 2016 (pacchetto di misure sul mercato unico digitale) dimostra già questo allineamento tra Orizzonte 2020 e la priorità «mercato unico digitale».

⁽¹⁸⁾ «Occupazione, crescita e investimenti», «Mercato unico digitale», «Unione dell'energia e politiche in materia di cambiamento climatico» e «Ruolo dell'UE a livello mondiale».

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.21. Già nella relazione annuale dell'anno scorso, la Corte aveva segnalato lo scarso allineamento fra Europa 2020 e il ciclo di bilancio settennale dell'UE⁽¹⁹⁾. La stessa situazione potrebbe incidere sul perseguimento delle 10 priorità politiche, visto che il mandato dell'attuale Commissione termina nel 2019, un anno prima della data di chiusura di Europa 2020 e di Orizzonte 2020.

Sezione 2 — Sinergie e complementarità con i fondi SIE e i programmi nazionali

Informazioni limitate sulle sinergie con i fondi SIE

3.22. Uno degli obiettivi principali della strategia Europa 2020 e della sua Unione per l'innovazione è il perfezionamento di uno Spazio europeo della ricerca (SER) in cui ricercatori, conoscenze scientifiche e tecnologie circolino liberamente. Il bilancio dell'UE contribuisce all'obiettivo di creazione del SER con Orizzonte 2020 e con i fondi SIE. In questo contesto, e in linea con la normativa, la Commissione ha previsto un sistema per promuovere e rilevare le sinergie fra Orizzonte 2020 e i fondi SIE. La classificazione dei progetti Orizzonte 2020 secondo gli obiettivi tematici SIE, insieme all'introduzione di riferimenti specifici relativi a sinergie potenziali in fase di pianificazione e rendicontazione, potrebbero fornire la base per tale sistema. Tuttavia, le informazioni sull'uso e l'impatto delle sinergie fra Orizzonte 2020 e i fondi SIE riportate nella prima relazione di monitoraggio del programma sono limitate. La Commissione prevede di analizzare questi elementi nell'ambito della valutazione intermedia di Orizzonte 2020.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.21. Il periodo QFP 2007-2013 potrebbe non aver coinciso del tutto con il periodo coperto dalla strategia Europa 2020. Tuttavia, la Commissione mantiene la sua posizione formulata in risposta ai punti 3.7-3.11 e 3.87 della relazione annuale della Corte per il 2014, e cioè che questo elemento non comporta una mancanza di allineamento con la strategia generale. Inoltre, il periodo QFP 2014-2020 rientra interamente nell'attuale periodo della strategia Europa 2020 e ha la medesima data di fine. Il QFP 2014-2020 è stato focalizzato sulla realizzazione della strategia Europa 2020. La Commissione segue e riferisce sul contributo del bilancio dell'UE agli obiettivi generali dell'UE e in particolare alla strategia Europa 2020.

L'attuale quadro finanziario pluriennale, Orizzonte 2020 e la strategia Europa 2020 sono del tutto allineati e hanno la medesima data di fine del 2020. Questi quadri non sono influenzati dalla scadenza del mandato dell'attuale Commissione, che avverrà nel 2019.

3.22. La Commissione ha creato le condizioni normative atte consentire sinergie tra i fondi mediante un maggior coordinamento e l'armonizzazione dei rispettivi quadri giuridici. Tuttavia, l'attuazione di sinergie richiede uno sforzo continuo sia da parte degli organismi responsabili di Orizzonte 2020 che da parte delle autorità degli Stati Membri e delle regioni. Sforzi significativi sono stati intrapresi negli Stati membri e nelle regioni, in particolare nel quadro dell'elaborazione di strategie per la specializzazione intelligente, per sviluppare misure politiche atte a implementare i differenti tipi di sinergie identificati dagli orientamenti della Commissione e per concentrare gli sforzi di ricerca e innovazione nei settori in cui lo Stato membro o la regione hanno le maggiori probabilità di eccellere in termini nel campo scientifico e nella competitività delle imprese. Questi settori rappresentano anche le migliori opportunità di riuscita nelle gare d'appalto di Orizzonte 2020.

Anche per quanto riguarda la gestione di Orizzonte 2020, è in atto un'azione ad ampio raggio per promuovere e sviluppare sinergie, per esempio attraverso la costituzione di memorandum d'intesa tra iniziative comuni o l'iniziativa «Marchio di eccellenza» lanciati su iniziativa dei commissari Moedas e Crețu nell'ottobre 2015. Diverse regioni e Stati membri partecipano già a questa iniziativa. La Commissione sta attuando anche l'iniziativa «Scala di eccellenza» che aiuta gli Stati membri dell'UE-13 a migliorare il loro accesso a Orizzonte 2020.

⁽¹⁹⁾ Relazione annuale 2014, paragrafi 3.7-3.11, 3.87 e raccomandazione n. 1.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Esempi di complementarità fra i programmi di ricerca nazionali e dell'UE

3.23. Il quadro normativo di Orizzonte 2020 riconosce l'importanza di creare «sinergie e complementarità tra i programmi di ricerca e innovazione nazionali ed europei»⁽²⁰⁾. Il riquadro 3.3 presenta i messaggi fondamentali scaturiti dalla cooperazione⁽²¹⁾ tra la Corte e le istituzioni superiori di controllo (ISC) di Bulgaria e Portogallo: se in alcune aree i programmi di ricerca nazionali ed UE sono complementari, anche i partner della Corte hanno riscontrato criticità a livello nazionale.

Riquadro 3.3 — Esempi di complementarità con i programmi nazionali, compresi alcuni punti di debolezza identificati a livello nazionale

Bulgaria (in base ad un audit della Corte dei conti bulgara pubblicato nel luglio 2016)

Il rapporto fra le priorità nel contesto della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, compreso Orizzonte 2020, e le priorità nazionali della Bulgaria, si articola in otto priorità stabilite nel programma di sviluppo nazionale della Bulgaria per il 2020. Tre di queste priorità riguardano la scienza e l'innovazione:

- miglioramento dell'accesso e aumento della qualità dell'istruzione e della formazione e delle caratteristiche qualitative della manodopera;
- sostegno alle attività di innovazione e di investimento per aumentare la competitività dell'economia;
- sicurezza energetica e maggiore efficienza nell'uso delle risorse, soprattutto per le PMI.

Figura 3.3 — Esempi di complementarità con i programmi nazionali, compresi alcuni punti di debolezza identificati a livello nazionale

Bulgaria (in base ad un audit della Corte dei conti bulgara pubblicato nel luglio 2016)

⁽²⁰⁾ Articolo 13 del regolamento (UE) n. 1291/2013.

⁽²¹⁾ La cooperazione è consistita nella comunicazione dei risultati principali in settori di audit concordati, ma l'effettivo lavoro di audit è stato svolto e adottato separatamente da ciascuna istituzione secondo le proprie procedure.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Oltre al programma di sviluppo nazionale, che è un documento integrato per lo sviluppo socio-economico della Bulgaria fino al 2020, anche gli obiettivi fissati in Orizzonte 2020 sono sincronizzati e scomposti in obiettivi e piani operativi nelle seguenti strategie:

- Strategia nazionale per la ricerca scientifica per il 2020, concepita per sostenere lo sviluppo scientifico in Bulgaria e renderlo un fattore chiave per lo sviluppo di un'economia basata sulla conoscenza e sulle attività di innovazione;
- Strategia di innovazione per la specializzazione intelligente, secondo la quale l'obiettivo strategico per la Bulgaria è il passaggio dal gruppo degli innovatori modesti a quello degli innovatori moderati entro il 2020.

L'obiettivo nazionale fissato dalle strategie nazionali prevede il raggiungimento di una quota di spesa in ricerca e sviluppo dell'1,5 % del PIL entro il 2020. Per raggiungere questo obiettivo nazionale i piani d'azione di esecuzione dei documenti strategici nazionali prevedono una serie di misure e attività. Tuttavia, la Corte dei conti bulgara ha riscontrato che i piani d'azione per il piano di sviluppo nazionale non comprendono né indicatori quantitativi di risultato, né valori-obiettivo annuali relativi alle azioni connesse con Orizzonte 2020. Inoltre, il piano d'azione per la strategia nazionale per la ricerca scientifica non prevede indicatori quantitativi per le attività. La Corte dei conti nazionale ha individuato alcuni problemi di coordinamento e interazione fra tutti i soggetti coinvolti in Orizzonte 2020 a livello nazionale, e ritiene che la partecipazione della Bulgaria al programma trarrebbe beneficio da un'interazione più efficace fra i partecipanti.

Portogallo (in base al lavoro di audit specifico svolto dal Tribunal de Contas portoghese durante il primo trimestre del 2016)

Il documento strategico nazionale principale nel campo della ricerca e dell'innovazione è la Strategia per la ricerca e l'innovazione per la specializzazione intelligente per il periodo 2014-2020, che ha lo stesso periodo di attuazione di Orizzonte 2020 e la stessa scadenza di Europa 2020. In uno dei capitoli sono trattati i collegamenti fra Europa 2020 e l'accordo di partenariato Portogallo 2020 tra Portogallo e Commissione, nei settori Ricerca e sviluppo e Innovazione, che mobilita fondi provenienti sia dalle politiche di coesione che da Orizzonte 2020.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione sostiene attivamente la Bulgaria sia attraverso il progetto pilota «Scala di eccellenza» (v. sopra) che attraverso l'iniziativa a favore delle regioni in ritardo di sviluppo ⁽¹⁾ al fine di migliorare il suo ecosistema di innovazione e la sua partecipazione a Orizzonte 2020 attraverso l'attuazione e l'evoluzione della strategia per la specializzazione intelligente della Bulgaria.

La Commissione europea ha presentato a ottobre 2015 importanti raccomandazioni per contribuire a modernizzare i settori della ricerca e dell'innovazione in Bulgaria. È la prima volta che uno Stato membro dell'UE fa volontariamente uso del meccanismo di sostegno delle politiche di Orizzonte 2020, un nuovo strumento che fornisce supporto pratico ai governi per identificare, attuare e valutare le riforme necessarie per migliorare la qualità delle loro strutture pubbliche di ricerca e innovazione.

⁽¹⁾ <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/ris3-in-lagging-regions>

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

La Corte dei conti portoghese ha rilevato che la strategia per la ricerca e l'innovazione per la specializzazione intelligente prevede due scenari per l'evoluzione dell'indicatore relativo alla quota di PIL investito in ricerca e sviluppo: uno scenario «conservativo», con un PIL del 2 % entro il 2020, ed uno scenario di «cambiamento», con un PIL del 2,7 % entro il 2020. Ha anche riscontrato che, considerati gli indicatori di Europa 2020 e di Orizzonte 2020 e quelli dell'Unione per l'innovazione, gli indicatori della strategia nazionale non affrontano alcune questioni, come la parità di genere fra i ricercatori, il contributo relativo allo sviluppo sostenibile e al cambiamento climatico, e la partecipazione delle PMI.

La Corte dei conti ha anche osservato la presenza di indicatori analoghi a livello nazionale ed europeo, come quelli sulle pubblicazioni scientifiche o sui prodotti o processi innovativi, che non possono essere confrontati perché, ad esempio, presentano denominatori diversi.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Sezione 3 — I meccanismi di Orizzonte 2020 non favoriscono una costante focalizzazione sulla performance

3.24. La misurazione della performance nel campo della ricerca è intrinsecamente difficile. La natura stessa dei risultati e dell'impatto della ricerca li rende difficili da prevedere, generalmente osservabili nel lungo termine e rispondenti a percorsi non lineari. Tuttavia, l'UE ha comunque bisogno di ottenere informazioni attendibili sui progressi scientifici, produttivi e qualitativi per misurare la performance scientifica e prendere decisioni valide. Il quadro normativo di Orizzonte 2020 riconosce questa esigenza e sostiene che «una gestione efficace delle prestazioni, comprensiva di valutazione e monitoraggio, richiede lo sviluppo di indicatori specifici di efficienza [...] che risultino pertinenti per l'adeguata gerarchia di obiettivi e attività» ⁽²²⁾.

3.25. In tale contesto, la presente sezione esamina se:

- a) il processo di gestione delle sovvenzioni di Orizzonte 2020 sia focalizzato sulla performance e comprenda un collegamento chiaro e operativo con Europa 2020;

⁽²²⁾ Considerando 46 del regolamento (UE) n. 1291/2013.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- b) il sistema di monitoraggio e rendicontazione di Orizzonte 2020 sia concepito in modo da consentire alla Commissione di monitorare e riferire sulla performance; e
- c) la Commissione utilizzi in modo coerente e corretto le nozioni di base fondamentali del monitoraggio e della comunicazione sulla performance.

I processi di gestione delle sovvenzioni non sono del tutto focalizzati sulla performance

3.26. Per valutare se i processi di gestione delle sovvenzioni di Orizzonte 2020 abbiano un'adeguata focalizzazione sulla performance, in particolare nel collegamento con Europa 2020, la Corte ha esaminato l'impianto del quadro normativo di Orizzonte 2020, l'accento sulla performance a livello di programma di lavoro e bandi e, per ciascuno dei cinque programmi di lavoro campionati⁽²³⁾, una proposta dei beneficiari che è stata selezionata.

Il quadro normativo di Orizzonte 2020 introduce vari elementi significativi per la gestione della performance, ma la sua concezione presenta alcune debolezze, in particolare per quanto riguarda l'uso degli indicatori di performance

3.27. Gli obiettivi e gli indicatori stabiliti dalle autorità legislative per Orizzonte 2020 rappresentano un effettivo miglioramento rispetto ai programmi del quadro precedente. Come già osservato in passato, gli obiettivi definiti nella normativa potrebbero essere di livello troppo generale o alto per essere utilizzati a livello operativo dai responsabili della gestione⁽²⁴⁾. Ciò vale anche per gli obiettivi di alto livello di Orizzonte 2020 — anche quelli considerati dal regolamento obiettivi specifici, la maggior parte dei quali non è di fatto formulata come obiettivi, quanto piuttosto come sfide e/o settori. Ad esempio, due obiettivi specifici della priorità «Sfide per la società» sono: «salute, cambiamento demografico e benessere» e «energia sicura, pulita ed efficiente». Nella prossima sezione, viene analizzato se questi obiettivi di alto livello siano stati tradotti efficacemente in obiettivi di livello inferiore dai responsabili della gestione e in quale misura.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.27-3.28. Per Orizzonte 2020, il fatto di inserire per la prima volta obiettivi nel testo giuridico ha costituito indubbiamente un passo avanti. Ne è scaturito un ampio dibattito con l'autorità legislativa in merito agli obiettivi del programma e agli indicatori che devono essere monitorati.

⁽²³⁾ Programma di lavoro del CER per il 2014; programma di lavoro per le azioni Marie Skłodowska-Curie 2014-2015; programma di lavoro dello strumento PMI 2014-2015; e programma di lavoro Salute, cambiamento demografico e benessere 2014-2015,

⁽²⁴⁾ Relazione annuale sull'esercizio 2014, paragrafo 3.72.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.28. Oltre a specificare gli obiettivi del programma, la normativa disciplinante Orizzonte 2020 comprende anche tre indicatori di performance per la valutazione dei progressi rispetto all'obiettivo generale, enunciati al paragrafo 3.10. Al livello immediatamente inferiore del quadro normativo, il programma specifico⁽²⁵⁾ introduce ulteriori elementi importanti per la gestione della performance: elenca 18 indicatori chiave per la valutazione dei risultati e dell'impatto degli obiettivi specifici del programma Orizzonte 2020⁽²⁶⁾. Inoltre, la Commissione ha individuato altri cinque indicatori chiave di efficienza (performance) per un totale di 23 elementi⁽²⁷⁾. L'aggiunta di indicatori di performance nella legislazione è un passo in avanti. Tuttavia, rispetto agli indicatori di programma, la Corte ha riscontrato una serie di carenze che sono descritte nei paragrafi che seguono.

3.29. Di questi 23 indicatori chiave di performance, più della metà **misura le risorse impiegate o le realizzazioni invece dei risultati e degli impatti** (cfr. anche **riquadro 3.4**). Inoltre, vi sono **ambiguità nella formulazione di alcuni indicatori** che ne rendono ardua l'interpretazione in assenza di ulteriori chiarimenti. Fra gli esempi, il «Numero di azioni di riforma istituzionale promosse dal programma», o il «Numero di occorrenze di impatti specifici tangibili sulle politiche europee derivanti dal sostegno strategico scientifico e tecnico fornito dal Centro comune di ricerca»⁽²⁸⁾.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.29. Possono esservi ambiguità nella formulazione, specialmente nella legislazione, ragione per cui vi sono spesso chiarimenti supplementari. Ad esempio, il «numero di occorrenze di impatti specifici tangibili sulle politiche europee derivanti dal sostegno strategico scientifico e tecnico fornito dal Centro comune di ricerca» è definito più in dettaglio in una scheda indicatore, che comprende anche un riferimento alla metodologia per la misurazione dell'indicatore.

⁽²⁵⁾ Decisione 2013/743/UE.

⁽²⁶⁾ Allegato II intitolato «Indicatori di prestazione» della decisione 2013/743/UE.

⁽²⁷⁾ L'opuscolo della Commissione *Horizon 2020 indicators* (Gli indicatori di Orizzonte 2020), pubblicato nel 2015, comprende altri 51 indicatori (<https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/news/horizon-2020-indicators-assessing-results-and-impact-horizon>).

⁽²⁸⁾ Esempi simili si riscontrano anche fra gli indicatori di monitoraggio delle questioni trasversali di Orizzonte 2020, come la percentuale di paesi terzi partecipanti, con cifre che variano dal 2 al 5,9 % a seconda della definizione di «paese terzo».

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.30. Per un terzo degli indicatori chiave di performance di Orizzonte 2020, la **Commissione non ha stabilito valori di partenza, target intermedi e target finali**, sostenendo che questi indicatori rappresentano un «nuovo approccio»; pertanto non è possibile definire target finali finché non saranno disponibili i primi risultati, attesi per l'inizio del 2018. Solo cinque dei 23 indicatori chiave di performance di Orizzonte 2020 sono corredati da un valore di partenza e da un target finale. A giudizio della Corte, il 2018 è un termine fin troppo tardivo per essere utile a un programma che si estende fra il 2014 e il 2020. Laddove sono presenti target finali, **mancano talvolta di ambizione**. In alcuni casi, i target sono fissati ad un livello inferiore a quello dei risultati ottenuti nell'ambito del 7° PQ. Inoltre, gli auditor della Corte hanno rilevato che, per cinque indicatori di Orizzonte 2020⁽²⁹⁾ nelle dichiarazioni programmatiche per il 2015, i target erano inferiori ai valori di partenza.

3.31. Per molti indicatori **non saranno disponibili dati significativi per la rendicontazione prima del 2018/2019**. Per un quarto degli indicatori chiave di performance di Orizzonte 2020, la Commissione non ritiene utile riferire sui risultati prima del 2019 in quanto, prima di tale data, non verrà raggiunta una massa critica di progetti completati. Sebbene questi indicatori potrebbero essere utili nella valutazione ex post di Orizzonte 2020, non sono invece interessanti ai fini delle valutazioni intermedie o del monitoraggio annuale prima del 2018. La relazione di monitoraggio di Orizzonte 2020 per il 2014 conferma questa posizione.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.30. Mentre la scheda finanziaria legislativa che accompagnava la proposta della Commissione per Orizzonte 2020 generalmente fornisce le linee guida iniziali e gli obiettivi per gli indicatori, diversi nuovi indicatori sono stati inclusi nel processo legislativo e, per questi non vi era una linea guida iniziale sulla quale fondare un obiettivo ragionevole. Fissare un obiettivo senza elementi concreti potrebbe condurre a una perdita di rilevanza e credibilità dello stesso (due dei criteri RACER).

Gli obiettivi di Orizzonte 2020 che sono al di sotto dei risultati del 7° PQ sono spiegati. Ad esempio, il numero di ricercatori che ha accesso alle infrastrutture di ricerca grazie al sostegno dell'Unione è diminuito in quanto sarà data la priorità alle nuove infrastrutture emergenti e alle nuove comunità (comunità in fase di avvio) le cui infrastrutture non sono solitamente in grado di fornire un accesso così ampio delle comunità avanzate (relazione annuale della DG RTD, pagina 33).

In numerosi settori gli obiettivi sono ambiziosi e sono aumentati rispetto al 7° PQ, per esempio la partecipazione delle PMI, la spesa relativa al cambiamento climatico, la spesa nel settore delle energie rinnovabili, il tempo impiegato per firmare le sovvenzioni, per dare qualche esempio.

3.31. Rispetto ad altri settori di finanziamento può esservi un scarto temporale considerevole tra il momento in cui i fondi di ricerca vengono erogati e il momento in cui la ricerca produce esiti e quello in cui questi esiti producono risultati (durante e dopo il ciclo di vita del progetto). Per esempio, al momento della valutazione ex-post del 7° PQ, pubblicata a gennaio 2016 (quindi due anni dopo la fine del 7° PQ), oltre la metà dei progetti era ancora in corso.

Per questa ragione, la Commissione continuerà a riferire sui risultati del 7° PQ in una sezione dedicata delle relazioni di monitoraggio di Orizzonte 2020. Inoltre, la valutazione intermedia di Orizzonte 2020 includerà una valutazione degli impatti a più lungo termine dei precedenti programmi quadro.

Questa impostazione proseguirà nel tempo, il che ridurrà il problema.

⁽²⁹⁾ Numero di ricercatori che ha accesso alle infrastrutture di ricerca grazie al sostegno dell'Unione; pubblicazioni su riviste ad elevato impatto oggetto di esame inter pares nel settore della salute e del benessere; pubblicazioni su riviste ad elevato impatto oggetto di esame inter pares nel settore della sicurezza alimentare; pubblicazioni su riviste ad elevato impatto oggetto di esame inter pares nel settore dell'azione per il clima, uso efficiente delle risorse e delle materie prime; numero di occorrenze di impatti specifici tangibili sulle politiche europee derivanti dal sostegno scientifico e tecnico fornito dal Centro comune di ricerca.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.32. La relazione speciale della Corte sull'Istituto europeo di innovazione e tecnologia fornisce un esempio pratico dei problemi generati dall'uso inefficiente degli indicatori. La Corte aveva osservato che gli indicatori fondamentali dell'organismo si concentravano ancora su contributi o realizzazioni invece che su risultati o impatti, e concluso che era difficile valutare la performance dell'Istituto, da quando era entrato in funzione nel 2010: mancavano processi di informativa e di monitoraggio solidi e pertinenti e pochi impatti erano visibili⁽³⁰⁾.

Insufficiente focalizzazione sulla performance a livello dei programmi di lavoro e dei bandi

3.33. I programmi di lavoro e i relativi bandi sono motori fondamentali per l'attività di Orizzonte 2020: essi offrono alla Commissione l'opportunità di tradurre gli obiettivi generali e specifici di alto livello di Orizzonte 2020 in obiettivi di livello inferiore che possono essere utili ai fini della gestione operativa della performance.

3.34. In base al programma specifico, la Commissione elabora programmi biennali che individuano obiettivi specifici e impatti attesi, e prevedono opportunità di finanziamento attraverso bandi: 15 miliardi di euro per il biennio 2014-2015 e 14,5 miliardi di euro per il 2016-2017. Il programma di lavoro «principale» di Orizzonte 2020 dedica una parte a ciascuno degli obiettivi specifici del programma specifico. Questo è integrato da programmi di lavoro distinti per il CER (programma annuale), per il JRC (programmi biennali) e per l'Istituto europeo di innovazione e tecnologia (programma triennale con scomposizione annuale).

3.35. La normativa disciplinante Orizzonte 2020 è stata approvata poco prima che avesse inizio l'attuazione del programma, limitando così la portata della pianificazione strategica. La strategia Europa 2020, l'Unione per l'innovazione e altre iniziative faro sono menzionate nel quadro strategico generale del programma di lavoro per il 2014-2015, ma con riferimenti che restano generici, non sistematici e che non chiariscono il contributo specifico dei singoli programmi di lavoro al conseguimento dei vari obiettivi strategici. Per il biennio 2016-2017 il processo di programmazione strategica ha fatto passi avanti ed è stato elaborato attraverso un documento di pianificazione strategica di ampio respiro e da documenti di valutazione d'insieme.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.32. Come indicato nella risposta della Commissione e dell'IET alla relazione speciale n. 4/2016, l'IET svolge un'analisi completa per confrontare le comunità della conoscenza e dell'innovazione in base a diversi fattori, e non semplicemente sulla base degli indicatori essenziali di prestazione fondamentali. L'attuazione di piani d'azione delle comunità della conoscenza e dell'innovazione viene valutata attraverso indicatori di performance qualitativi e revisioni tematiche realizzate da esperti esterni e dal personale dell'IET. Più in generale, l'IET effettua anche controlli sul posto e revisioni tematiche delle attività delle comunità della conoscenza e dell'innovazione. Questi strumenti, considerati nel loro insieme, forniscono un quadro informativo molto ampio delle differenze tra le comunità della conoscenza e dell'innovazione.

3.34. A seguito dell'osservazione della Corte, la Commissione ha introdotto un processo di pianificazione strategica che è stato attuato prima che fossero finalizzati i programmi di lavoro 2016-2017. Questo processo rappresenta un'analisi strategica delle priorità e delle necessità, realizzata insieme agli Stati membri e ad altri soggetti, al fine di garantire il collegamento tra gli obiettivi specifici di Orizzonte 2020 e i programmi di lavoro che li attuano.

3.35. La preparazione della legislazione di Orizzonte 2020 è stata accompagnata dalla preparazione in parallelo dei programmi di lavoro 2014-2015. Esisteva un chiaro collegamento di ciascuna parte del programma di lavoro con gli obiettivi specifici di Orizzonte 2020.

⁽³⁰⁾ Relazione speciale n. 4/2016 «L'Istituto europeo di innovazione e tecnologia deve modificare i propri meccanismi operativi nonché alcuni elementi del modo in cui è concepito per conseguire l'impatto atteso», paragrafi 54 e 109 (<http://eca.europa.eu>).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.36. In tutti i programmi di lavoro esaminati dagli auditor della Corte, gli obiettivi sono coerenti con gli obiettivi specifici definiti dal relativo programma. Tuttavia, gli obiettivi dei programmi di lavoro campionati non traducono gli obiettivi di alto livello introdotti dalla normativa in obiettivi operativi monitorabili che possono essere oggetto di rendicontazione: tre dei cinque obiettivi dei programmi di lavoro impiegano lo stesso identico linguaggio della normativa e nessuno risponde ai criteri SMART⁽³¹⁾. Gli obiettivi non sono accompagnati da indicatori corredati da target intermedi e finali. Obiettivi operativi e indicatori pertinenti faciliterebbero la richiesta focalizzazione sulla performance o il monitoraggio e la comunicazione sulla performance a livello di programma di lavoro.

3.37. Ogni programma di lavoro prevede bandi corrispondenti alle linee generali di attività dell'obiettivo specifico (che rappresenta il contenuto scientifico e tecnologico). I bandi inclusi nel campione individuano obiettivi in linea con quelli del programma di lavoro e, ove pertinente, coerenti con le linee generali specifiche delle attività⁽³²⁾. Sebbene gli obiettivi dei bandi siano generalmente più specifici di quelli dei programmi di lavoro, non rispondono a tutti i criteri SMART. Oltre agli obiettivi, i bandi prevedono una sezione sull'impatto previsto. Tuttavia, gli impatti previsti sono raramente quantificati e in genere non prevedono indicatori. È quindi difficile che la Commissione possa misurare la riuscita dei bandi in assenza di obiettivi operativi e di indicatori con relativi target.

3.38. I programmi di lavoro del campione non indicano quale sarà il contributo a lungo termine da essi fornito per il conseguimento degli obiettivi strategici, anche se dovrebbero specificarlo, in base alle linee guida sui programmi di lavoro. Nessuno degli esempi analizzati dagli auditor della Corte spiegava quale è il contributo del programma di lavoro al raggiungimento degli obiettivi specifici di Europa 2020; in un caso, l'obiettivo del programma di lavoro collega le azioni supportate a una delle iniziative faro, ma non spiega esattamente come.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.36-3.38. È assodato che l'«impatto previsto» stabilito nei programmi di lavoro può essere migliorato, e questo processo è già iniziato nei programmi di lavoro 2016-2017.

Tuttavia, l'obiettivo principale del programma di lavoro è di fornire le informazioni necessarie affinché i richiedenti preparino proposte di alta qualità.

I programmi di lavoro non devono necessariamente stabilire il loro contributo agli obiettivi di Europa 2020. Piuttosto, devono essere collegati agli obiettivi specifici di Orizzonte 2020 e questi obiettivi sono stati formulati per essere conformi alla strategia Europa 2020.

La performance sarà valutata in primo luogo attraverso gli indicatori stabiliti nella legislazione, come chiarito all'articolo 5 del regolamento Orizzonte 2020.

«La prima serie di pertinenti indicatori di efficienza per la valutazione dei progressi compiuti rispetto all'obiettivo generale è stabilita nell'[allegato del regolamento]».

Si tratterà delle principali informazioni sulle quali si baserà la valutazione della performance.

⁽³¹⁾ Specifici, misurabili, realizzabili, pertinenti e corredati di un termine.

⁽³²⁾ Per la natura del programma, il CER non stabilisce linee generali di attività.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Le proposte, le valutazioni e le convenzioni di sovvenzione sono focalizzate sulla performance, ma sussistono alcune debolezze che possono comportare problemi nella valutazione della performance

3.39. Nell'ambito dei bandi, i partecipanti presentano proposte da finanziare. La Commissione valuta le proposte e, per quelle che sceglie di finanziare, conclude convenzioni di sovvenzione con i beneficiari. In questa sezione, la Corte valuta la focalizzazione sulla performance in queste fasi del processo gestionale.

Valutazione delle proposte

3.40. Generalmente le proposte sono valutate da esperti per conto della Commissione, in base all'eccellenza, all'impatto e alla qualità ed efficienza dell'attuazione⁽³³⁾. Fatta eccezione per il CER, che utilizza solo il criterio dell'eccellenza, tutte le proposte dei beneficiari esaminate comprendevano sezioni strutturate in base a questi tre criteri di valutazione, e l'impatto aveva un peso almeno equivalente a quello degli altri due criteri. Tuttavia, la qualità della valutazione dipende dalla qualità degli impatti previsti stabiliti nei bandi pubblicati dalla Commissione.

3.41. Riguardo al criterio dell'eccellenza, i modelli compresi nelle proposte mostrano come devono essere definiti gli obiettivi. Tre dei cinque modelli inclusi nel campione richiedevano ai partecipanti di definire obiettivi SMART e di spiegare come si correlavano all'argomento del relativo programma di lavoro. In generale, gli obiettivi di queste tre proposte rispecchiano i criteri SMART. Invece, per le altre due proposte collegate con il CER e con le azioni Marie Curie, le proposte campionate non includevano obiettivi SMART, dato che tale requisito non era previsto.

⁽³³⁾ Articolo 15 del regolamento (UE) n. 1290/2013.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Convenzioni di sovvenzione

3.42. Le convenzioni di sovvenzione sono il veicolo principale di assegnazione dei fondi Orizzonte 2020 per l'attuazione degli obiettivi del programma. Le convenzioni di sovvenzione incluse nel campione utilizzavano gli stessi obiettivi delle proposte.

3.43. Le convenzioni prevedono una sezione su «contesto e risultati». Per risultati si intende qui «qualsiasi risultato intangibile o tangibile dell'azione» come previsto nelle definizioni delle regole di partecipazione⁽³⁴⁾. Una disposizione importante delle convenzioni di sovvenzione prevede che i beneficiari riferiscano alla Commissione le informazioni rilevanti ai fini dell'aggregazione dei dati sugli indicatori chiave di performance di Orizzonte 2020; questo livello è pertanto un'importante fonte per tutte le informazioni sulla performance di Orizzonte 2020. Nei paragrafi precedenti sono stati segnalati i problemi connessi alla valutazione della performance ai livelli più alti (programmi di lavoro e bandi).

Il sistema di monitoraggio e rendicontazione di Orizzonte 2020 limita la capacità della Commissione di monitorare e riferire adeguatamente sulla performance

3.44. Questa sezione si concentra sul sistema di monitoraggio e rendicontazione per Orizzonte 2020. La Corte ha verificato se:

- a) il sistema attuale consenta alla Commissione di monitorare e riferire separatamente sulla spesa per ricerca e sviluppo e su quella per l'innovazione;
- b) fosse possibile segnalare il contributo di Orizzonte 2020 a Europa 2020;
- c) la Commissione sarà in grado di valutare il programma durante il ciclo di vita di quest'ultimo.

3.43. *Risposta comune della Commissione ai punti 3.36-3.38. Le informazioni sugli indicatori stabiliti nella base giuridica possono e saranno raccolti per consentire una valutazione della performance.*

⁽³⁴⁾ Articolo 2, paragrafo 1, punto 19 del regolamento (UE) n. 1290/2013.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La spesa per la ricerca e quella per l'innovazione non sono oggetto di un monitoraggio distinto

3.45. Orizzonte 2020 riunisce in un unico quadro strategico comune gli strumenti di finanziamento per la ricerca e quelli per l'innovazione, che in precedenza erano separati ⁽³⁵⁾. In linea con questo approccio, le componenti relative all'innovazione del Programma quadro per la competitività e l'innovazione ⁽³⁶⁾ e dell'Istituto europeo di innovazione e tecnologia sono stati riunite in seno a Orizzonte 2020.

3.46. In passato la Corte ha segnalato che le proposte legislative per Orizzonte 2020 non offrivano una definizione chiara di innovazione e che, in assenza di una limitazione dell'ambito delle attività innovative finanziabili, vi era il rischio di diluire i fondi in una vasta gamma di progetti innovativi ⁽³⁷⁾. A giudizio della Corte, tale rischio permane. Il programma quadro e il programma specifico per Orizzonte 2020 non forniscono criteri chiari per distinguere fra «ricerca e sviluppo» e «innovazione» ⁽³⁸⁾ o per monitorare e comunicare separatamente sulla performance di queste due componenti.

3.46-3.47. Uno degli obiettivi principali di Orizzonte 2020, stabilito sin dall'inizio delle discussioni sul programma quadro, era di colmare il divario tra ricerca e innovazione. La legislazione non fornisce una definizione separata di ricerca e innovazione, ma piuttosto afferma che:

«Si intende per attività di ricerca e innovazione, l'intera gamma di attività di ricerca, sviluppo tecnologico, dimostrazione e innovazione, comprese la promozione della cooperazione con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali, la diffusione e l'ottimizzazione dei risultati nonché la promozione della formazione di elevata qualità e della mobilità dei ricercatori nell'Unione».

La Commissione ritiene che fare una distinzione tra le attività di ricerca e innovazione non sia necessario, che non abbia un chiaro valore aggiunto e che rischi di vanificare gli sforzi per colmare il divario tra ricerca e innovazione in Europa.

⁽³⁵⁾ COM(2010) 700 definitivo del 19 ottobre 2010, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e ai parlamenti nazionali, Revisione del bilancio dell'Unione europea, pag. 8, e COM(2011) 500 definitivo 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 2020, parte I, pag. 10. Cfr. anche considerando 4, 5, 7 e 10 del regolamento (UE) n. 1291/2013.

⁽³⁶⁾ Programma per l'innovazione e l'imprenditorialità, programma di sostegno alla politica in materia di tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni e programma Energia intelligente Europa.

⁽³⁷⁾ Parere della Corte n. 6/2012 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le regole di partecipazione e diffusione nell'ambito del programma quadro di ricerca e innovazione «Orizzonte 2020» (2014-2020), paragrafi 37 e 38 (<http://eca.europa.eu>).

⁽³⁸⁾ La linea di demarcazione fra ricerca e innovazione non è sempre netta. Ai fini di tale distinzione, la Commissione fa riferimento al Manuale di Frascati 2015 — Linee guida per la raccolta e la trasmissione di dati sulla ricerca e lo sviluppo sperimentale (<http://www.oecd.org>) e al Manuale di Oslo: Linee guida per la raccolta e l'interpretazione dei dati sull'innovazione 2005 (<http://www.oecd-ilibrary.org>).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.47. L'UE ha adottato l'obiettivo principale del 3 % come indicatore di intensità di ricerca e sviluppo. Non tutte le attività di innovazione finanziate da Orizzonte 2020 rientrano nella definizione di ricerca e sviluppo individuata ai fini di questo obiettivo principale⁽³⁹⁾. Vi sono infatti attività nell'ambito di Orizzonte 2020 che mirano specificamente a promuovere l'innovazione⁽⁴⁰⁾, distinta dalla ricerca e lo sviluppo, e pertanto non sono considerate ai fini del conseguimento dell'obiettivo del 3 %.

Il contributo di Orizzonte 2020 a Europa 2020, sia pur stabilito dal bilancio, non sarà oggetto di rendicontazione valida almeno fino al 2018

3.48. Le dichiarazioni programmatiche, utilizzate nella procedura di bilancio per giustificare le spese operative, forniscono informazioni sui collegamenti fra i programmi di spesa e la strategia Europa 2020, segnalando i principali obiettivi perseguiti e offrendo una stima del contributo finanziario dei programmi alle iniziative faro. Pertanto, i finanziamenti per la strategia Europa 2020 a titolo del bilancio dell'UE sono calcolati in base al contributo finanziario stimato dei programmi di spesa alle iniziative faro nelle dichiarazioni programmatiche.

⁽³⁹⁾ Attività di ricerca e sviluppo sperimentale (R&S): lavori creativi intrapresi in modo sistematico per accrescere l'insieme delle conoscenze (comprendente la conoscenza umana, della cultura e della società) e per sviluppare nuove applicazioni delle conoscenze esistenti. Esistono tre tipi di R&S: ricerca di base, ricerca applicata e sviluppo sperimentale. Lo sviluppo sperimentale è il lavoro sistematico, basato sulle conoscenze acquisite attraverso la ricerca e l'esperienza pratica e che produce nuove conoscenze, finalizzato a produrre nuovi prodotti o processi o a migliorare i prodotti e i processi esistenti (Manuale di Frascati 2015, paragrafi 2.5, 2.24 e 2.32) (n.d.r. traduzione della Corte dei conti europea).

⁽⁴⁰⁾ Fra gli esempi di innovazione finanziata da Orizzonte 2020 figurano «la valorizzazione commerciale delle innovazioni» e «passare dalla scoperta all'applicazione di mercato, per consentire lo sfruttamento e la commercializzazione delle idee» (rispettivamente considerando 12 e allegato I, sezione 2.I della decisione 2013/743/UE), nonché l'applicazione commerciale delle attività di istruzione superiore, ricerca ed innovazione sostenute dall'EIT [considerando 8 del regolamento (CE) n. 294/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2008 che istituisce l'Istituto europeo di innovazione e tecnologia].

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.49. In termini di procedura di bilancio, attraverso le dichiarazioni programmatiche Orizzonte 2020 collega oltre il 90 % della propria dotazione per il 2015 alle varie iniziative faro. Quasi la metà di questa cifra (4,3 miliardi di euro su 9,5 miliardi di euro) è stata destinata ad azioni connesse all'iniziativa faro «Unione per l'innovazione».

3.50. Se i collegamenti fra Orizzonte 2020 ed Europa 2020 sono stabiliti nella procedura di bilancio, non se ne trova traccia nelle comunicazioni sulla performance di Orizzonte 2020. La normativa disciplinante Orizzonte 2020 prevede che il monitoraggio comprenda informazioni su questioni trasversali, fra cui il contributo a tutte le pertinenti iniziative faro di Europa 2020 ⁽⁴¹⁾. Tuttavia, la relazione annuale di monitoraggio di Orizzonte 2020 per il 2014 (pubblicata nell'aprile 2016) non tratta del contributo del programma alle iniziative faro pertinenti. I collegamenti tra Orizzonte 2020 e Europa 2020 verranno valutati soltanto nella relazione di valutazione intermedia di Orizzonte 2020, prevista per il 2017. Nessuna delle relazioni di valutazione della Commissione richieste ai sensi dell'articolo 318 del TFUE degli ultimi tre anni hanno fornito elementi utili su tale contributo.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.50. Il collegamento tra Orizzonte 2020 e la strategia Europa 2020 sarà valutato approfonditamente nella valutazione intermedia di Orizzonte 2020. Tale valutazione prenderà in esame anche la questione dell'effetto leva.

La Commissione ritiene che l'articolo 31 del regolamento che istituisce Orizzonte 2020, che stabilisce la portata della relazione annuale di monitoraggio, non richieda che faccia riferimento al contributo di Orizzonte 2020 alle iniziative faro corrispondenti della strategia Europa 2020. La relazione di monitoraggio è una relazione sull'attuazione esclusivamente di Orizzonte 2020.

Conformemente all'articolo 32 del regolamento che stabilisce Orizzonte 2020, il contributo di Orizzonte 2020 agli obiettivi della strategia Europa 2020 sarà preso in considerazione nella valutazione intermedia di Orizzonte 2020.

Le relazioni di valutazione presentate dalla Commissione ai sensi dell'articolo 318 del TFEU possono riferire in merito al contributo di Orizzonte 2020 alla strategia Europa 2020 solo quando queste informazioni diventano disponibili dopo la valutazione intermedia.

⁽⁴¹⁾ Articoli 31 e 14 del regolamento (UE) n. 1291/2013.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Alcune difficoltà intrinseche rilevate nella valutazione ex post del settimo programma quadro potrebbero persistere in Orizzonte 2020

3.51. Le valutazioni dei programmi quadro per la ricerca presentano delle difficoltà intrinseche relative alla tempistica. Il programma quadro per Orizzonte 2020 stabilisce che le valutazioni dovrebbero essere svolte «con tempestività sufficiente per alimentare il processo decisionale». È difficile soddisfare tale requisito nel campo della ricerca, dove i risultati e gli impatti possono manifestarsi dopo anni. Ciononostante, la normativa stabilisce le scadenze delle varie valutazioni: generalmente è richiesta una valutazione intermedia al quarto anno del programma quadro settennale (per Orizzonte 2020, nel 2017), e una valutazione ex post 2-3 anni dopo la conclusione del programma (2023). Anche se tali scadenze sono concepite per sostenere il processo decisionale, vi è il rischio che conducano a valutazioni che non rispecchiano adeguatamente i risultati e gli impatti dei programmi.

3.52. La valutazione ex post del settimo programma quadro (2007-2013) è stata completata verso la fine del 2015, quando oltre la metà dei progetti del programma erano ancora in corso e a due anni dall'approvazione del programma successivo, Orizzonte 2020. Questa valutazione ha risentito dei ritardi riscontrati in molti dei progetti del settimo programma quadro e della cessazione dell'obbligo di informativa per i beneficiari alla conclusione dei progetti. Inoltre, la raccolta dei dati per alcuni degli indicatori di performance del settimo programma quadro è terminata nel 2013, alla conclusione del suo ciclo di vita.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.51-3.53. La Commissione ha riconosciuto che era intrinsecamente difficile fornire valutazioni affidabili entro una scadenza di sette anni per ciascun programma quadro. Ecco perché la valutazione intermedia di Orizzonte 2020 includerà una valutazione aggiornata della performance del 7° PQ. Ciò permetterà di ridurre i problemi individuati.

La Commissione riconosce inoltre la necessità di trovare un equilibrio tra la necessità di aggiornare tempestivamente la nuova normativa e la necessità di valutare gli effetti a lungo termine del valore aggiunto della spesa per la ricerca. Di questo aspetto è stato tenuto conto nella normativa.

La Commissione concorda sul fatto che una valutazione intermedia del programma quadro di ricerca incontrerà diverse difficoltà sia in termini di risultati che di disponibilità dei dati. Tuttavia, rimandare tale valutazione potrebbe comportare di non beneficiare subito di importanti lezioni che potrebbero indubbiamente essere tratte nella fase intermedia.

La legislazione tiene conto di quanto sopra, dal momento che molti degli elementi specifici dell'articolo 32, paragrafo 3, che devono essere affrontati nella valutazione intermedia, possono essere esaminati ad uno stadio relativamente precoce del programma. Ad esempio:

- la partecipazione di partecipanti che dispongono di infrastrutture di ricerca di fascia alta o che in passato si sono avvalsi del sistema «full costing» nel quadro del PQ7;
- la semplificazione per i partecipanti che dispongono di infrastrutture di ricerca di fascia alta o che in passato si sono avvalsi del sistema «full costing» nell'ambito del settimo programma quadro;
- la misura dell'utilizzo della retribuzione aggiuntiva del personale di cui all'articolo 27 del regolamento (UE) n. 1290/2013.

La Commissione ritiene quindi che la legislazione e le pratiche di valutazioni riducano il più possibile le difficoltà inerenti riconosciute dalla Corte.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.53. Riguardo a Orizzonte 2020, la valutazione intermedia prevista per il 2017 incontrerà difficoltà dovute alla mancanza di risultati attendibili per una serie di indicatori di performance (cfr. paragrafo 3.31). La valutazione di Orizzonte 2020 in generale risentirà verosimilmente delle carenze individuate nella comunicazione dei risultati per i bandi e i programmi di lavoro (dove i dati raccolti dai progetti non possono essere aggregati per fornire un feedback su bandi e programmi di lavoro, cfr. paragrafi 3.33-3.38), e delle difficoltà incontrate dalla Commissione nel raccogliere informazioni sulla performance dai beneficiari dopo la chiusura dei progetti. La Commissione potrebbe procedere a valutazioni dell'impatto dopo la conclusione dei progetti; tuttavia, nei casi esaminati, la Corte ha rilevato che i beneficiari non erano in alcun modo tenuti a proseguire la comunicazione delle informazioni dopo la chiusura dei progetti.

La Commissione non utilizza coerentemente i concetti fondamentali della performance, rischiando di compromettere il sistema di gestione della performance

3.54. Il riquadro 3.1 riporta i diversi modi in cui le azioni UE possono portare benefici: «realizzazioni», «risultati» e «impatti». Gli effetti includono sia i risultati che gli impatti. Questi termini sono utilizzati nel sistema di monitoraggio e comunicazione della performance per definire gli obiettivi e gli indicatori. Un loro eventuale uso incoerente o debole rischia di compromettere il sistema di gestione della performance.

3.55. La Commissione utilizza generalmente questi termini, in modo coerente con le definizioni date ⁽⁴²⁾. Tuttavia, le regole di partecipazione dei beneficiari contenute in Orizzonte 2020 definiscono i risultati come «qualsiasi risultato intangibile o tangibile dell'azione, ad esempio ogni dato, conoscenza o informazione, generati nell'ambito dell'azione». Generalmente, questa sarebbe la definizione di «realizzazione», piuttosto che di «risultato».

3.56. Un altro elemento di incoerenza nell'applicazione di questi termini in Orizzonte 2020 è che, secondo la normativa, i singoli programmi di lavoro che guidano Orizzonte 2020 dovrebbero comprendere «risultati previsti» ⁽⁴³⁾, mentre il criterio utilizzato nelle regole per la partecipazione ⁽⁴⁴⁾ è quello di «impatto». Tuttavia, la locuzione utilizzata dalla Commissione nei programmi di lavoro e nei bandi è «impatti previsti».

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.53. La Commissione può aggregare le informazioni per valutare i 23 indicatori stabiliti nella base giuridica e questo rappresenta la pietra angolare del quadro per la performance, come stabilito all'articolo 5 del regolamento Orizzonte 2020:

«La prima serie di pertinenti indicatori di efficienza per la valutazione dei progressi compiuti rispetto all'obiettivo generale è stabilita nell'[allegato del regolamento]».

3.55-3.57. L'adozione del regolamento Orizzonte 2020 (dicembre 2013) ha preceduto le linee guida per legiferare meglio (maggio 2015). Questo ha portato ad alcune incoerenze, come notato dalla Corte. A partire dall'adozione delle linee guida per legiferare meglio, la terminologia in materia viene utilizzata in maniera coerente nel monitoraggio e nella valutazione della performance di Orizzonte 2020.

⁽⁴²⁾ Cfr., ad esempio, il documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD (2015) 111 final «Better Regulation Guidelines» (Linee guida per Legiferare meglio) del 19 maggio 2015. Fa eccezione l'area delle azioni esterne, dove «risultato» è utilizzato come termine generale che comprende realizzazioni, effetti e impatto, e «effetto» è definito come un cambiamento che sopraggiunge a seguito di un intervento e che ha generalmente a che fare con gli obiettivi dell'intervento stesso, definizione solitamente applicata dalla Commissione a «risultato».

⁽⁴³⁾ Cfr. articolo 5, paragrafo 6, della decisione 2013/743/UE.

⁽⁴⁴⁾ Articolo 15, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (UE) n. 1290/2013.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.57. I «risultati» misurano gli effetti immediati direttamente attribuibili a un'azione, pertanto sono un criterio molto più adatto alla selezione dei progetti rispetto agli «impatti», che sono visibili a più lungo termine e possono comprendere elementi che non possono essere affrontati a livello di progetto.

3.58. Il campione della Corte di cinque progetti Orizzonte 2020 in corso di attuazione mostra che il concetto di «impatti previsti» è stato interpretato in modo diverso nei vari bandi. A un beneficiario, per un regime a favore delle PMI, è stato richiesto di presentare un'analisi di mercato e un piano aziendale. Questi documenti erano parte della proposta ed erano analizzati dai valutatori per il criterio relativo all'«impatto». Un altro ha fornito una breve descrizione qualitativa del collegamento fra il progetto e i vari impatti previsti, come «maggiori opportunità di innovazione per i fornitori di servizi, comprese le PMI e le pubbliche amministrazioni». Un terzo ha descritto i benefici di un nuovo protocollo terapeutico che sarebbe stato reso disponibile come risultato del progetto, e ha confermato che i risultati avrebbero contribuito ad ottenere l'impatto definito nel bando in questione. La diversa interpretazione di «impatti previsti» data dai bandi, e i diversi modi con cui i beneficiari hanno giustificato il proprio contributo, rischiano di far valutare in modo inadeguato la performance del progetto in relazione alle finalità generali dei bandi e dei programmi di lavoro.

3.59. Un'altra criticità scaturita dalla scarsa chiarezza della Commissione in questo campo è che alcuni degli indicatori descrivevano risultati o che gli indicatori di impatto riguardavano in realtà le risorse e le realizzazioni, per cui risulta ridotta la capacità della Commissione di valutare la performance. Il **riquadro 3.4** mostra alcuni esempi in cui questi rischi si sono concretizzati.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.58. *La necessità di rafforzare le dichiarazioni sull'impatto previsto è stato identificato come un problema per il secondo programma di lavoro, e gli orientamenti esistenti sono stati migliorati. La qualità del processo di valutazione continuerà a garantire che siano selezionati i migliori progetti.*

Per quanto riguarda il beneficiario cui è stato richiesto di presentare un'analisi di mercato e un piano aziendale, si trattava del regime a favore delle PMI; un'analisi di mercato e un piano aziendale sono condizioni indispensabili per l'ottenimento della sovvenzione.

Orizzonte 2020 pone l'enfasi sull'innovazione e sugli impatti più a lungo a termine. Ecco perché il concetto di «impatto previsto» è stato usato nelle gare d'appalto e viene verificato durante le valutazioni. L'utilizzazione del termine «risultati» nella legislazione deriva dal fatto che il regolamento Orizzonte 2020 ha preceduto le linee guida per legiferare meglio.

Il contributo dei progetti in differenti settori viene valutato usando una gamma di indicatori stabiliti negli atti giuridici di Orizzonte 2020 e in altri documenti. Gli indicatori costituiscono solo una delle fonti di informazioni. Per il monitoraggio e la valutazione della performance, la Commissione utilizza un'ampia gamma di dati (ad esempio ricorrendo a studi esterni, sondaggi, casi di studio, analisi controfattuali ecc.).

3.59. *Gli indicatori stabiliti nel regolamento riguardano risorse, realizzazioni, risultati e impatti. La Commissione ritiene che il monitoraggio di questi indicatori, a sostegno della valutazione, fornirà una base adeguata per valutare la performance.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Riquadro 3.4 — Uso incoerente degli indicatori

Come osservato al paragrafo 3.28, gli indicatori chiave di performance per valutare i risultati e gli impatti degli obiettivi specifici di Orizzonte 2020 sono 23. Sette di questi riguardano le pubblicazioni, per esempio «Leadership nelle tecnologie abilitanti e industriali (LEIT) — Numero di pubblicazioni congiunte pubblico-privato». Questo tipo di realizzazioni possono rappresentare un obiettivo valido del programma, ma questi indicatori sulle pubblicazioni non misurano né risultati né impatti.

Inoltre, altri quattro indicatori, invece di riferirsi ai risultati o agli impatti, considerano le risorse utilizzate (input). Fra gli esempi, «Accesso al capitale di rischio — Investimenti complessivi mobilitati sotto forma di finanziamenti mediante cessione di crediti e investimenti in capitale di rischi» e l'indicatore sulla percentuale di fondi per la sfida energetica assegnati alle seguenti attività di ricerca: energie rinnovabili, efficienza energetica a livello dell'utente finale, reti intelligenti e attività di stoccaggio dell'energia.

Tale questione è stata esaminata anche nel terzo capitolo della relazione annuale dell'anno scorso, nell'ambito dei fondi SIE⁽⁴⁵⁾.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Riquadro 3.4 — Uso incoerente degli indicatori

Le linee guida per legiferare meglio della Commissione hanno fornito una definizione standard di questi termini e queste definizioni saranno applicate d'ora in poi in modo coerente.

Sebbene le pubblicazioni costituiscano in sé realizzazioni, la Commissione ritiene che in alcuni casi possano essere indicatori di risultato, ad esempio le pubblicazioni in riviste specializzate.

La Commissione ritiene che il suo quadro di performance e specialmente gli indicatori usati per Orizzonte 2020 conseguano un adeguato equilibrio tra diversi tipi di indicatori. Nell'ambito di questo equilibrio, un determinato numero di indicatori di input è accettabile per garantire che le diverse priorità vengano valutate adeguatamente.

PARTE 2 — PIANIFICAZIONE E RENDICONTAZIONE DELLA PERFORMANCE A LIVELLO DI DIREZIONE GENERALE: IL GRUPPO «RISORSE NATURALI»

3.60. Questa parte del capitolo riguarda le comunicazioni sulla performance a livello delle direzioni generali della Commissione. In base ai requisiti stabiliti nel regolamento finanziario, alle norme di controllo interno della Commissione e alle disposizioni interne sui piani di gestione e le relazioni annuali di attività, la Corte ha analizzato le dichiarazioni programmatiche per il 2015⁽⁴⁶⁾, i piani di gestione⁽⁴⁷⁾ e le relazioni annuali di attività⁽⁴⁸⁾ di quattro direzioni generali⁽⁴⁹⁾.

⁽⁴⁵⁾ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2014, paragrafi 3.49-3.56.

⁽⁴⁶⁾ COM(2014) 300 final del 24 giugno 2014 «Progetto di bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 2015». Le dichiarazioni programmatiche 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.

⁽⁴⁷⁾ 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.

⁽⁴⁸⁾ 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, la Corte esamina la prima parte delle relazioni annuali di attività sui risultati conseguiti e la misura in cui i risultati hanno ottenuto l'impatto atteso.

⁽⁴⁹⁾ DG Agricoltura e sviluppo rurale (DG AGRI), DG Azione per il clima (DG CLIMA), DG Ambiente (DG ENV), e DG Affari marittimi e pesca (DG MARE).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.61. In base alle istruzioni sui piani di gestione emanate dalla Commissione nel 2015, le direzioni generali devono stabilire obiettivi generali con indicatori di impatto (lungo termine) e obiettivi specifici corredati di indicatori di risultato (breve/medio termine). Secondo il regolamento finanziario, gli obiettivi delle direzioni generali devono essere SMART ⁽⁵⁰⁾.

3.62. In linea con le osservazioni degli anni precedenti per quanto concerne altre direzioni generali, la Corte ha rilevato che per tutte le sei direzioni generali esaminate molti degli obiettivi (generali e specifici) utilizzati nei piani di gestione e nelle relazioni annuali di attività sono stati estrapolati direttamente da documenti strategici o normativi, pertanto presentavano un livello troppo alto per risultare utili come strumenti di gestione (cfr. riquadro 3.5).

Riquadro 3.5 — Esempi di obiettivi delle direzioni generali non adatti a fini gestionali

DG CLIMA: l'obiettivo «Investimenti sicuri per le questioni climatiche», non è specifico e non indica il volume di investimenti da garantire, non è corredato da un termine e non vi è alcuna scadenza per conseguirlo.

DG ENV: «Trasformare l'UE in un'economia efficiente nell'impiego delle risorse, verde e competitiva» è stabilito come obiettivo specifico. Non definisce esattamente il significato dei termini utilizzati e non enuncia le modalità per raggiungere l'obiettivo.

3.63. In totale sono stati esaminati 19 obiettivi, di cui soltanto quattro rispettavano i criteri SMART. Il risultato è simile a quello riscontrato negli 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.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.62. Dall'osservazione della Corte in relazione ai piani di gestione per il 2015, la Commissione ha introdotto alcuni cambiamenti al ciclo SPP, in particolare per fornire una definizione più chiara delle responsabilità della Commissione e dei suoi servizi. Con il nuovo approccio, i documenti di pianificazione a partire dal 2016 sono concepiti per essere semplificati e concentrati sulle priorità della Commissione e le competenze delle DG, aiutandole così a stabilire priorità e a presentare i risultati in maniera coerente, con una chiara distinzione tra attribuzione (per i risultati e le realizzazioni che sono diretta conseguenza delle attività dei servizi della Commissione) e contributo (in cui le attività dei servizi della Commissione svolgono un ruolo nel produrre un determinato risultato o impatto) per i risultati delle politiche di alto livello e dei programmi di spesa dell'UE.

Il piano strategico introduce una nuova impostazione che sposta l'obiettivo dalla pianificazione a breve termine verso una prospettiva strategica a lungo termine, aiutando le DG ad allineare i loro obiettivi specifici con gli obiettivi a lungo termine stabiliti dalla Commissione. Le realizzazioni sul piano operativo previsti per ciascuna direzione generale per l'anno successivo sono elencate nel piano di gestione.

Figura 3.5 — Esempi di obiettivi delle direzioni generali non adatti a fini gestionali

DG CLIMA — l'importo e la scadenza sono implicitamente definiti come l'obiettivo e gli indicatori di misurazione si riferiscono chiaramente al (sottoprogramma azione per il clima del) programma LIFE 2014-2020.

DG ENV — la Commissione nota che il modo in cui questo obiettivo sarà raggiunto è illustrato alle pagine 9 e 10 del piano strategico per il 2016-2020 della direzione generale per l'ambiente e che gli indicatori per misurare il progresso figurano nelle pagine da 19 a 21 del medesimo documento.

⁽⁵⁰⁾ Articolo 30, paragrafo 3, 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 del Consiglio.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.64. La scelta degli indicatori dovrebbe essere basata su considerazioni quali la pertinenza, la misurabilità e la disponibilità di dati tempestivi e attendibili sulla performance. Per quanto possibile, gli indicatori devono soddisfare i criteri RACER⁽⁵¹⁾. Gli indicatori che misurano gli effetti sui quali le direzioni generali hanno influenza limitata dovrebbero essere integrati da altri indicatori che misurino direttamente le attività delle direzioni generali.

3.65. Tutte e quattro 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 58 indicatori esaminati per le direzioni generali, 28 rispettavano tutti i criteri RACER. Si tratta di un miglioramento rispetto agli anni precedenti. Tuttavia, come in passato, la Corte ha individuato alcune carenze per quanto riguarda gli indicatori utilizzati (cfr. riquadro 3.6).

Riquadro 3.6 — Esempio di problemi connessi agli indicatori

Indicatori presentati come indicatori di risultato, ma che in realtà indicavano le risorse impiegate (input), ad esempio nella DG AGRI: «Totale degli investimenti nella produzione di energia rinnovabile». Questo indicatore misura l'attività svolta direttamente dall'iniziativa invece di concentrarsi sull'aumento di energie rinnovabili ottenuto grazie all'investimento.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Figura 3.6 — Esempio di problemi connessi agli indicatori

Questo indicatore tiene conto non solo del contributo del FEASR, ma anche dei contributi nazionali e privati alle operazioni. Di conseguenza, fornisce un'indicazione degli effetti leva dei contributi nazionali e dell'UE sui contributi privati nelle operazioni che rispondono direttamente all'obiettivo in materia di energia rinnovabile. L'obiettivo quantificato per il 2023 è stabilito ex-ante dagli Stati membri sulla base di un'analisi delle necessità del settore di programmazione e deve essere conseguito attraverso una strategia coerente. Inoltre e, soprattutto, questo indicatore è completato dall'indicatore «energie rinnovabili prodotte dai progetti finanziati» che deve essere misurato dai valutatori nel 2017, 2019 e in occasione della valutazione ex post (2024). Esaminati congiuntamente, questi due indicatori forniranno un quadro completo dei risultati ottenuti.

⁽⁵¹⁾ Pertinenti, accettati, credibili, facili e solidi: «Parte III: Allegato agli orientamenti in materia di valutazione dell'impatto» (Commissione europea, 15 gennaio 2009 — http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_annex_en.pdf).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

PARTE 3 — RISULTATI DEGLI AUDIT DELLA CORTE SULLA PERFORMANCE (CONTROLLI DI GESTIONE)**Relazioni speciali 2015 e altri prodotti sulla performance**

3.66. Le relazioni speciali della Corte esaminano se, nell'esecuzione delle spese dell'UE, vengano applicati i principi della sana gestione finanziaria. Nel quadro della strategia 2013-2017⁽⁵²⁾, ogni anno la Corte individua una serie di priorità su cui concentrarsi⁽⁵³⁾. I temi delle relazioni speciali della Corte sono scelti in base a 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 2015 la Corte ha adottato⁽⁵⁴⁾ 25 relazioni speciali, il cui elenco è fornito nell'*allegato 3.1*.

3.67. L'approccio della Corte per il controllo di gestione evolve naturalmente per riflettere il mutare delle condizioni in cui opera l'UE. In questa relazione annuale, la Corte richiama l'attenzione su alcune modalità con cui le relazioni speciali del 2015 tengono conto di tali mutamenti: una serie di relazioni esamina i diversi aspetti della crisi finanziaria, un'altra riguarda il problema cronico della disoccupazione giovanile e altre la risposta fornita agli sviluppi concernenti il cambiamento climatico e l'ambiente.

Risposte dell'UE alla crisi finanziaria

3.68. La crisi finanziaria e la successiva crisi del debito sovrano scoppiate nel 2007-2008 hanno avuto gravi conseguenze sull'Europa, e gli Stati membri dell'UE e l'UE nel suo insieme hanno adottato una serie di contromisure⁽⁵⁵⁾.

⁽⁵²⁾ Disponibile sul nostro sito, su <http://eca.europa.eu>

⁽⁵³⁾ Cfr., per esempio, le priorità per il 2016 disponibili su http://www.eca.europa.eu/en/Pages/home_wp2016.aspx.

⁽⁵⁴⁾ Adottato significa approvato ai fini della pubblicazione.

⁽⁵⁵⁾ Cfr. analisi panoramica della Corte del 2014, intitolata «Impiegare nel miglior modo i fondi dell'UE: analisi panoramica dei rischi per la gestione finanziaria del bilancio dell'UE», paragrafi 9-11 (<http://eca.europa.eu>).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.69. Nel 2015 la Corte ha pubblicato tre relazioni speciali sull'argomento. La relazione sull'assistenza finanziaria ai paesi in difficoltà ha presentato un'analisi esaustiva della gestione della Commissione dell'assistenza finanziaria fornita a cinque Stati membri: l'Ungheria, la Lettonia, la Romania, l'Irlanda e il Portogallo⁽⁵⁶⁾. Le conclusioni sono di ampio respiro e richiamano l'attenzione sul fatto che, nel periodo precedente alla crisi, la Commissione ha sottovalutato alcuni campanelli d'allarme, trovandosi quindi impreparata quando ha cominciato a ricevere richieste di assistenza finanziaria. Quindi, la performance della Commissione nella mobilitazione delle risorse necessarie ad affrontare la crisi è stata disomogenea, anche se la Commissione è riuscita in genere a emettere i titoli di debito per conto dell'UE per far fronte alle esigenze finanziarie. L'impatto dell'azione della Commissione ha consentito agli Stati membri di raggiungere gli obiettivi di deficit e portare avanti, per lo più, le riforme richieste dalle condizioni del programma. La Corte ha formulato nove raccomandazioni, che abbracciano tutti gli aspetti della questione.

3.70. La Grecia è uno degli Stati membri che viene più associato alla crisi finanziaria. La Corte ha quindi pubblicato una relazione specificamente incentrata sul sostegno fornito dalla Commissione per aiutare la Grecia ad attuare riforme finanziarie⁽⁵⁷⁾. La Corte ha concluso che l'organismo istituito dalla Commissione per fornire sostegno, la Task force per la Grecia, aveva ottemperato al proprio mandato generale nel fornire assistenza nel rispetto dei requisiti dei programmi di risanamento economico per la Grecia. Tuttavia, vi sono state carenze e risultati disomogenei in termini di influenza sul progredire delle riforme.

3.71. In seguito alla crisi, il ruolo delle agenzie di rating del credito ha assunto un'importanza cruciale che ha portato, nel 2011, alla creazione dell'ESMA, l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati. La relazione della Corte sulla vigilanza esercitata dall'UE delle autorità di rating del credito⁽⁵⁸⁾ ha quindi rappresentato un contributo importante per una gestione più efficace in tale ambito. La Corte ha concluso che, in breve tempo, l'ESMA ha posto basi solide per lo svolgimento del proprio ruolo di vigilanza, ma che resta molto da migliorare, ad esempio, nel chiarire i criteri metodologici e riguardo all'adeguatezza dei dati statistici sintetici divulgati e i controlli condotti sui dati registrati nell'archivio online dell'autorità.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.69. *L'ampiezza e la natura della crisi finanziaria mondiale del 2007-2008 è stata senza precedenti. La crisi ha dimostrato che il quadro di sorveglianza pre-crisi non era del tutto adeguato ad identificare il rischio nelle posizioni di bilancio sottostanti in quel periodo di crisi economica senza precedenti. Questo ha evidenziato la necessità di un approccio più ampio per sorvegliare il settore bancario e una macroeconomia su più grande scala. Quando i paesi hanno chiesto assistenza, il deterioramento della situazione era oggetto di un monitoraggio dietro le quinte e la Commissione ha lavorato a stretto contatto con le autorità nazionali. La risposta alla crisi è stata immediata e ad ampio raggio. Nonostante le gravi limitazioni in termini di effettivi e di una difficile fase di apprendimento, la Commissione ha assunto con successo e rapidamente tutte le sue responsabilità nella gestione dei nuovi programmi, non limitandosi solamente ad emettere debito per soddisfare le necessità di finanziamento in tutti i casi. Questo è stato riconosciuto dalla Corte, che qualifica questo come un successo. Tutti i programmi hanno soddisfatto i loro obiettivi economici principali. Le raccomandazioni scaturite dall'audit riguardavano aspetti della gestione dei programmi relativi alla procedura, alla presa di decisioni e alla tenuta dei registri e la Commissione ha accettato, completamente o parzialmente, tutte le raccomandazioni.*

3.70. *La commissione riconosce che l'impatto dell'assistenza tecnica sul progresso complessivo delle riforme è stato eterogeneo. Occorre tuttavia prendere in considerazione il più ampio contesto politico e la divisione delle competenze tra gli Stati Membri e le istituzioni dell'Unione europea. L'attuazione delle riforme (strutturali) era e rimane responsabilità delle autorità greche, mentre la «Task force per la Grecia» era incaricata di fornire consulenza alle autorità greche e assisterle laddove richiesto.*

⁽⁵⁶⁾ Relazione speciale n. 18/2015, intitolata «L'assistenza finanziaria fornita ai paesi in difficoltà» (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁵⁷⁾ Relazione speciale n. 19/2015, intitolata «Per migliorare l'assistenza tecnica fornita alla Grecia, va prestata una maggiore attenzione ai risultati» (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁵⁸⁾ Relazione speciale n. 22/2015, intitolata «La vigilanza dell'UE esercitata sulle agenzie di rating del credito è adeguatamente consolidata, ma non ancora del tutto efficace» (<http://eca.europa.eu>).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Disoccupazione giovanile

3.72. La disoccupazione giovanile cronica è un grave problema in molti Stati membri e la Corte ne ha fatto una delle priorità del proprio lavoro nel 2015. In risposta a tale criticità, il Consiglio ha elaborato, nel 2013, una raccomandazione per l'istituzione di una Garanzia per i giovani da parte degli Stati membri, finanziata congiuntamente da risorse nazionali e dell'UE. Nell'ambito della Garanzia, i giovani che hanno terminato gli studi o perso il lavoro dovrebbero trovare, entro i quattro mesi successivi, un'offerta di lavoro «qualitativamente valida» o un'opportunità di formazione che li aiuti a trovare lavoro in futuro. Nella relazione al riguardo⁽⁵⁹⁾, la Corte ha constatato che la Commissione ha fornito un sostegno adeguato e tempestivo agli Stati membri per istituire i sistemi di Garanzia, ma ha rilevato tre rischi potenziali che ne potrebbero compromettere efficacia: l'adeguatezza del finanziamento complessivo, il modo in cui viene definita una «offerta qualitativamente valida» e il modo in cui la Commissione monitora i risultati del sistema e li comunica.

3.73. La Corte è tornata sulla questione in una successiva relazione del 2015 sul sostegno della Commissione ai gruppi di intervento per i giovani⁽⁶⁰⁾, iniziativa che ha riunito esperti nazionali e della Commissione negli otto Stati membri con i maggiori livelli di disoccupazione giovanile⁽⁶¹⁾. La Corte ha concluso che l'efficacia del ruolo consultivo della Commissione nei confronti degli Stati membri, nel quadro dei gruppi di intervento per i giovani, è stata limitata dal livello e dalla qualità delle informazioni disponibili sul funzionamento sul campo delle misure esistenti per i giovani disoccupati nel quadro dell'FSE e a livello nazionale. Inoltre, la valutazione della Commissione sulle modifiche ai loro programmi proposte dagli Stati membri si è concentrata principalmente sugli aspetti finanziari piuttosto che sulle migliori modalità di impiego dei fondi FSE disponibili.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.72. Per quanto concerne i tre potenziali rischi che potrebbero incidere sul successo del sistema di garanzia per i giovani identificati dalla Corte, la Commissione è d'accordo e vorrebbe sottolineare che:

- investire in una garanzia per i giovani è fondamentale affinché l'UE preservi il suo potenziale di crescita futuro. Un sostegno finanziario cospicuo è già disponibile, ma per fare diventare la garanzia per i giovani una realtà, anche gli Stati Membri devono dare precedenza, nei loro bilanci nazionali, alle misure a favore dell'assunzione dei giovani;
- «la buona qualità» è un elemento essenziale per l'implementazione della garanzia per i giovani. La Commissione stimolerà ulteriormente la riflessione intorno alle offerte di «buona qualità» e fornirà ulteriori orientamenti agli Stati membri;
- un lungo esercizio di costruzione del consenso era necessario per definire un quadro di monitoraggio comune. Le attività di monitoraggio sono state introdotte nella valutazione della Commissione dell'attuazione della garanzia per i giovani nel quadro dei futuri semestri europei e nella sua relazione 2016 sull'attuazione dell'iniziativa al Parlamento europeo e al Consiglio attraverso i canali adeguati.

3.73. La Commissione ha utilizzato proattivamente tutti gli strumenti a sua disposizione, considerato il quadro giuridico in essere, per raggiungere gli obiettivi dell'iniziativa Garanzia per i giovani e per riferire in merito alla stessa.

Dal punto di vista della Commissione, l'iniziativa Garanzia per i giovani ha soddisfatto le aspettative politiche stabilite dal Consiglio europeo nelle sue conclusioni del 30 gennaio 2012. L'obiettivo chiave dei gruppi di azione per i giovani, che rappresentano un'iniziativa puntuale e formulata ad hoc, era di mobilitare gli strumenti UE e nazionali, compresi i fondi strutturali, e nel discutere le riforme politiche da includere nei piani per il lavoro giovanile. I gruppi intendevano fare avanzare le cose, facendo prendere maggiore coscienza al più alto livello politico, creando un senso di urgenza e fornendo un orientamento più deciso, senza però creare ulteriori procedure amministrative e/o giuridiche.

⁽⁵⁹⁾ Relazione speciale n. 3/2015, intitolata «La Garanzia per i giovani nell'UE: i primi passi sono stati compiuti, ma si profilano rischi di attuazione» (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁰⁾ Relazione speciale n. 17/2015, intitolata «Sostegno della Commissione ai gruppi di intervento per i giovani: fondi FSE riorientati, ma scarsa focalizzazione sui risultati» (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶¹⁾ Irlanda, Grecia, Spagna, Italia, Lettonia, Lituania, Portogallo e Slovacchia.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Ambiente, energia e cambiamento climatico

3.74. L'ambiente e il cambiamento climatico e le loro implicazioni sulle politiche UE in settori diversi quali l'agricoltura e l'energia è una delle sfide globali che la Corte affronta nella strategia 2013-2017. Per tale ragione, la relazione sugli impianti di trattamento delle acque reflue nel bacino idrografico danubiano finanziati dall'UE ha esaminato se il sostegno dell'UE abbia contribuito al conseguimento degli obiettivi della politica sulle acque reflue degli Stati membri ⁽⁶²⁾, elemento chiave per il successo della politica ambientale. La Corte ha concluso che, se da un lato il sostegno finanziario dell'UE ha svolto un ruolo importante nel promuovere i sistemi di raccolta e trattamento delle acque, non è stato però sufficiente per rispettare le scadenze fissate dall'UE.

3.75. Una successiva relazione del 2015 ha esaminato un aspetto diverso della qualità delle acque nel bacino danubiano: i progressi compiuti dagli stessi quattro Stati membri nel rispetto dei requisiti imposti dalla direttiva quadro in materia di acque ⁽⁶³⁾, il cui obiettivo principale dal 2000 era di raggiungere una buona qualità dell'acqua entro il 2015 (seppure con alcune eccezioni). La Corte ha concluso che l'attuazione delle misure cofinanziate dall'UE ha determinato un miglioramento modesto della qualità delle acque. Infatti, anche se l'introduzione del piano di gestione dei bacini idrografici quale strumento di gestione integrata delle acque era uno dei punti di forza della direttiva, nella pratica, però, i piani degli Stati membri presentavano carenze nell'individuazione delle pressioni dell'inquinamento e nella definizione delle misure correttive.

3.76. Venendo ad un altro tema, la Corte esaminato il sistema di scambio delle quote di emissione (ETS) ⁽⁶⁴⁾, un pilastro fondamentale della politica dell'UE nella lotta al cambiamento climatico, concepito per promuovere la riduzione delle emissioni di gas serra all'insegna dell'efficacia dei costi e dell'efficienza economica. La Corte ha riscontrato che la gestione del sistema da parte della Commissione e degli Stati membri non è stata adeguata sotto tutti gli aspetti: è stata ostacolata da alcune questioni relative alla solidità del contesto per la tutela dell'integrità, come l'assenza di una sorveglianza a livello UE del mercato delle emissioni, e da debolezze significative nell'attuazione della seconda fase del sistema nel periodo 2008-2012, successivo alla fase preparatoria iniziale.

3.76. La Commissione è impegnata a continuare a migliorare l'ETS UE e affronterà le debolezze segnalate dalla Corte. Alcune raccomandazioni saranno messe in atto dagli Stati Membri.

Diversi punti segnalati dalla Corte riguardavano specificamente il periodo 2008-12 (fase 2) e sono stati già ampiamente affrontati nelle regole attuali per il periodo 2013-2020 (fase 3).

Dopo la relazione di audit è stata presentata una nuova proposta legislativa sull'ETS ⁽²⁾ (implementazione degli obiettivi in materia di clima ed energia per il 2030 a seguito delle conclusioni del Consiglio europeo dell'ottobre 2014).

⁽⁶²⁾ Relazione speciale n. 2/2015, intitolata «Il finanziamento dell'UE agli impianti di trattamento delle acque reflue urbane nel bacino idrografico danubiano: occorrono ulteriori sforzi per aiutare gli Stati membri a conseguire gli obiettivi della politica dell'UE in materia di acque reflue» (<http://eca.europa.eu>). Gli Stati membri interessati da questo audit sono stati: la Repubblica ceca, l'Ungheria, la Romania e la Slovacchia.

⁽⁶³⁾ Relazione speciale n. 23/2015, «La qualità delle acque nel bacino idrografico danubiano: sono stati compiuti progressi nell'attuazione della direttiva quadro in materia di acque ma resta ancora strada da fare» (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁴⁾ Relazione speciale n. 6/2015, intitolata «L'integrità e l'attuazione dell'ETS dell'UE» (<http://eca.europa.eu>).

⁽²⁾ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, presentata dalla Commissione il 15 luglio 2015, che modifica la direttiva 2003/87/CE per sostenere una riduzione delle emissioni più efficace sotto il profilo dei costi e promuovere investimenti a favore di basse emissioni di carbonio [COM(2015) 337 final].

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.77. La Corte inoltre pubblicato una relazione sulla sicurezza dell'approvvigionamento energetico e lo sviluppo del mercato interno dell'energia dell'UE ⁽⁶⁵⁾. La Corte ha riscontrato che l'obiettivo dell'UE di completare il mercato interno dell'energia entro il 2014 non è stato raggiunto. Le infrastrutture energetiche in Europa non sono in genere adatte a mercati completamente integrati e quindi attualmente non forniscono un'effettiva sicurezza dell'approvvigionamento energetico. Il sostegno finanziario del bilancio dell'UE nel settore delle infrastrutture energetiche ha contribuito solo in maniera limitata al mercato interno dell'energia e alla sicurezza dell'approvvigionamento energetico.

L'esame del seguito dato alle raccomandazioni contenute nelle relazioni speciali

3.78. Il follow up delle relazioni sul controllo della gestione è un elemento necessario del ciclo delle responsabilità e contribuisce a promuovere l'attuazione delle raccomandazioni da parte della Commissione e degli Stati membri.

3.79. Nella relazione speciale del 2016 sul seguito dato nel 2014 ⁽⁶⁶⁾ la Corte ha formulato una serie di raccomandazioni in cui suggerisce alla Commissione di allineare le proprie pratiche di follow up alle norme di controllo interno applicabili. La Commissione ha accettato le raccomandazioni e ha acconsentito ad adottare misure correttive.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.77. La Commissione sta prendendo misure concrete per rimuovere le rimanenti barriere al mercato interno dell'energia, in particolare attraverso i quadri di cooperazione regionale che coinvolgono differenti Stati membri e nel contesto della preparazione della sua iniziativa sull'assetto del mercato. Per quanto concerne l'infrastruttura, è importante notare che:

- a) le infrastrutture energetiche dovrebbero essere finanziate dal mercato, vale a dire dalle tariffe applicate agli utenti e approvate da enti regolatori indipendenti; di conseguenza, il sostegno finanziario proveniente dal bilancio dell'UE dovrebbe essere l'eccezione anziché la regola;
- b) laddove è stato concesso un sostegno finanziario, in molti casi la sicurezza degli approvvigionamenti è significativamente migliorata. Un buon esempio a tale riguardo sono gli Stati Baltici, nei quali il supporto da parte dell'EEPR e del CEF a progetti importanti non solo ha aumentato la sicurezza dell'approvvigionamento di elettricità, ma ha anche contribuito alla convergenza dei prezzi all'ingrosso.

3.79-3.80. La Commissione è impegnata a garantire che le raccomandazioni formulate dalla Corte nelle sue relazioni speciali e accettate dalla Commissione siano sistematicamente attuate e seguite.

La Commissione ritiene che le sue disposizioni di controllo siano in linea con le norme di controllo internazionali e con le migliori pratiche.

Tuttavia, la Commissione si impegna a risolvere ulteriori problemi concernenti il sistema e le procedure di monitoraggio del discarico.

⁽⁶⁵⁾ Relazione speciale n. 16/2015, intitolata «Migliorare la sicurezza dell'approvvigionamento energetico mediante lo sviluppo del mercato interno dell'energia: occorre un impegno maggiore» (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁶⁾ Relazione speciale n. 2/2016, intitolata «Relazione 2014 sul seguito dato alle relazioni speciali della Corte dei conti europea» (<http://eca.europa.eu>).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.80. La Corte ha esaminato il seguito dato dalla Commissione a un campione di 90 raccomandazioni di audit formulate in 11 relazioni speciali pubblicate nel periodo 2011-2012. Il campione è stato selezionato in base a una gamma di criteri ⁽⁶⁷⁾. Per le 83 raccomandazioni per le quali è stato possibile procedere a verifica, la Corte ha concluso che la Commissione ha pienamente attuato il 63 % delle raccomandazioni della Corte, mentre il 26 % è stato attuato per la maggior parte degli aspetti, il 10 % per alcuni aspetti e l'1 % non è stato attuato.

3.81. Sebbene la Commissione sia la principale entità controllata dalla Corte, sono state spesso rilevate questioni che possono essere affrontate più efficacemente dalle autorità degli Stati membri, o in cooperazione con la Commissione, visto che la maggior parte della spesa dell'UE è gestita in maniera condivisa con gli Stati membri. Nelle relazioni speciali, la Corte talvolta rivolge raccomandazioni anche agli Stati membri in generale e, in casi più rari, direttamente a singoli Stati membri ⁽⁶⁸⁾.

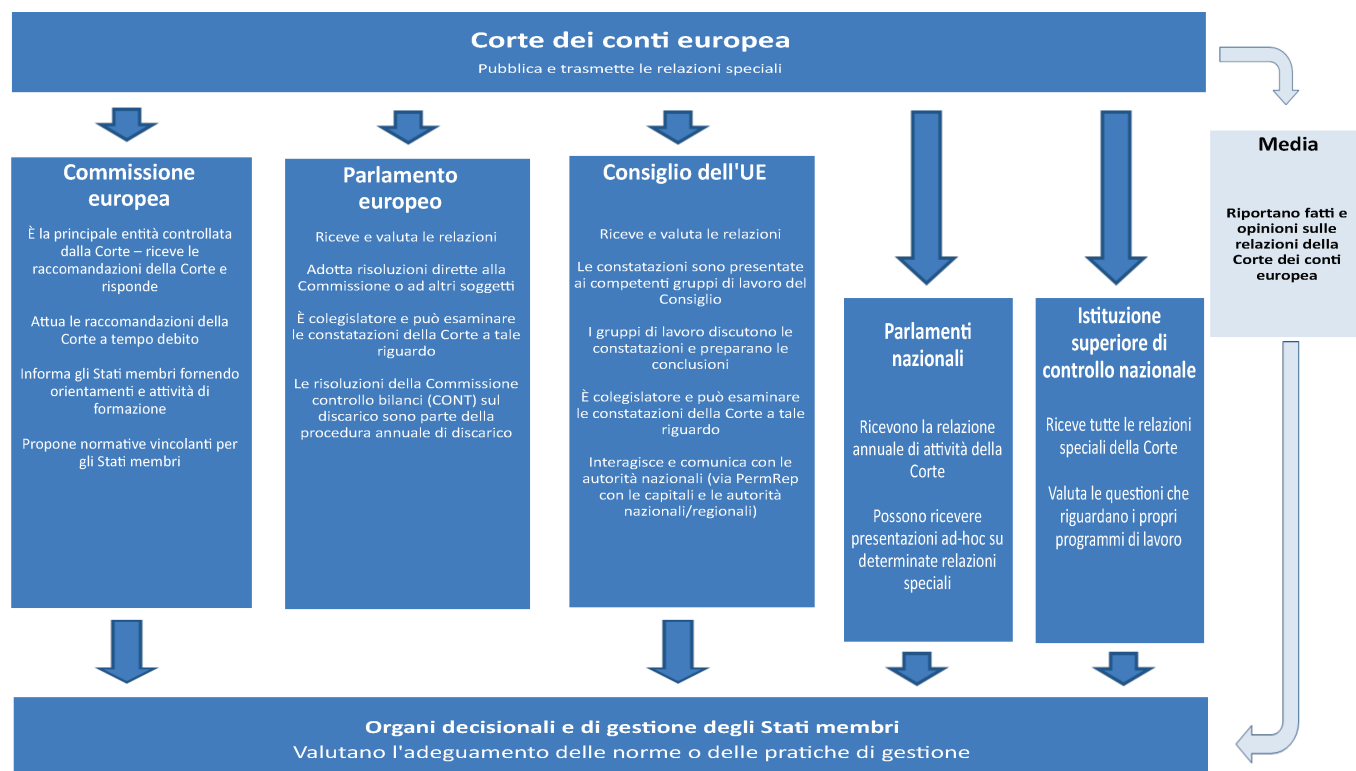
Le raccomandazioni sono comunicate al livello di Stato membro, ma il seguito formale ad esse fornito varia notevolmente

3.82. Quando la Corte rivolge raccomandazioni agli Stati membri in generale, i messaggi possono essere trasmessi in cinque modi (cfr. **figura 3.7**). Primo: ogni relazione è inviata all'Istituzione superiore di controllo (il principale organismo pubblico nazionale di controllo). Le relazioni sono trasmesse anche al Consiglio, per essere prese in esame nell'ambito della procedura di scarico e, occasionalmente, vengono presentate ai gruppi di lavoro del Consiglio. La relazione annuale di attività della Corte, che contiene i dettagli delle relazioni speciali, è inviata anche ai Parlamenti di tutti gli Stati membri e i singoli Membri della Corte possono sottoporre determinate relazioni all'attenzione speciale di un Parlamento nazionale o alla sua commissione competente, nel corso dell'interazione con il Parlamento in questione. Le raccomandazioni sono inoltre diffuse negli Stati membri attraverso gli orientamenti della Commissione e azioni di formazione.

⁽⁶⁷⁾ Sono state selezionate le relazioni che non hanno ancora avuto un seguito, che sono ancora valide e per cui sia stata pubblicata una relazione speciale da almeno due anni.

⁽⁶⁸⁾ Oltre alle raccomandazioni formulate nelle relazioni della Corte, gli Stati membri oggetto di esame nell'ambito di un campione dei controlli di gestione ricevono anche una relazione ad hoc non pubblicata contenente le constatazioni della Corte. Queste relazioni non sono trattate in questa sede.

Figura 3.7 — Comunicazione delle constatazioni agli Stati membri

L'influenza delle raccomandazioni della Corte dei conti europea sugli Stati membri

Fonte: Corte dei conti europea.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.83. In ogni caso, le informazioni attualmente disponibili sull'impatto che tale impegno in materia di comunicazione produce negli Stati membri sono ancora relativamente limitate. Per porre rimedio a questa situazione, la Corte ha condotto un'indagine sul seguito dato alle raccomandazioni da parte degli organismi pagatori, dei ministeri e delle Istituzioni superiori di controllo a livello nazionale di Stato membro⁽⁶⁹⁾. Anche quattro direzioni generali della Commissione hanno compilato un questionario.

⁽⁶⁹⁾ Il campione selezionato includeva 76 soggetti, 56 dei quali hanno risposto alla fine, per un tasso di risposta del 74 %.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.84. Tale indagine ha confermato che la comunicazione delle raccomandazioni raggiunge di fatto il livello dello Stato membro e ha fornito le prove che i messaggi della Corte giungono a destinazione attraverso uno o più dei suddetti canali. In termini di impatto, l'80 % di coloro che hanno risposto ha riconosciuto un certo grado di consapevolezza delle nostre relazioni a livello di Stato membro. Tuttavia, solo il 13 % ha confermato l'esistenza nello Stato membro di un processo coordinato di follow up di tutte le raccomandazioni. Per quanto riguarda le azioni di seguito intraprese, il 38 % ha segnalato l'adozione di misure solo per alcuni argomenti, mentre il 49 % ha indicato che non è condotta alcuna azione formale di follow up. Ciononostante, alcuni Stati membri hanno fornito esempi concreti di integrazione delle raccomandazioni nelle politiche e prassi nazionali, principalmente nel settore delle risorse naturali (cfr. **riquadro 3.8**).

Riquadro 3.8 — Esempi di consapevolezza e comunicazione a livello di Stato membro

La relazione della Corte «L'efficacia in termini di costi del sostegno UE per lo sviluppo rurale agli investimenti non produttivi in agricoltura»⁽⁷⁰⁾ raccomandava agli Stati membri di istituire procedure che garantissero che il costo degli investimenti non produttivi sovvenzionati non superasse quello di beni, servizi o lavori simili offerti sul mercato. Più concretamente, gli Stati membri avrebbero dovuto definire benchmark e/o costi di riferimento adeguati a fronte dei quali verificare sistematicamente i costi degli investimenti non produttivi nell'ambito dei controlli amministrativi. In risposta a tale raccomandazione, uno Stato membro ha introdotto prezzi standard per la gestione della piantumazione di siepi.

Per divulgare le raccomandazioni della Corte, un'autorità di gestione di uno Stato membro pubblica le relative constatazioni sull'Intranet della propria commissione di esecuzione del programma di sviluppo rurale in cui sono rappresentati tutti gli organismi di attuazione e gli organismi pagatori.

In uno Stato membro, il ministero dell'Agricoltura notifica all'organismo pagatore e, se del caso, alle altre parti interessate una sintesi della relazione che riporta gli elementi principali e le raccomandazioni, allegando la relazione completa.

Fonte: Risposte selezionate all'indagine condotta presso le istituzioni superiori di controllo e gli organismi pagatori.

⁽⁷⁰⁾ Relazione speciale n. 20/2015, intitolata «L'efficacia in termini di costi del sostegno UE per lo sviluppo rurale agli investimenti non produttivi in agricoltura» (<http://eca.europa.eu>).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.85. L'indagine dimostra che, a livello di Stato membro, esiste un ragionevole livello di consapevolezza riguardo alle raccomandazioni formulate dalla Corte in esito ai controlli di gestione. Tuttavia, il seguito dato varia notevolmente e non vi sono molti elementi che indichino che siano state introdotte modifiche nelle politiche e prassi nazionali a seguito delle raccomandazioni della Corte. Ovviamente, è possibile migliorare il modo in cui la Corte elabora e diffonde le proprie raccomandazioni, per ottenere il massimo impatto a livello di Stato membro. Nell'autunno del 2016, la Corte avvierà una consultazione con il comitato di contatto, i servizi della Commissione ed il Consiglio su un esame del seguito dato dagli Stati membri alle raccomandazioni della Corte.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Conclusioni

3.86. Orizzonte 2020 è un programma ambizioso e di ampia portata, che riunisce per la prima volta programmi per la ricerca e l'innovazione in precedenza separati, ponendo particolare accento sulle «Sfide per la società». Vi sono collegamenti ad alto livello fra Orizzonte 2020 e la principale strategia dell'UE, Europa 2020: due dei tre indicatori principali di Orizzonte 2020 sono anche indicatori di alto livello di Europa 2020. Tuttavia, questi indicatori sono poco utili per rilevare il contributo fornito da Orizzonte 2020 a Europa 2020 (cfr. paragrafi 3.7-3.17).

3.87. I collegamenti tra le 10 priorità politiche della Commissione e Europa 2020/Orizzonte 2020 devono essere ulteriormente chiariti. Le priorità politiche si sovrappongono a quelle di Europa 2020, ma sono diverse. Non è chiaro a quale insieme di priorità debba ora allinearsi Orizzonte 2020, dalla pianificazione fino al monitoraggio ed alla rendicontazione. Esiste il rischio che altri settori di attività dell'UE siano interessati (cfr. paragrafi 3.18-3.21).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.86. *Pur riconoscendo che è necessario un ulteriore miglioramento, la Commissione ritiene che il suo quadro di performance sia già in grado di rendere conto del contributo di Orizzonte 2020 alla strategia Europa 2020.*

Come spiegato nel riquadro 3.1 e al paragrafo 3.13:

il bilancio dell'UE rappresenta solo una piccola parte della spesa totale nella ricerca e innovazione in Europa e quindi, di per sé, può dare solo un contributo modesto al conseguimento degli obiettivi di Europa 2020. Il progresso verso la strategia Europa 2020 dipende da un'ampia gamma di azioni a livello dell'UE e a livello nazionale, che non si basano solo sulla spesa, e per le quali gli Stati membri devono svolgere un ruolo essenziale;

il contributo di Orizzonte 2020 alla riuscita della strategia Europa 2020 è rafforzato dall'interazione con altre azioni a livello nazionale e dell'UE.

3.87. *Le priorità politiche della Commissione Juncker forniscono il quadro per il contributo della Commissione all'attuazione della strategia Europa 2020, che è una responsabilità condivisa dell'Unione e degli Stati membri. Le priorità politiche informano l'attuazione da parte della Commissione dei programmi finanziari, ma questo avviene in piena complementarità con la strategia Europa 2020 e conformemente al quadro giuridico alla base di Orizzonte 2020, che non è cambiata.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.88. Un fattore di successo chiave di Orizzonte 2020 è una efficace sinergia e complementarità fra i programmi per la ricerca e l'innovazione nazionali ed europei. I partner della Corte nelle istituzioni superiori di controllo di Bulgaria e Portogallo hanno riscontrato la presenza di ambiti di complementarità nei loro paesi, ma anche alcune criticità a livello nazionale (cfr. paragrafi 3.22 e 3.23).

3.89. Il quadro normativo di Orizzonte 2020 introduce vari elementi importanti per la gestione della performance, come obiettivi e indicatori chiave di performance, il che rappresenta uno sviluppo positivo. Il quadro di riferimento necessita però di ulteriori sviluppi; alcuni valori di partenza, target intermedi e target finali devono ancora essere definiti e alcuni target devono essere rivisti e resi opportunamente ambiziosi; alcuni indicatori risentono della scarsa disponibilità di informazioni. Gli obiettivi definiti dalla normativa sono per loro natura di alto livello, ma non sono tradotti, nei programmi di lavoro e nei bandi, in obiettivi di livello inferiore, utili ai fini della gestione operativa della performance. La Commissione non usa i programmi di lavoro di Orizzonte 2020 e i relativi bandi per accrescere l'attenzione alla performance (cfr. paragrafi 3.27-3.38).

3.90. Le proposte e le convenzioni di sovvenzione esaminate dagli auditor della Corte presentavano in genere obiettivi SMART laddove richiesto dalla Commissione. Il processo di valutazione di queste proposte, fatta eccezione per il CER che utilizza il criterio dell'eccellenza, poneva l'accento sulla performance. Le convenzioni di sovvenzione impongono ai beneficiari di riferire alla Commissione informazioni utili all'aggregazione di indicatori chiave di performance di Orizzonte 2020. Tuttavia, l'uso della nozione più ampia di «impatti previsti» invece che di «risultati previsti» aumenta il rischio che le informazioni fornite per questa parte siano troppo generali e non direttamente riferibili all'azione finanziata da Orizzonte 2020, rendendo difficile la valutazione della performance (cfr. paragrafi 3.39-3.43).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.89. Il quadro per la performance è stato esaminato con l'autorità legislativa durante l'adozione della legislazione relativa a Orizzonte 2020 ed è stabilito nella legislazione. Esso include diversi indicatori che saranno monitorati durante tutto il programma e nelle valutazioni intermedie ed ex-post. Questo quadro chiaro rappresenta un progresso rispetto ai precedenti programmi quadro.

I risultati e gli impatti dei programmi di lavoro e di Orizzonte 2020 più in generale, saranno valutati utilizzando questo quadro per la performance.

La natura a lungo termine della ricerca, il calendario per la preparazione della legislazione e la disponibilità limitata di alcuni dati rappresentano degli ostacoli al completamento del quadro per la performance, e la Commissione riconosce che sono necessari miglioramenti costanti.

3.90. L'uso di «impatto previsto» anziché «risultato» deriva dal fatto che la legislazione relativa a Orizzonte 2020 è precedente alle linee guida per legiferare meglio. La Commissione intende valutare l'impatto previsto dei progetti in fase di esame dei da finanziare. Questo non influirà sul monitoraggio degli indicatori che sono stati stabiliti nella legislazione, e che rappresentano la pietra angolare del quadro per la performance.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.91. Le debolezze nella concezione del sistema di monitoraggio e rendicontazione di Orizzonte 2020 limitano la capacità della Commissione di monitorare e riferire sulla performance del programma:

- a) l'assetto attuale non consente alla Commissione di monitorare e riferire separatamente sulla spesa e sulla performance per le componenti distinte di «ricerca e sviluppo» e «innovazione» nell'ambito di Orizzonte 2020 (cfr. paragrafi 3.45-3.47);
- b) il contributo di Orizzonte 2020 a Europa 2020 è ben definito nella procedura di bilancio. Tuttavia, a tutt'oggi il contributo fornito da Orizzonte 2020 a Europa 2020 non è stato oggetto di valida rendicontazione (cfr. paragrafi 3.48-3.50);
- c) rispetto al settimo programma quadro, il sistema di monitoraggio e rendicontazione di Orizzonte 2020 è migliorato, ma persistono alcune debolezze relative alla raccolta delle informazioni. Esiste il rischio che le stesse difficoltà che hanno interessato la valutazione ex post del settimo programma quadro permangano anche per Orizzonte 2020 (cfr. paragrafi 3.51-3.53).

3.92. Nella valutazione della performance, alcuni concetti di base riguardano i vari tipi di benefici ottenibili con le azioni pubbliche: risorse, realizzazioni, risultati, impatti. Anche se la Commissione ha definito come vadano utilizzati questi termini, non sempre si attiene a queste definizioni. Un problema sta nell'uso palesemente arbitrario dei termini «risultato» e «impatto» al momento di tradurre la normativa in singoli programmi di lavoro (cfr. paragrafi 3.54-3.59).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.91. La Commissione ritiene che il sistema di monitoraggio e rendicontazione di Orizzonte 2020 costituisca un significativo miglioramento rispetto a quello del 7° PQ. Sono stati stabiliti obiettivi chiari e un quadro di performance, discusso in tutti gli aspetti con gli attori chiave e l'autorità legislativa, è stato integrato nella base giuridica.

La Commissione è consapevole del fatto che rimangono alcune debolezze alle quali sta ponendo rimedio:

- a) La Commissione non ritiene che le esigenze di spesa in ricerca e innovazione formino oggetto di relazioni distinte: una siffatta distinzione non è richiesta dalla normativa e va in direzione contraria agli sforzi fatti nel quadro di Orizzonte 2020 per colmare il divario tra ricerca e innovazione.
- b) La normativa richiede che il contributo di Orizzonte 2020 a Europa 2020 venga indicato nella valutazione intermedia del programma, che sarà realizzata nel 2017. La natura del ciclo di ricerca implica che deve trascorrere un certo lasso di tempo prima che il contributo a Europa 2020 possa essere oggetto di un rendiconto significativo.
- c) La Commissione concorda sul fatto che il sistema di monitoraggio e rendicontazione di Orizzonte 2020 sia stato migliorato rispetto al 7° PQ. Sono stati stabiliti obiettivi chiari e un quadro per la performance, discusso in tutti gli aspetti con gli attori chiave e l'autorità legislativa, è stato inserito nella base giuridica.

La Commissione ritiene di essere intervenuta per ridurre le difficoltà individuate nel sistema di valutazione del 7° PQ.

3.92. L'adozione del regolamento di Orizzonte 2020 (dicembre 2013) ha preceduto le linee guida per legiferare meglio (maggio 2015). Questo ha portato ad alcune incoerenze, come notato dalla Corte. A partire dall'adozione delle linee guida per legiferare meglio, la terminologia in materia viene utilizzata in maniera coerente nel quadro del monitoraggio e della valutazione della performance di Orizzonte 2020.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.93. Nel gruppo di direzioni generali che si occupano di risorse naturali, la Corte ha riscontrato che molti degli obiettivi impiegati nei piani di gestione e nelle relazioni annuali di attività erano stati tratti direttamente dai documenti legislativi e sulle politiche, ed erano pertanto di livello troppo alto per risultare utili ai fini della gestione. Nonostante permangano alcune carenze, la Corte ha osservato progressi negli indicatori utilizzati per misurare la performance (cfr. paragrafi 3.60-3.65).

Raccomandazioni

3.94. L'**allegato 3.2** presenta i risultati dell'esame svolto dalla Corte sui progressi compiuti nell'attuare le raccomandazioni espresse in precedenti relazioni annuali. Nelle relazioni annuali sugli esercizi 2012 e 2013, la Corte aveva formulato cinque raccomandazioni. Due di queste sono state attuate sotto alcuni aspetti, mentre tre non sono state attuate.

3.95. Le raccomandazioni formulate dalla Corte per il 2015 sono:

— **Raccomandazione 1: Obiettivi operativi**

La Commissione dovrebbe tradurre gli obiettivi normativi di alto livello di Orizzonte 2020 in obiettivi operativi al livello dei programmi di lavoro in modo che, valutando la performance dei programmi di lavoro e dei bandi, possano essere efficacemente utilizzati per incentivare un miglioramento della performance.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.93. Dall'osservazione della Corte in relazione ai piani di gestione per il 2015, la Commissione ha introdotto alcuni cambiamenti al ciclo SPP, in particolare per fornire una definizione più chiara delle responsabilità della Commissione e dei suoi servizi. Con il nuovo approccio, i documenti di pianificazione a partire dal 2016 sono concepiti per essere semplificati e concentrati sulle priorità della Commissione e le competenze delle DG, aiutandole così a stabilire priorità e a presentare i risultati in maniera coerente, con una chiara distinzione tra attribuzione (per i risultati e le realizzazioni che sono diretta conseguenza delle attività dei servizi della Commissione) e contributo (in cui le attività dei servizi della Commissione svolgono un ruolo nel produrre un determinato risultato o impatto) per i risultati delle politiche di alto livello e dei programmi di spesa dell'UE.

Il piano strategico introduce una nuova impostazione che sposta l'obiettivo dalla pianificazione a breve termine verso una prospettiva strategica a lungo termine, aiutando le DG ad allineare i loro obiettivi specifici con gli obiettivi a lungo termine stabiliti dalla Commissione. Le realizzazioni sul piano operativo previste per ciascuna direzione generale per l'anno successivo sono elencate nel piano di gestione.

La Commissione accetta questa raccomandazione.

Sebbene il quadro per la performance complessivo sia stabilito e chiaro, la Commissione prende atto dei punti sollevati dalla Corte, che saranno pienamente affrontati nel quadro delle attività in corso per migliorare i programmi di lavoro, compreso il suo ruolo nella relazione basata sui risultati.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

— **Raccomandazione 2:** Occorre chiarire ulteriormente le diverse strategie

La Commissione dovrebbe ulteriormente chiarire i collegamenti tra la strategia Europa 2020 (2010-2020), il quadro finanziario pluriennale (2014-2020), le priorità della Commissione (2015-2019) approfittando, ad esempio, del processo di pianificazione e rendicontazione strategica (2016-2020). Ciò rafforzerebbe le disposizioni in materia di monitoraggio e rendicontazione e consentirebbe alla Commissione di riferire in modo efficace riguardo al contributo fornito dal bilancio dell'UE al raggiungimento degli obiettivi di Europa 2020.

— **Raccomandazione 3:** Uso coerente della terminologia

La Commissione dovrebbe utilizzare i termini risorse, realizzazioni, risultati e impatti in maniera coerente in tutte le sue attività, aderendo alle definizioni contenute negli orientamenti per legiferare meglio.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione accetta questa raccomandazione.

Le priorità politiche della Commissione sono chiaramente definite nelle linee guida politiche del Presidente Juncker. Esse forniscono una tabella di marcia per l'azione della Commissione che è del tutto coerente e compatibile con Europa 2020, la strategia di crescita a lungo termine dell'Europa. Le differenze, in termini di portata, tra le priorità e la strategia Europa 2020 riflettono l'obbligo della Commissione di rispondere ai problemi che sono emersi o che hanno assunto maggiore importanza da quando è stata elaborata la strategia Europa 2020, come quello della migrazione.

Dal 2016 in poi, e sulla base dei piani strategici elaborati da ciascun servizio della Commissione, le relazioni annuali d'attività di ciascun servizio della Commissione (nonché della relazione annuale sulla gestione e i risultati) la Commissione spiegherà in che modo gli obiettivi specifici contribuiscono alle priorità politiche e chiarirà ulteriormente i collegamenti con la strategia Europa 2020.

La Commissione accetta questa raccomandazione.

L'adozione dei vari regolamenti per il QFP 2014-2020 ha preceduto le linee guida per legiferare meglio (maggio 2015). Inoltre, il contenuto di questi regolamenti è il risultato di una negoziazione politica tra i colegislatori. Questo ha determinato alcune incoerenze, come notato dalla Corte. A partire dall'adozione delle linee guida per legiferare meglio, la terminologia in materia deve essere usata in modo coerente in tutti i programmi di monitoraggio e valutazione. L'uso coerente dei termini attraverso tutta la legislazione potrebbe, tuttavia, non essere possibile nel breve termine.

Per quanto concerne il quadro per la performance interno, la Commissione ha fornito definizioni e metodologie coerenti attraverso istruzioni permanenti fornite a tutti i servizi. Queste definizioni sono equivalenti a quelle contenute nelle linee guida per legiferare meglio.

ALLEGATO 3.1

RELAZIONI SPECIALI ADOTTATE DALLA CORTE DEI CONTI EUROPEA NEL 2015

- n. 1/2015 «Trasporto per vie navigabili interne in Europa: dal 2001 nessun significativo miglioramento nella quota modale e nelle condizioni di navigabilità»
- n. 2/2015 «Il finanziamento dell'UE agli impianti di trattamento delle acque reflue urbane nel bacino idrografico danubiano: occorrono ulteriori sforzi per aiutare gli Stati membri a conseguire gli obiettivi della politica dell'UE in materia di acque reflue»
- n. 3/2015 «La Garanzia per i giovani nell'UE: i primi passi sono stati compiuti, ma si profilano rischi di attuazione»
- n. 4/2015 «Assistenza tecnica: qual è il contributo fornito all'agricoltura e allo sviluppo rurale?»
- n. 5/2015 «Gli strumenti finanziari sono uno strumento valido e promettente nel settore dello sviluppo rurale?»
- n. 6/2016 «L'integrità e l'attuazione dell'ETS dell'UE»
- n. 7/2015 «La missione di polizia dell'UE in Afghanistan: risultati disomogenei»
- n. 8/2015 «Il sostegno finanziario dell'UE fa adeguatamente fronte alle esigenze dei microimprenditori?»
- n. 9/2015 «Sostegno dell'UE alla lotta contro la tortura e all'abolizione della pena di morte»
- n. 10/2015 «Occorre intensificare gli sforzi per risolvere i problemi degli appalti pubblici nell'ambito della spesa dell'UE nel settore della coesione»
- n. 11/2015 «Gli accordi di partenariato nel settore della pesca sono gestiti dalla Commissione in maniera adeguata?»
- n. 12/2015 «La priorità dell'UE consistente nel promuovere un'economia rurale basata sulla conoscenza è stata inficiata dalla cattiva gestione delle misure di trasferimento delle conoscenze e di consulenza»
- n. 13/2015 «Sostegno dell'UE ai paesi produttori di legname nell'ambito del piano d'azione FLEGT»
- n. 14/2015 «Il Fondo investimenti ACP fornisce valore aggiunto?»
- n. 15/2015 «Sostegno dell'UE a favore delle energie rinnovabili in Africa orientale nel quadro dello Strumento per l'energia»
- n. 16/2015 «Migliorare la sicurezza dell'approvvigionamento energetico mediante lo sviluppo del mercato interno dell'energia: occorre un impegno maggiore»
- n. 17/2015 «Sostegno della Commissione ai gruppi di intervento per i giovani: fondi FSE riorientati, ma scarsa focalizzazione sui risultati»
- n. 18/2015 «L'assistenza finanziaria fornita ai paesi in difficoltà (relazione speciale n. 18/2015)»
- n. 19/2015 «Per migliorare l'assistenza tecnica fornita alla Grecia, va prestata una maggiore attenzione ai risultati»
- n. 20/2015 «L'efficacia in termini di costi del sostegno UE per lo sviluppo rurale agli investimenti non produttivi in agricoltura»
- n. 21/2015 «Analisi dei rischi connessi all'approccio orientato ai risultati per l'azione dell'UE in materia di sviluppo e cooperazione»
- n. 22/2015 «La vigilanza dell'UE esercitata sulle agenzie di rating del credito è adeguatamente consolidata, ma non ancora del tutto efficace»
- n. 23/2015 «La qualità delle acque nel bacino idrografico danubiano: sono stati compiuti progressi nell'attuazione della direttiva quadro in materia di acque, ma resta ancora strada da fare»
- n. 24/2015 «Lotta alle frodi nel campo dell'IVA intracomunitaria: sono necessari ulteriori interventi»
- n. 25/2015 «I finanziamenti dell'UE per le infrastrutture rurali: il rapporto costi-benefici può essere significativamente migliorato»

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 di attuazione		Non attuata	Non applicabile	Elementi probatori insufficienti	
			Per la maggior parte degli aspetti	Per alcuni aspetti				
2013	Raccomandazione 1: Alla luce del presente esame e delle constatazioni e conclusioni formulate per l'esercizio 2013, la Corte raccomanda alla Commissione, in occasione della prossima revisione del regolamento finanziario, di razionalizzare il quadro di riferimento relativo all'informativa sulla performance.				X		La Commissione sottolinea che la revisione è ancora in corso.	
	Raccomandazione 2: Alla luce del presente esame e delle constatazioni e conclusioni formulate per l'esercizio 2013, la Corte raccomanda alla Commissione di fare in modo che la relazione di valutazione comprenda una sintesi di tutte le informazioni disponibili sui progressi compiuti riguardo agli obiettivi di Europa 2020, al fine di fornire al lettore un quadro più chiaro delle realizzazioni compiute.			X			La Commissione mira continuamente a migliorare la sua rendicontazione sui progressi verso il conseguimento degli obiettivi della strategia Europa 2020 nella sua relazione annuale sulla gestione e i risultati nonché nel quadro del semestre europeo.	
	Raccomandazione 3: Alla luce del presente esame e delle constatazioni e conclusioni formulate per l'esercizio 2013, la Corte raccomanda alla Commissione di sviluppare ulteriormente il proprio sistema di gestione e rendicontazione della performance, in modo da adempiere, attraverso le dichiarazioni di affidabilità dei direttori generali, alle proprie responsabilità in materia di sana gestione finanziaria, e il contributo dal bilancio UE alle realizzazioni delle politiche.				X		La Commissione non ha accettato questa raccomandazione.	

Anno	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: 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			La Commissione ritiene che la focalizzazione sulla performance sia stata considerevolmente rafforzata nel quadro legislativo 2014-2020.	
	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		La Commissione non ha accettato questa raccomandazione.	

CAPITOLO 4

Entrate

INDICE

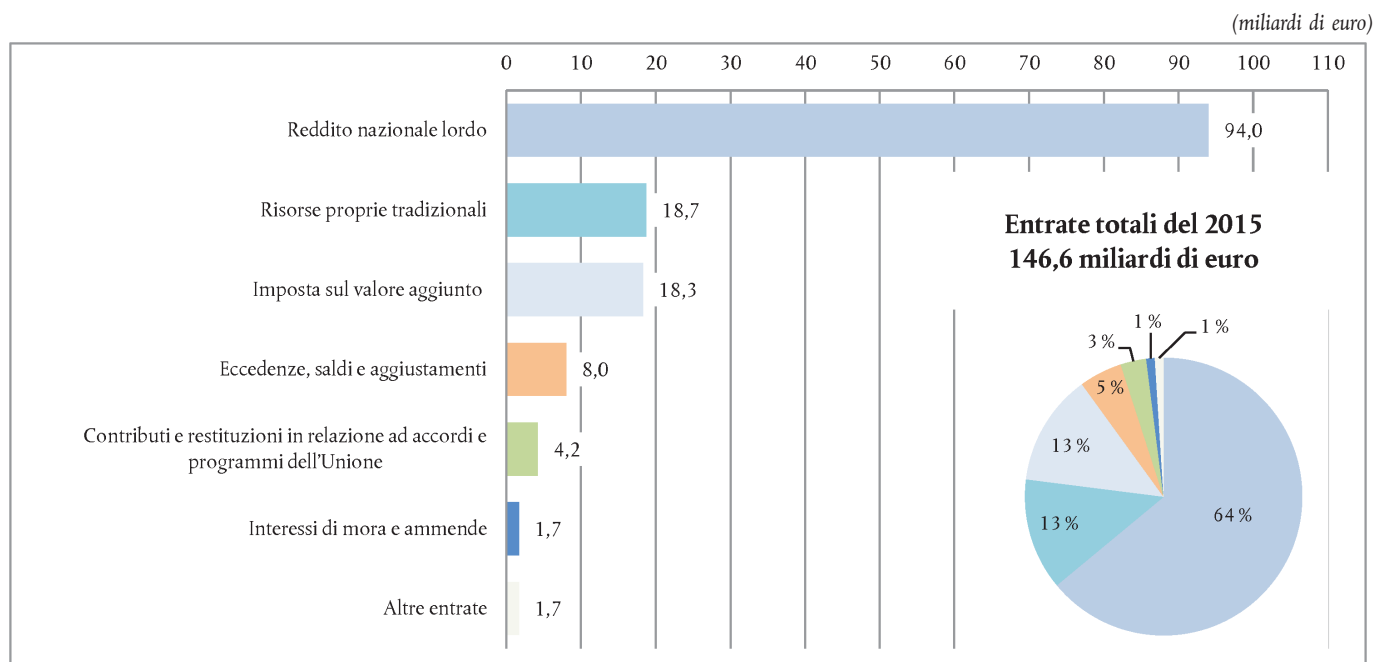
	<i>Paragrafi</i>
Introduzione	4.1-4.5
Breve descrizione delle entrate	4.2-4.4
Estensione e approccio dell'audit	4.5
Regolarità delle operazioni	4.6
Analisi delle relazioni annuali di attività e di altri elementi dei sistemi di controllo interno	4.7-4.21
I saldi e gli aggiustamenti RNL e IVA riflettono gli aggiornamenti dei dati RNL ed IVA degli Stati membri ed il lavoro sulle riserve	4.8
La Commissione ha revocato un gran numero di riserve RNL	4.9-4.12
Il numero delle riserve relative alle risorse proprie basate sull'IVA è diminuito	4.13
La gestione delle risorse proprie tradizionali da parte degli Stati membri può ancora essere migliorata	4.14-4.19
I calcoli dei contributi SEE/EFTA e dei meccanismi di rettifica presentavano errori non gravi	4.20
Le relazioni annuali di attività forniscono una valutazione fedele	4.21
Conclusioni e raccomandazioni	4.22-4.24
Conclusione per il 2015	4.22
Raccomandazioni	4.23-4.24
Allegato 4.1 — Risultanze della verifica delle operazioni relative alle entrate	
Allegato 4.2 — Seguito dato alle raccomandazioni formulate in precedenza per le entrate	
Allegato 4.3 — Numero di riserve RNL, riserve IVA e osservazioni aperte RPT pendenti al 31.12.2015, per Stato membro	

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

INTRODUZIONE

4.1. Questo capitolo presenta la valutazione della Corte sulle entrate, che consistono di risorse proprie e altre entrate. Le informazioni fondamentali sulle entrate del 2015 sono fornite nella **figura 4.1**.

Figura 4.1 – Entrate — Informazioni fondamentali relative all'esercizio 2015



Fonte: Conti consolidati dell'Unione europea per l'esercizio 2015.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Breve descrizione 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 64 % 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 dell'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. Un altro rischio è che le verifiche svolte dalla Commissione sui dati RNL degli Stati membri non rilevino potenziali inosservanze della normativa dell'UE;
- la risorsa propria basata sull'imposta sul valore aggiunto (IVA), pari al 13 %, è calcolata mediante l'applicazione di un'aliquota uniforme alle basi imponibili IVA convenzionalmente armonizzate degli Stati membri. I rischi principali riguardano la completezza e l'esattezza delle informazioni fornite dagli Stati membri, l'esattezza dei calcoli della Commissione per i contributi dovuti e la tempestività dei pagamenti da parte degli Stati membri;

⁽¹⁾ La normativa 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 del Consiglio (GU L 367 del 23.12.2014, pag. 14).

⁽²⁾ La decisione sulle risorse proprie fissa riduzioni da applicare ad alcuni Stati membri per i contributi basati sull'RNL e sull'IVA in relazione agli anni 2007-2013. Non appena saranno espletate le procedure di ratifica per il nuovo pacchetto legislativo (cfr. paragrafo 4.4), 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 2015 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 dichiarazione in difetto (o in eccesso) 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

— le risorse proprie tradizionali (RPT), pari al 13 %, sono costituite dai dazi doganali riscossi sulle importazioni e dagli oneri sulla produzione dello zucchero. Tali risorse proprie sono accertate e rimosse dagli Stati membri. Tre quarti di questi importi sono versati al bilancio dell'UE, mentre il restante quarto viene trattenuto per coprire i costi di riscossione. I principali rischi relativi alle RPT riguardano la completezza e l'esattezza dei diritti, nonché la tempestività con cui essi vengono messi a disposizione dell'UE.

4.3. I rischi principali relativi alle altre entrate riguardano la gestione delle ammende da parte della Commissione ed eventuali errori nel calcolo dei contributi in relazione ad accordi UE o altri accordi e nei meccanismi di correzione per squilibri di bilancio.

4.4. 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^o gennaio 2014. La Corte effettuerà un monitoraggio del processo di ratifica e del successivo calcolo dell'incidenza retroattiva ⁽⁵⁾.

Estensione e approccio dell'audit

4.5. **L'allegato 1.1** descrive gli elementi essenziali dell'approccio e della metodologia di audit adottati dalla Corte. Per quanto riguarda l'audit delle entrate, si precisa in particolare quanto segue:

- a) gli auditor della Corte hanno esaminato i sistemi seguenti:
- i) i sistemi della Commissione volti ad assicurare che i dati RNL degli Stati membri costituiscano una base adeguata ai fini delle risorse proprie (compresa la revoca delle riserve), nonché i sistemi per calcolare e riscuotere i contributi alle risorse proprie basate sull'RNL ⁽⁶⁾ e i saldi RNL;
 - ii) i sistemi della Commissione intesi a garantire che le risorse proprie IVA e i saldi IVA siano correttamente calcolati e riscossi ⁽⁷⁾;

⁽⁵⁾ I contributi degli Stati membri saranno ricalcolati tenendo conto dei seguenti fattori:

- a tre Stati membri si applicherà un'aliquota IVA ridotta, pari allo 0,15 %;
- a quattro Stati membri verranno applicate riduzioni forfetarie dei pagamenti basati sull'RNL;
- il tasso di ritenuta delle RPT rimosse verrà ridotto al 20 % (dall'attuale 25 %);
- ai fini delle risorse proprie, l'RNL verrà calcolato secondo il SEC 2010 (attualmente, si applica il SEC 95).

⁽⁶⁾ L'audit della Corte ha preso come punto di partenza i dati previsionali RNL concordati. La Corte non può esprimere un giudizio sulla qualità dei dati convenuti fra la Commissione e gli Stati membri.

⁽⁷⁾ Il punto di partenza è stata la base IVA armonizzata preparata dagli Stati membri. Gli auditor della Corte non hanno verificato direttamente le statistiche e i dati forniti dagli Stati membri. Cfr. anche la relazione speciale n. 24/2015 «Lotta alle frodi nel campo dell'IVA intracomunitaria: sono necessari ulteriori interventi» (<http://eca.europa.eu>).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- iii) i sistemi della Commissione per le RPT, compreso il monitoraggio da essa effettuato sugli audit degli Stati membri successivi allo svincolo delle merci;
 - iv) i sistemi contabili delle risorse proprie tradizionali ⁽⁸⁾ in tre Stati membri selezionati (Francia, Italia e Lituania) ⁽⁹⁾ e un'analisi dei rispettivi sistemi per gli audit successivi allo svincolo;
 - v) la gestione, da parte della Commissione, di ammende e sanzioni a valere sul titolo 7 del bilancio dell'UE;
 - vi) il calcolo, operato dalla Commissione, dei contributi dello Spazio economico europeo (SEE)/dell'Associazione europea di libero scambio (EFTA);
 - vii) il calcolo, compiuto dalla Commissione, dei meccanismi di correzione ⁽¹⁰⁾.
- b) gli auditor della Corte hanno esaminato un campione di 55 ordini di riscossione ⁽¹¹⁾. Il campione è concepito in modo da essere rappresentativo di tutte le fonti di entrate.
- c) gli auditor della Corte hanno esaminato le relazioni annuali di attività della direzione generale del Bilancio (DG Bilancio) e di Eurostat.

REGOLARITÀ DELLE OPERAZIONI

4.6. L'**allegato 4.1** presenta una sintesi delle risultanze delle verifiche delle operazioni. Nessuna delle 55 operazioni controllate era inficiata da errori.

- Non è stato rilevato alcun errore nel calcolo, effettuato dalla Commissione, dei contributi degli Stati membri basati sui dati IVA o RNL, né nei relativi versamenti.
- La Corte ha constatato che gli ordini di riscossione della Commissione riflettevano gli estratti sulle RPT trasmessi dagli Stati membri.
- Non è stato rilevato alcun errore nel calcolo o nel pagamento di operazioni relative ad altre entrate.

⁽⁸⁾ L'audit della Corte è stato intrapreso partendo dai dati compresi nei sistemi contabili degli Stati membri visitati utilizzati per le RPT. L'audit della Corte non ha potuto riguardare le importazioni non dichiarate o quelle sfuggite alla vigilanza doganale.

⁽⁹⁾ Questi tre Stati membri sono stati selezionati a motivo della notevole entità del rispettivo contributo RPT, nonché applicando una politica di rotazione.

⁽¹⁰⁾ Articolo 4 della decisione 2007/436/CE, Euratom.

⁽¹¹⁾ L'ordine di riscossione è un documento in cui la Commissione registra gli importi che le sono dovuti.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

ANALISI DELLE RELAZIONI ANNUALI DI ATTIVITÀ E DI ALTRI ELEMENTI DEI SISTEMI DI CONTROLLO INTERNO

4.7. Come indicato al paragrafo 4.5, la Corte ha esaminato una selezione di sistemi. I paragrafi che seguono contengono osservazioni dettagliate che non modificano il giudizio della Corte sulle entrate, ma che conducono alla formulazione di raccomandazioni volte a migliorare ulteriormente il calcolo e la riscossione delle entrate.

I saldi e gli aggiustamenti RNL e IVA riflettono gli aggiornamenti dei dati RNL ed IVA degli Stati membri ed il lavoro sulle riserve

4.8. 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⁽¹²⁾. La Commissione utilizza queste informazioni per ricalcolare i contributi degli Stati membri basati sull'IVA e sull'RNL per gli anni passati (cosiddetti saldi e aggiustamenti IVA ed RNL). Una parte sostanziale delle notevoli rettifiche dei contributi degli Stati membri calcolate nel 2014 (9 813 milioni di euro) è scaturita dal lavoro sulle riserve RNL⁽¹³⁾, che ha portato la Commissione a revocare la maggior parte di dette riserve nel corso del 2015.

La Commissione ha revocato un gran numero di riserve RNL

4.9. Le riserve RNL possono essere generali o specifiche. Le riserve generali riguardano tutti gli elementi della compilazione RNL, mentre le riserve specifiche vertono su singoli elementi dell'RNL e si suddividono in riserve su operazioni⁽¹⁴⁾, riserve trasversali⁽¹⁵⁾ e riserve su processi⁽¹⁶⁾. La **figura 4.2** mostra l'evoluzione del numero di riserve esistenti a fine esercizio. Vi figurano anche informazioni relative alle risorse proprie tradizionali e all'IVA, trattate in seguito nel presente capitolo. Informazioni dettagliate sulla situazione a fine 2015 per ciascuno Stato membro sono reperibili nell'**allegato 4.3**.

⁽¹²⁾ Tali dati sono soggetti a revisione per almeno quattro anni, dopo di che cadono in prescrizione, a meno che non vengano formulate riserve. La riserva è uno strumento mediante il quale un elemento dubbio dei dati RNL/IVA trasmessi da uno Stato membro può essere oggetto di rettifica anche dopo il termine di quattro anni stabilito dalla normativa.

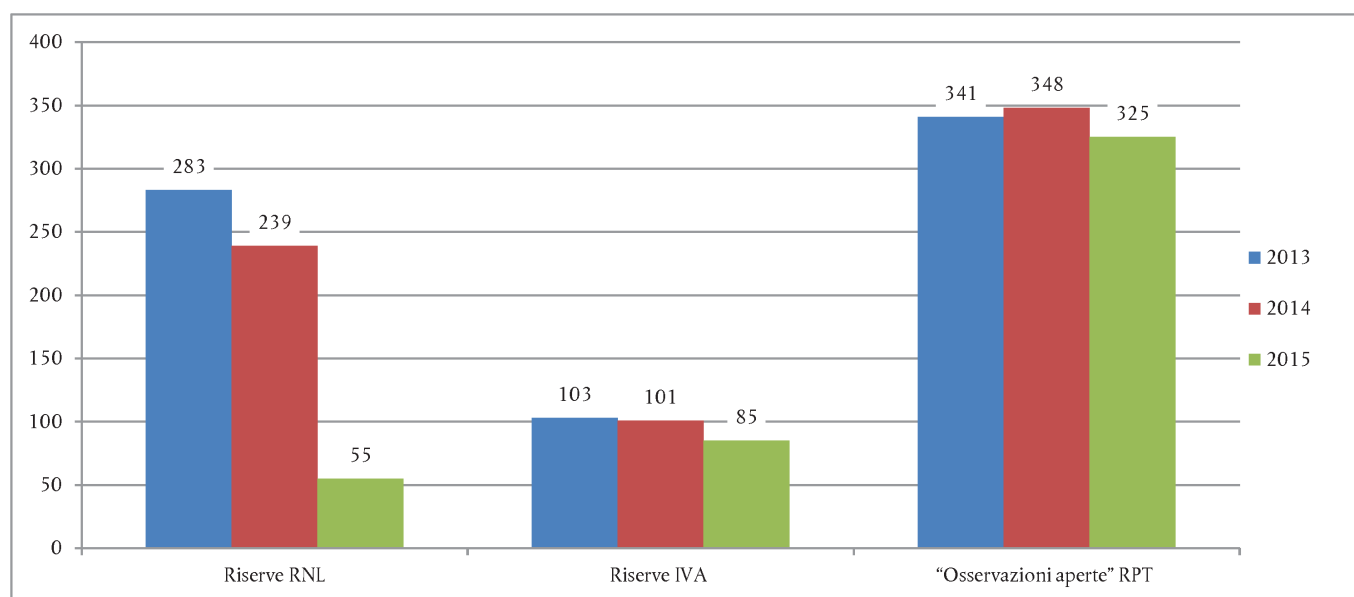
⁽¹³⁾ Cfr. relazione annuale sull'esercizio 2014, paragrafi 4.6 — 4.13.

⁽¹⁴⁾ Queste riserve riguardano una specifica operazione RNL in un dato Stato membro.

⁽¹⁵⁾ Le riserve trasversali riguardano un'operazione specifica in tutti gli Stati membri.

⁽¹⁶⁾ Riserve riguardanti una particolare fase del processo, cfr. paragrafo 4.11.

Figura 4.2 – Evoluzione del numero di riserve RNL, di riserve IVA e di osservazioni aperte RPT a fine esercizio



L'RNL totale non comprende le riserve specifiche su processi dell'RNL (cfr. paragrafo 4.11) né le riserve generali (cfr. paragrafo 4.12).

Fonte: Corte dei conti europea.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Vi è stata una diminuzione significativa del numero di riserve su operazioni e di riserve trasversali in essere

4.10. Nel corso del 2015, la Commissione ha revocato 184 riserve (67 su operazioni e 117 trasversali), compresa la riserva specifica PNL su operazioni concernente la Grecia, relativa al periodo 1995-2001 e pendente da lunga data⁽¹⁷⁾. Gli auditor della Corte non hanno rilevato gravi problemi nel campione di riserve revocate analizzato. A fine 2015, vi erano 55 riserve riguardanti singoli elementi delle compilazioni degli Stati membri (cfr. **figura 4.2**), di cui 39 erano su operazioni e 16 trasversali.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

4.10. La Commissione ritiene che la verifica del RNL e la revoca delle riserve costituiscano una priorità assoluta. Di conseguenza il gruppo RNL presso Eurostat è stato potenziato mediante una riassegnazione temporanea di personale nella prima metà del 2015. Ne consegue che verso la fine dell'anno il personale era pressoché raddoppiato.

Il numero di riserve sussistenti è stato ulteriormente ridotto nella prima parte del 2016.

⁽¹⁷⁾ Fino al 2001, come aggregato dei conti nazionali è stato impiegato il prodotto nazionale lordo (PNL).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Le riserve specifiche su processi sono state prorogate

4.11. La Commissione ha prorogato le 27 riserve su processi della compilazione RNL 2010 degli Stati membri, al fine di coprire l'esercizio 2011: si tratta delle uniche riserve formulate nel 2015. Sono state espresse per permettere alla Commissione di svolgere una verifica ⁽¹⁸⁾ sui dati accertati secondo il Sistema europeo dei conti nazionali e regionali (SEC 2010) ⁽¹⁹⁾.

Vi sono ancora riserve generali sui dati RNL della Grecia riguardanti il 2008 e il 2009

4.12. Le uniche riserve generali in essere alla fine del 2015 riguardavano i dati RNL della Grecia per gli esercizi 2008 e 2009. Sebbene siano stati compiuti progressi nel risolvere queste riserve, esse non sono state revocate. In ogni caso, nel corso del 2015 la Commissione ha continuato a seguire attentamente i problemi relativi alla compilazione dei conti nazionali in Grecia e ha mantenuto il programma di assistenza tecnica istituito nel 2014 al fine di creare un'autorità statistica nazionale indipendente e maggiormente solida. Tali attività migliorano l'attendibilità dei dati RNL della Grecia. Ciò è importante, poiché la qualità di detti dati può incidere sui singoli contributi di tutti gli Stati membri in termini di risorse proprie basate sull'RNL (cfr. nota 4).

Il numero delle riserve relative alle risorse proprie basate sull'IVA è diminuito

4.13. A fine esercizio, vi erano in totale 85 riserve, contro le 101 del 2014 (cfr. **figura 4.2**), di cui 69 erano state poste dalla Commissione e 16 dagli Stati membri. Delle 69 riserve espresse dalla Commissione, 15 si riferivano a violazioni della direttiva IVA ⁽²⁰⁾ (quali la concessione di esenzioni a prodotti o attività che non avrebbero dovuto essere esentati). Il numero di riserve «pendenti da lunga data» ⁽²¹⁾ formulate dalla Commissione è sceso da dieci a sei.

⁽¹⁸⁾ Detta verifica deve basarsi sugli inventari RNL. Un inventario consiste nella spiegazione dettagliata fornita da uno Stato membro su fonti e metodi utilizzati per stimare il proprio RNL. Esso costituisce la base per la valutazione di Eurostat sulla qualità ed esaustività dei dati RNL ai fini delle risorse proprie.

⁽¹⁹⁾ Il SEC 2010 è il più recente quadro contabile UE compatibile a livello internazionale per la descrizione sistematica e dettagliata di un'economia. È stato introdotto nel settembre 2014.

⁽²⁰⁾ Direttiva 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (GU L 347 dell'11.12.2006, pag. 1).

⁽²¹⁾ Per riserve «pendenti da lunga data» si intendono qui le riserve risalenti ad almeno 10 anni prima, cioè le riserve in essere alla fine del 2015 riguardanti il 2006 ed esercizi precedenti.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La gestione delle risorse proprie tradizionali da parte degli Stati membri può ancora essere migliorata

Gli audit successivi allo svincolo delle merci sono uno strumento importante per tutelare gli interessi finanziari dell'UE...

4.14. Le autorità doganali possono controllare i documenti e i dati commerciali relativi alle merci successivamente all'importazione e all'immissione in libera pratica nell'UE⁽²²⁾. Queste verifiche, che comprendono gli audit successivi allo svincolo⁽²³⁾, sono definite «controlli a posteriori». Dovrebbero essere basate sull'analisi dei rischi, secondo criteri elaborati a livello nazionale, UE e, se disponibili, internazionale⁽²⁴⁾.

... ma persiste una mancanza di armonizzazione che incide sui risultati

4.15. Come indicato nelle relazioni annuali degli anni scorsi⁽²⁵⁾, la Corte ha rilevato debolezze concernenti l'identificazione, la selezione e l'ispezione degli importatori controllati dagli Stati membri. A titolo di esempio, in Italia la selezione degli audit successivi allo svincolo delle merci è di norma basata sulle caratteristiche delle singole operazioni e non, come raccomandato nella Guida all'audit doganale della Commissione, sul profilo delle imprese.

4.14. La Commissione continuerà a collaborare con gli Stati membri in linea con la sua strategia e piano d'azione per la gestione dei rischi doganali al fine di garantire che i controlli (compresi quelli successivi allo svincolo) siano efficaci e basati sul rischio, grazie in particolare a un ulteriore sviluppo di criteri e norme comuni dell'UE per la valutazione dei rischi finanziari.

4.15. Nelle sue ispezioni la Commissione esamina periodicamente i controlli successivi allo svincolo e gli audit effettuati dagli Stati membri e li esorta a utilizzare a tal fine la guida all'audit doganale. La Commissione intende monitorare i risultati nelle sue attività di verifica basate sugli audit della Corte e sulle proprie ispezioni.

Si veda la risposta della Commissione al punto 4.14.

⁽²²⁾ 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).

⁽²³⁾ «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.

⁽²⁴⁾ Articolo 13, paragrafo 2, del codice doganale comunitario.

⁽²⁵⁾ Cfr. relazione annuale sull'esercizio finanziario 2014, paragrafo 4.19, e relazione annuale sull'esercizio finanziario 2013, paragrafo 2.14, e relazione annuale sull'esercizio finanziario 2012, paragrafo 2.31.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

4.16. La qualità, la portata e i risultati degli audit successivi allo svincolo variavano considerevolmente fra i tre Stati membri visitati. La Francia costituisce un caso specifico: per gli audit successivi allo svincolo, un'obbligazione può essere notificata più di tre anni dopo esser sorta. Detto approccio differisce da quello di altri Stati membri, poiché gli audit sono, secondo la normativa francese, sempre legati alla prevenzione delle violazioni della normativa doganale, nonché all'azione in giustizia contro le stesse, e sono pertanto suscettibili di dar luogo a procedimenti penali. Le autorità francesi interrompono quindi il periodo triennale di prescrizione durante gli audit successivi allo svincolo⁽²⁶⁾.

La gestione della contabilità A e B deve ancora essere migliorata in alcuni Stati membri

4.17. Ogni Stato membro trasmette alla Commissione un estratto mensile dei rispettivi dazi doganali e contributi zucchero accertati (la «contabilità A») e un estratto trimestrale dei diritti accertati che non vi sono stati inclusi (la «contabilità B») (27).

4.18. Per 17 dei 22 Stati membri visitati, la Commissione ha rilevato carenze nella gestione, da parte degli Stati membri, della contabilità B. Come per gli esercizi precedenti, la Corte ha altresì riscontrato inefficienze nella gestione della contabilità B⁽²⁸⁾. Sono state osservate buone pratiche in Lituania, sebbene i recuperi dei crediti non abbiano sempre avuto esito positivo (cfr. riquadro 4.3). Quanto all'Italia, bisogna ovviare ad alcune debolezze sistematiche. Le autorità italiane non sono state in grado di confermare che tutti gli importi riscossi dedotti dalla contabilità B fossero stati inclusi nel corretto estratto della contabilità A. La Commissione ha individuato altri due Stati membri (Belgio e Francia) con simili incongruenze tra gli estratti della contabilità A e B. Queste carenze non hanno inficiato l'affidabilità degli importi totali, quali indicati nei conti consolidati dell'Unione europea.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

4.16. Pur ammettendo che possano sussistere ragioni accettabili alla base delle differenze nella portata e nei risultati degli audit successivi allo svincolo svolti negli Stati membri, la Commissione, nelle sue ispezioni negli Stati membri, continuerà a esaminare i punti sollevati dalla Corte in relazione agli audit successivi allo svincolo effettuati dalle autorità nazionali. Gli Stati membri hanno accesso alla guida all'audit doganale, il cui uso non è obbligatorio ma che li dovrebbe orientare nell'esecuzione dei controlli successivi allo svincolo da essi effettuati. In conformità alla legislazione doganale dell'UE, per la notifica dell'obbligazione doganale è previsto un termine di tre anni salvo quando il caso possa dare luogo a un'azione penale. Tuttavia la valutazione se un caso possa dare o no luogo a un'azione penale è differente da Stato membro a Stato membro. La proposta di direttiva sul quadro giuridico dell'Unione relativo alle infrazioni e alle sanzioni doganali [COM (2013) 884 final], una volta adottata e applicata, dovrebbe risolvere il problema dell'uso sistematico da parte di alcuni Stati membri dell'articolo 221, paragrafo 4, del CDC e ora dell'articolo 103, paragrafo 2, del CDU.

4.18. La Commissione esamina sistematicamente la gestione della contabilità B in ciascuna delle ispezioni che effettua negli Stati membri e ogniqualvolta ravvisa lacune invita gli Stati membri a rettificarle. Nella riunione del Comitato consultivo delle risorse proprie (CCRP) del dicembre 2015 i servizi della Commissione hanno nuovamente sollevato il problema della coerenza tra la contabilità A e B e hanno invitato gli Stati membri, i cui estratti conti A e B continuano a evidenziare incongruenze, a presentare un piano, e relativo calendario, per rettificarle e a effettuare controlli periodici per evitare che dette incongruenze si ripetano.

⁽²⁶⁾ L'articolo 221, paragrafo 4, del codice doganale comunitario dispone che: «Qualora l'obbligazione doganale sorga a seguito di un atto che era nel momento in cui è stato commesso perseguibile penalmente, la comunicazione al debitore può essere effettuata, alle condizioni previste dalle disposizioni vigenti, dopo la scadenza del termine di cui al paragrafo 3».

⁽²⁷⁾ 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.

⁽²⁸⁾ Cfr. relazione annuale sull'esercizio finanziario 2014, paragrafo 4.22, relazione annuale sull'esercizio finanziario 2013, paragrafo 2.16, e relazione annuale sull'esercizio 2012, paragrafi 2.32 e 2.33.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Riquadro 4.3 — Non vi è alcuno strumento efficace per il recupero dei crediti presso imprese registrate al di fuori dell'UE o presso cittadini di paesi terzi.

Non esiste alcuno strumento efficace di recupero dei crediti dovuti da imprese con sede legale al di fuori dell'UE o da cittadini di paesi terzi.

In Lituania, in sei dei 24 casi inclusi nel campione, i debitori provenivano da paesi terzi: cittadini di Russia, Bielorussia od Ucraina e imprese con sede legale in Turchia o nelle Isole Vergini britanniche. Nei casi in esame, sebbene le autorità doganali lituane avessero attuato tutte le procedure di recupero possibili entro i confini dell'UE, il recupero dei crediti non è andato a buon fine.

Inoltre, in quattro dei 15 casi (selezionati ai fini dell'audit della Corte tra tutti gli Stati membri) di stralcio dei crediti⁽²⁹⁾, le autorità non erano state in grado di procedere alla riscossione forzata del credito, a causa del fatto che i debitori erano situati in Svizzera, Ucraina o Russia.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Figura 4.3 — Non esiste uno strumento efficace per il recupero delle obbligazioni doganali da società registrate al di fuori dell'UE o da cittadini di paesi non UE.

La Commissione ritiene che l'entrata in vigore del CDU il 1° maggio 2016 abbia messo a disposizione ulteriori strumenti per garantire la riscossione delle obbligazioni doganali nelle situazioni esaminate dalla Corte. In particolare esso estende l'uso delle garanzie obbligatorie e contiene disposizioni in materia di garanzie facoltative e della nomina di rappresentanti doganali responsabili in solido presenti nell'UE.

Il numero di «osservazioni aperte» rimane significativo

4.19. Le ispezioni effettuate dalla Commissione presso gli Stati membri possono sfociare nell'obbligo per le autorità nazionali di agire, a causa del mancato rispetto della normativa doganale dell'UE. Queste situazioni sono dette osservazioni aperte e possono avere una potenziale incidenza finanziaria. A fine 2015, vi erano in totale 325 osservazioni aperte (cfr. **figura 4.2**)⁽³⁰⁾.

4.19. I servizi della Commissione effettuano un monitoraggio adeguato e tempestivo dei «punti in sospeso» e procedono alla loro chiusura soltanto quando abbiano accertato che sono state adottate adeguate misure per risolverli e quando sono state messe a disposizione le risorse proprie tradizionali dovute, maggiorate degli eventuali interessi. Tuttavia, sussistono aspetti complessi, la cui risoluzione può richiedere tempo (ad es., quando è necessario modificare la legislazione o le istruzioni nazionali, quando devono essere apportate modifiche di tipo informatico o organizzativo ai servizi nazionali o in caso di procedimenti di infrazione). Dei 325 punti classificati dalla Corte come «punti in sospeso» alla fine del 2015, soltanto 199 hanno un potenziale impatto finanziario.

⁽²⁹⁾ Casi che sono stati accettati dalla Commissione in applicazione dell'articolo 17 del regolamento (CE, Euratom) n. 1150/2000, dispensando gli Stati membri dall'obbligo di mettere a disposizione della Commissione gli importi corrispondenti ai diritti accertati che risultano irrecuperabili. Questi quattro casi di stralcio dei crediti rappresentano 11 milioni di euro di importi irrecuperabili.

⁽³⁰⁾ Di queste, 44 erano aperte da oltre cinque anni. Tra quelle ancora aperte, le più datate risalivano al 2002 e riguardavano Germania, Grecia e Portogallo.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

I calcoli dei contributi SEE/EFTA e dei meccanismi di rettifica presentavano errori non gravi

4.20. La Corte ha rilevato errori non gravi in due ambiti:

- a) il calcolo dei contributi SEE/EFTA operato nel 2015 dalla Commissione; e
- b) il calcolo dei meccanismi di rettifica operato nel 2015 dalla Commissione.

Gli errori scaturivano da una formula di calcolo non corretta, nonché da dati provenienti da banche dati non aggiornate. Detti errori non sono rilevanti ⁽³¹⁾, ma indicano che gli attuali sistemi per svolgere e controllare questi calcoli dovrebbero essere migliorati.

Le relazioni annuali di attività forniscono una valutazione fedele

4.21. Le relazioni annuali di attività 2015 della DG Bilancio e di Eurostat forniscono una valutazione fedele della gestione finanziaria per quanto riguarda la legittimità e la regolarità delle operazioni che costituiscono la base delle risorse proprie e di altre entrate. Le informazioni fornite corroborano le osservazioni e le conclusioni della Corte.

4.20.

- b) La Commissione ha adottato misure per migliorare i controlli ed evitare gli errori segnalati dalla Corte. Ad esempio, sono state adottate nuove liste di controllo, sono state migliorate le procedure per la preparazione dei contributi, è stato ulteriormente rafforzato il duplice controllo dei documenti, soprattutto in relazione ai contributi utilizzati. Inoltre, è stata elaborata una descrizione più accurata dei calcoli, fornendo così orientamenti migliori per il personale nuovo a queste prassi.*

⁽³¹⁾ Si tratta di una sopravvalutazione pari a 2,9 milioni di euro su un totale di 5 635,2 milioni di euro (meno dello 0,1 %) nel calcolo del meccanismo di rettifica, e di un pagamento in eccesso pari a 3,7 milioni di euro su un totale di 425,8 milioni di euro (0,9 %) da parte dei membri del SEE/EFTA.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI**Conclusione per il 2015**

4.22. 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:

- per le risorse proprie basate sull'RNL e sull'IVA, la Corte giudica efficaci i sistemi esaminati;
- per le risorse proprie tradizionali, la Corte giudica, nel complesso, efficaci i sistemi esaminati. I controlli interni fondamentali vigenti negli Stati membri visitati sono giudicati parzialmente efficaci;
- non sono stati riscontrati errori nelle operazioni verificate dagli auditor della Corte.

Raccomandazioni

4.23. L'**allegato 4.2** presenta i risultati dell'esame svolto dalla Corte sui progressi compiuti nell'attuare le raccomandazioni espresse in precedenti relazioni annuali. Nelle relazioni annuali sugli esercizi finanziari 2012 e 2013, la Corte aveva formulato sette raccomandazioni. Quattro di esse sono state attuate sotto la maggior parte degli aspetti, mentre tre sono state attuate solo per alcuni aspetti.

4.24. Alla luce di questo esame, nonché delle risultanze e delle conclusioni tratte per il 2015, la Corte raccomanda alla Commissione di:

Risorse proprie tradizionali

- **Raccomandazione 1:** prendere i provvedimenti necessari per far sì che gli operatori economici ricevano un trattamento simile in tutti gli Stati membri per quanto riguarda i tempi di prescrizione per la notifica dei debiti in seguito ad un audit successivo allo svincolo delle merci;
- **Raccomandazione 2:** fornire agli Stati membri orientamenti per migliorare la loro gestione delle voci registrate nella contabilità B;

La Commissione accoglie parzialmente la raccomandazione. La Commissione ritiene che la sua proposta di una direttiva sul quadro giuridico dell'Unione relativo alle infrazioni e alle sanzioni doganali [COM (2013) 884 final] fornisca una risposta alle osservazioni della Corte e che la situazione dovrebbe migliorare una volta che la proposta sarà adottata e applicata. Il risultato dipenderà tuttavia dalla decisione dell'autorità legislativa.

La Commissione accetta la raccomandazione. I servizi della Commissione, nelle ispezioni che svolgono negli Stati membri, forniscono regolarmente orientamenti alle autorità nazionali in relazione alla gestione della contabilità B e promuovono le migliori pratiche.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- **Raccomandazione 3:** far sì che gli Stati membri dichiarino correttamente e mettano a disposizione gli importi riscossi di cui alla contabilità B;
- **Raccomandazione 4:** facilitare, nella misura del possibile, il recupero dei crediti doganali da parte degli Stati membri nei casi in cui i debitori non siano stabiliti in uno Stato membro dell'UE.

Contributi SEE/EFTA e meccanismi di rettifica

- **Raccomandazione 5:** migliorare le verifiche sui calcoli dei contributi SEE/EFTA e sui meccanismi di rettifica.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione accetta la raccomandazione. La Commissione continuerà a garantire che gli Stati membri dichiarino correttamente e mettano a disposizione gli importi recuperati dalla contabilità B.

La Commissione accetta la raccomandazione. La Commissione verificherà e valuterà a tempo debito l'efficacia del nuovo CDU nella risoluzione dei problemi individuati dalla Corte.

Cfr. anche la risposta della Commissione alla figura 4.3.

La Commissione accetta la raccomandazione. Al fine di migliorare i controlli la Commissione ha già migliorato e rafforzato le procedure e le liste di controllo.

ALLEGATO 4.1

RISULTANZE DELLA VERIFICA DELLE OPERAZIONI RELATIVE ALLE ENTRATE

	2015	2014
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 %	

ALLEGATO 4.2

SEGUITO DATO ALLE RACCOMANDAZIONI FORMULATE IN PRECEDENZA PER LE ENTRATE

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				
2013	La Commissione dovrebbe incoraggiare gli Stati membri a fornire maggiori chiarimenti sulle metodologie usate per compilare i dati nel settore dell'economia non rilevata e a promuovere l'armonizzazione fra Stati membri in tale ambito.	X						L'attuale piano d'azione in campo statistico per la Grecia (IOSGAP) sarà integrato nel 2016 da un piano specifico per la contabilità nazionale.
	La Commissione dovrebbe porre in atto e monitorare da vicino un piano d'azione dettagliato, specificandone chiaramente i traguardi intermedi, per far fronte ai problemi esistenti nella compilazione dei conti nazionali della Grecia.		X					La Commissione ha accettato la raccomandazione. La nuova versione della guida all'audit doganale (2014), stabilisce indicatori di rischio per l'audit successivo allo svincolo. È prevista la modifica dell'attuale banca dati delle importazioni che non sarà però completamente operativa fino al 2018.
	La Commissione dovrebbe stabilire norme minime per l'analisi dei rischi ai fini degli audit successivi allo sdoganamento, anche in base alle informazioni contenute nell'attuale banca dati sulle importazioni, per consentire agli Stati membri di focalizzarsi maggiormente sugli importatori a rischio.		X					Il passaggio dall'attuale sistema Surveillance 2 al sistema Surveillance 3 è subordinato all'attuazione del CDU (atto delegato e atto di esecuzione relativi al CDU) ed è realizzato tenendo conto del programma di lavoro per il CDU (Decisione di esecuzione 2014/255/UE).
	La Commissione dovrebbe incoraggiare gli Stati membri a valersi degli orientamenti esistenti e monitorare l'esecuzione, da parte degli Stati membri, degli audit successivi allo sdoganamento.			X				La Commissione ha accettato la raccomandazione. Nell'ambito dell'attuale quadro giuridico lo svolgimento dei controlli è di competenza degli Stati membri. Inoltre, nel corso delle sue ispezioni relative ai controlli doganali effettuati, la Commissione incoraggerà gli Stati membri a utilizzare gli orientamenti esistenti e, qualora vengano riscontrate carenze nello svolgimento di controlli successivi allo svincolo, inviterà gli Stati membri ad adottare misure correttive. La Commissione ricorda che la versione rivista della guida all'audit doganale è stata approvata nel marzo 2014.
								La Commissione ritiene di avere pienamente applicato la presente raccomandazione. Tuttavia, la raccomandazione fa riferimento anche un processo continuo nel quale la Commissione è costantemente impegnata.
								La Commissione continuerà a incoraggiare gli Stati membri ad applicare gli orientamenti esistenti.

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				
2013 e 2012	La Commissione dovrebbe incoraggiare gli Stati membri a utilizzare correttamente la contabilità A e B e ad assicurarne, in maniera dimostrabile, la completezza e la correttezza (*).		X				La Commissione ha applicato e continuerà ad applicare la raccomandazione. Essa continuerà inoltre a esaminare l'uso della contabilità A e B nel corso delle sue ispezioni e chiederà agli Stati membri di assicurarne la completezza e la correttezza.	
2012	La Commissione dovrebbe rivedere il proprio quadro di controllo per la verifica dei dati RNL, procedendo a tal fine a un'analisi costi-benefici strutturata e formalizzata, a una verifica approfondita delle componenti RNL significative foriere di rischi, limitando la formulazione di riserve generali e stabilendo criteri di rilevanza per l'espressione delle riserve.		X				Nell'aprile 2016 la Commissione ha pubblicato i piani per il prossimo ciclo di verifica, i quali prevedono una dettagliata valutazione dei rischi, un'analisi costi-benefici e molti altri punti sollevati dalla Corte negli ultimi anni. Sono già stati attuati miglioramenti in relazione alla gestione delle riserve e alla soglia di rilevanza.	
	La Commissione dovrebbe incoraggiare gli Stati membri a potenziare la vigilanza doganale al fine di massimizzare gli importi riscossi a titolo di risorse proprie tradizionali.		X				La Commissione ha applicato e continuerà a applicare la raccomandazione. Nel corso delle sue ispezioni periodiche sulle risorse proprie tradizionali, la Commissione continuerà a verificare che gli Stati membri abbiano applicato quadri di controllo adeguati per proteggere gli interessi finanziari dell'UE nel settore delle risorse proprie tradizionali.	

(*) La Commissione monitora ogni anno l'uso della contabilità A e B. Tuttavia, poiché il problema persiste, occorre continuare gli sforzi intrapresi.

ALLEGATO 4.3

NUMERO DI RISERVE RNL, RISERVE IVA E OSSERVAZIONI APERTE RPT PENDENTI AL 31.12.2015, PER STATO MEMBRO

Stato membro	Riserve RNL (situazione al 31.12.2015)	Riserve IVA (situazione al 31.12.2015)	«Osservazioni aperte» RPT (situazione al 31.12.2015)
Belgio	1	4	22
Bulgaria	1	2	4
Repubblica ceca	0	0	3
Danimarca	0	3	16
Germania	1	4	8
Estonia	0	1	3
Irlanda	1	6	8
Grecia	12	7	28
Spagna	0	2	18
Francia	1	3	38
Croazia	0	0	3
Italia	0	4	12
Cipro	0	0	6
Lettonia	12	1	2
Lituania	0	0	3
Lussemburgo	0	3	1
Ungheria	1	1	9
Malta	1	0	4
Paesi Bassi	0	11	48
Austria	0	4	5
Polonia	11	4	7
Portogallo	0	2	13
Romania	12	3	16
Slovenia	0	0	4
Slovacchia	0	0	3
Finlandia	0	7	10
Svezia	0	3	8
Regno Unito	1	10	23
TOTALE al 31.12.2015	55	85	325
TOTALE al 31.12.2014	239	101	348

Le riserve RNL su processi specifici e le riserve generali non sono incluse nella tabella.

Fonte: Corte dei conti europea.

CAPITOLO 5

«Competitività per la crescita e l'occupazione»

INDICE

	<i>Paragrafi</i>
Introduzione	5.1-5.5
Breve descrizione della sottorubrica «Competitività per la crescita e l'occupazione»	5.2-5.4
Estensione e approccio dell'audit	5.5
Regolarità delle operazioni	5.6-5.16
La maggior parte degli errori riguarda la sovradichiarazione di costi indiretti e per il personale	5.11-5.15
Violazioni delle norme sugli appalti	5.16
Analisi delle relazioni annuali di attività	5.17-5.20
Le relazioni annuali di attività della Commissione corroborano le risultanze dell'audit della Corte e le relative conclusioni	5.17-5.20
Analisi dei sistemi di gestione e di controllo selezionati	5.21-5.34
Centro comune di supporto per la spesa relativa alla ricerca e all'innovazione	5.21-5.34
Servizio comune di audit	5.24-5.26
Seguito dato ai risultati degli audit ex post per il settimo programma quadro di ricerca	5.27-5.31
Strategia di audit ex post per Orizzonte 2020	5.32-5.34
Conclusioni e raccomandazioni	5.35-5.38
Conclusione per il 2015	5.35-5.36
Raccomandazioni	5.37-5.38
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

INTRODUZIONE

5.1. Il presente capitolo espone le constatazioni della Corte riguardo alla sottorubrica «Competitività per la crescita e l'occupazione». Le informazioni fondamentali sulle attività esaminate e sulla spesa per l'esercizio 2015 sono fornite nel **grafico 5.1**.

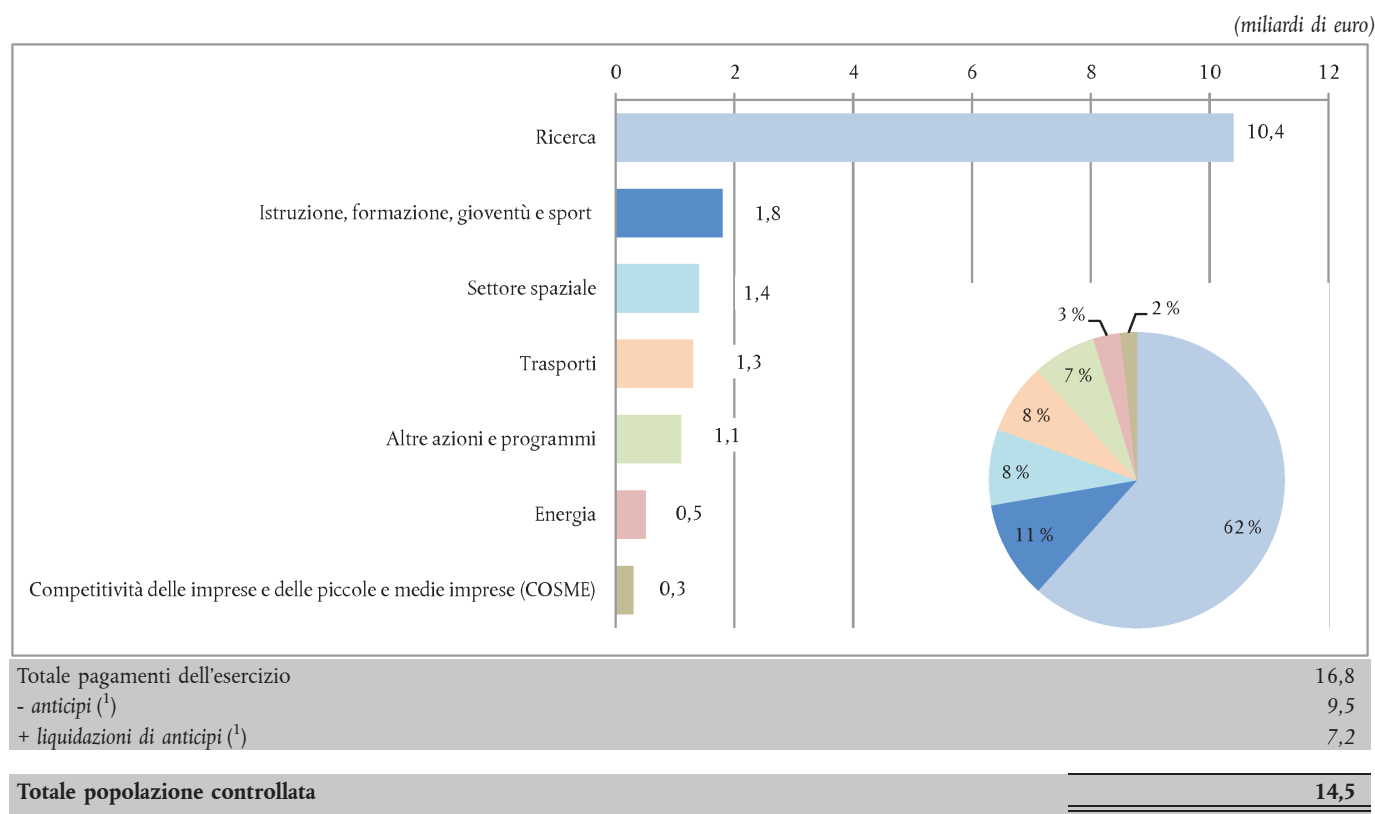
Breve descrizione della sottorubrica «Competitività per la crescita e l'occupazione»

5.2. La spesa in questo settore è volta a migliorare la ricerca e l'innovazione, a potenziare i sistemi di istruzione e a favorire l'occupazione, ad assicurare un mercato unico digitale, a promuovere le energie rinnovabili e l'efficienza energetica, a modernizzare il settore dei trasporti e a migliorare il contesto imprenditoriale, specie per le piccole e medie imprese (PMI).

5.3. Il settore della ricerca e dell'innovazione rappresenta il 62 % della spesa, erogata attraverso il settimo programma quadro per la ricerca e lo sviluppo tecnologico 2007-2013 («settimo programma quadro di ricerca») e il programma quadro di ricerca e innovazione 2014-2020 («Orizzonte 2020»). Altri importanti strumenti di spesa sono: il programma di apprendimento permanente ed Erasmus+ nei settori dell'istruzione, della formazione, della gioventù e dello sport; i programmi Galileo, EGNOS (navigazione satellitare) e il programma spaziale Copernicus; 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.

5.4. Quasi il 90 % della spesa viene erogato, sotto forma di sovvenzioni, a beneficiari pubblici o privati che partecipano a progetti. La Commissione eroga anticipi a fronte della firma di una convenzione di sovvenzione o di una decisione di finanziamento. Essa rimborsa i costi ammissibili al finanziamento UE dichiarati dai beneficiari, deducendo gli anticipi versati. Il rischio principale per la regolarità delle operazioni consiste nella dichiarazione, da parte dei beneficiari, di spese non ammissibili che non vengano né rilevate né corrette prima del rimborso da parte della Commissione.

Grafico 5.1 – Sottorubrica 1a del quadro finanziario pluriennale — «Competitività per la crescita e l'occupazione» — Informazioni fondamentali 2015



⁽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 2015.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Estensione e approccio dell'audit

5.5. L'**allegato 1.1** descrive gli elementi essenziali dell'approccio e della metodologia di audit della Corte. Riguardo all'audit della sottorubrica «Competitività per la crescita e l'occupazione», si precisa in particolare quanto segue.

- a) È stato esaminato un campione di 150 operazioni, come indicato nell'**allegato 1.1**, paragrafo 7. Il campione è estratto in modo da essere rappresentativo della gamma di spese eseguite nell'ambito della sottorubrica del quadro finanziario pluriennale (QFP) esaminata. Comprende 88 operazioni relative alla ricerca e all'innovazione, 18 operazioni per i settori istruzione, formazione professionale, gioventù e sport e 44 operazioni per altri programmi e attività.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- b) Per i nuovi programmi, come Orizzonte 2020 ed Erasmus +, quasi tutti i pagamenti effettuati nel 2015 erano anticipi e sono pertanto esclusi dal campione. La verifica delle operazioni svolta dagli auditor della Corte era incentrata in gran parte sui pagamenti relativi a progetti del periodo 2007-2013, specialmente nell'ambito del settimo programma quadro di ricerca e del programma di apprendimento permanente.
- c) Gli auditor hanno esaminato le relazioni annuali di attività delle direzioni generali Ricerca e innovazione (DG RTD), Mercato interno, industria, imprenditoria e PMI (DG GROW) nonché Istruzione e cultura (DG EAC).
- d) Sono state inoltre esaminate la creazione del Centro comune di supporto della Commissione per la gestione della spesa per la ricerca e l'innovazione e l'attuazione delle strategie di audit ex post della Commissione per il settimo programma quadro per la ricerca e Orizzonte 2020.

REGOLARITÀ DELLE OPERAZIONI

5.6. I risultati della verifica delle operazioni sono sintetizzati nell'**allegato 5.1**. Delle 150 operazioni esaminate dagli auditor della Corte, 72 (48 %) erano inficiate da errori. Sulla base dei 38 errori quantificati, il livello di errore stimato è del 4,4 % ⁽¹⁾.

5.7. Il **grafico 5.2** mostra in che misura i diversi tipi di errori incidano sul livello di errore stimato dalla Corte per il 2015.

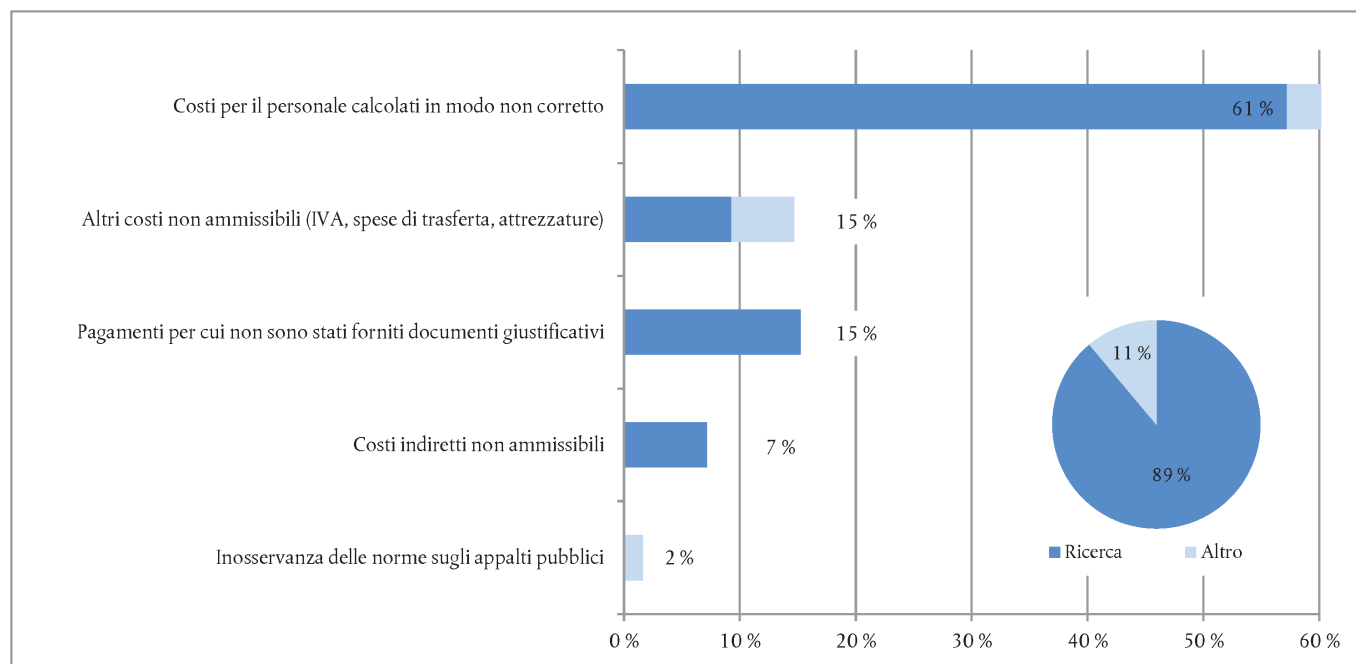
RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.6. Il livello di errore riferito dalla Corte è uno degli indicatori di efficacia nell'esecuzione delle spese dell'UE. Tuttavia la Commissione dispone di una strategia di controllo pluriennale in base alla quale i suoi servizi stimano un livello 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.

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 5.12.

⁽¹⁾ Il tasso di errore è stimato sulla base di un campione rappresentativo. La cifra indicata è la stima migliore. La Corte stima, con un livello di affidabilità del 95 %, che per gli esercizi finanziari 2014 e 2015 il livello di errore nella popolazione sia superiore al 2 %.

Grafico 5.2 — «Competitività per la crescita e l'occupazione» — Incidenza di ciascun tipo di errore sul livello di errore stimato

Fonte: Corte dei conti europea.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

5.8. Per 10 delle 38 operazioni che presentano errori quantificati, gli auditor della Corte hanno rilevato errori superiori al 20 % delle voci esaminate. Questi 10 casi (9 concernenti il settimo programma quadro per la ricerca e uno il programma per la competitività e l'innovazione 2007-2013) rappresentano il 77 % del livello globale di errore stimato, nel 2015, per la sottorubrica «Competitività per la crescita e l'occupazione».

5.9. Per la spesa relativa alla ricerca e all'innovazione, la tipologia e la gamma degli errori rilevati sono simili a quelle riscontrate durante l'intero periodo di applicazione del settimo programma quadro per la ricerca. Rispetto agli esercizi precedenti, gli auditor della Corte hanno riscontrato meno errori quantificati nei pagamenti relativi ad altri programmi e attività.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

5.10. In 16 casi di errori quantificabili, la Commissione, le autorità nazionali o i revisori indipendenti⁽²⁾ disponevano di informazioni sufficienti per prevenire o individuare e correggere gli errori prima di accettare la spesa. Se tutte queste informazioni fossero state utilizzate per prevenire, rilevare e correggere gli errori, il livello di errore stimato per la rubrica oggetto del presente capitolo sarebbe stato inferiore di 0,6 punti percentuali.

La maggior parte degli errori riguarda la sovradichiarazione di costi indiretti e per il personale

5.11. La maggior parte degli errori quantificati rilevati dalla Corte (33 su 38) riguardava i rimborsi di costi indiretti e per il personale, dichiarati dai beneficiari, non ammissibili. Questi errori sono stati riscontrati soprattutto, ma non esclusivamente, in progetti che rientrano nel settimo programma quadro per la ricerca (cfr. **riquadro 5.3**).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.10. 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 ai ricercatori rappresenta una sfida costante. Le constatazioni della Corte sono e saranno utilizzate per apportare altri miglioramenti ai controlli ex ante.

Per quanto riguarda la certificazione delle dichiarazioni di spesa da parte di revisori indipendenti (15 dei 16 casi menzionati dalla Corte), 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 un 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.

5.11. 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.

⁽²⁾ In alcuni casi, come ad esempio per 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.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Riquadro 5.3 — Esempio di rimborso di costi per il personale non ammissibili

Gli auditor della Corte hanno esaminato una dichiarazione di spesa, per un importo di 250 000 euro, presentata da un beneficiario che lavora con otto partner su un progetto per lo sviluppo di servizi di *cloud computing* a titolo del programma di sostegno alla politica in materia di tecnologie dell'informazione e della comunicazione (PSP TIC) nell'ambito del programma quadro per la competitività e l'innovazione 2007-2013. Gli auditor hanno rilevato che i costi per il personale imputati al progetto erano superiori al dovuto, in quanto erano calcolati sulla base di un numero di ore standard superiore al numero delle ore effettive. Inoltre, i costi salariali includevano il versamento di premi non ammissibili.

5.12. Quasi tutti gli errori riscontrati dagli auditor della Corte nelle dichiarazioni di spesa erano dovuti ad una interpretazione errata, da parte dei beneficiari, delle norme complesse di ammissibilità o al calcolo non corretto dei propri costi ammissibili. Gli auditor hanno riscontrato due casi di sospettata frode, in cui i beneficiari avrebbero deliberatamente sovradichiarato i costi ammissibili dei rispettivi progetti.

5.13. Riguardo alle spese per il personale, i beneficiari calcolavano spesso, in maniera non corretta, le tariffe orarie del proprio personale imputate al progetto, oppure non erano in grado di fornire elementi probatori adeguati circa il tempo effettivamente dedicato dal personale al progetto. In cinque casi, i beneficiari avevano erroneamente dichiarato, come spese per il personale, i compensi dei consulenti esterni (cfr. **riquadro 5.4**).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Riquadro 5.3 – Esempio di rimborso di costi per il personale non ammissibili

La Commissione procederà al recupero degli importi indebitamente versati.

La sopradichiarazione delle tariffe orarie è stata causata da errori nel calcolo delle ore produttive. Le norme relative a tale calcolo sono state semplificate in Orizzonte 2020 al fine di evitare questo tipo di errori.

5.12. Data la complessità delle norme, la Commissione ha introdotto numerose semplificazioni nell'ambito di Orizzonte 2020. In particolare:

- un tasso di finanziamento unico per azione, indicato nell'invito a presentare proposte;
- un tasso forfettario per i costi indiretti;
- sistema semplificato di registrazione del tempo e utilizzo più diffuso delle prassi dei beneficiari;
- norme più flessibili per terzi e subcontraenti;
- norme più semplici e chiare per il calcolo delle ore produttive (e quindi dei costi per il personale).

Meccanismi e norme ulteriormente semplificati sono stati introdotti nei casi in cui gli obiettivi strategici lo consentivano. Le sovvenzioni del Consiglio europeo della ricerca e le sovvenzioni Marie Curie sono chiare — esse riguardano in larga misura organismi pubblici, utilizzano maggiormente tassi fissi e somme forfettarie e hanno nella maggioranza dei casi un beneficiario unico. Ciò limita le possibilità di interpretazioni errate e mantiene i tassi di errore al di sotto del 2 %.

5.13. Le norme relative all'uso di consulenti, rivelatesi difficili nel 7° PQ, sono state semplificate in Orizzonte 2020.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Riquadro 5.4 — Esempio di rimborso di costi per il personale non ammissibili

Gli auditor hanno esaminato una dichiarazione di spesa ammontante a 85 000 euro presentata da un beneficiario che operava con 11 partner su un progetto a titolo del settimo programma quadro di ricerca per lo sviluppo di sistemi di monitoraggio ambientale. Per attuare il progetto, il beneficiario ha assunto dei consulenti. Gli auditor hanno rilevato che i consulenti in questione non soddisfacevano i criteri per essere considerati consulenti interni, segnatamente perché il costo delle loro prestazioni era notevolmente più elevato del costo del personale, della medesima categoria, alle dipendenze del beneficiario. Inoltre, i costi dichiarati per un membro del personale non erano giustificati da alcun elemento probatorio.

5.14. Per quanto riguarda i costi indiretti, i beneficiari che hanno commesso errori nel dichiarare i costi indiretti effettivi hanno utilizzato una metodologia non corretta o incluso costi non ammissibili nel calcolo dell'importo delle spese generali imputabili al progetto (cfr. **riquadro 5.5**). Nel caso dei beneficiari che hanno dichiarato un tasso forfetario per i costi indiretti, sulla base di una percentuale dei costi diretti, ogni errore nei rispettivi costi diretti ha comportato un errore corrispondente, in proporzione, nei costi indiretti ammissibili.

Riquadro 5.5 — Esempio di rimborso di costi indiretti non ammissibili

Gli auditor della Corte hanno esaminato una dichiarazione di spesa ammontante a 146 000 euro presentata da un beneficiario impegnato assieme a 11 partner in un progetto a titolo del settimo programma quadro di ricerca per lo sviluppo di sistemi informativi potenziati per la gestione di dati geo-riferiti. Essi hanno riscontrato che parte dei costi per il personale dichiarati dal beneficiario erano in realtà imputabili a un altro progetto. Il beneficiario ha incluso voci non ammissibili nel proprio calcolo dei costi indiretti (costi per il personale non connessi al supporto amministrativo, costi di marketing e spese per uffici e di trasferta non connesse alle attività di ricerca).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Riquadro 5.4 – Esempio di rimborso di spese per il personale non ammissibili

Le norme relative ai consulenti sono state semplificate in Orizzonte 2020 al fine di evitare o ridurre questo tipo di errori.

5.14. Il calcolo dei costi indiretti effettivi è complesso e costituisce una continua fonte di errore. Le norme di Orizzonte 2020 sono state semplificate e in tutti i casi si applica un importo forfetario per le spese generali, evitando così questo genere di errori.

Riquadro 5.5 – Esempio di rimborso di costi indiretti non ammissibili

L'esempio dimostra la complessità di calcolo dei costi indiretti effettivi. Per questo motivo Orizzonte 2020 ha introdotto un importo forfetario delle spese generali per tutti i progetti.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

5.15. Le norme di Orizzonte 2020 sono state semplificate. Nella relazione annuale sull'esercizio 2014, la Corte segnalava tuttavia un aumento del rischio di pagamenti irregolari nei casi in cui i ricercatori percepiscono una retribuzione aggiuntiva ⁽³⁾, o laddove i partecipanti utilizzano un'importante infrastruttura di ricerca. La Corte aveva raccomandato alla Commissione di sviluppare una strategia di controllo appropriata, che comprendesse verifiche adeguate dei costi dichiarati secondo criteri di ammissibilità specifici ⁽⁴⁾. Dalla verifica limitata svolta dagli auditor nel 2015 riguardo a Orizzonte 2020 ⁽⁵⁾, è emerso che il rischio inerente alla retribuzione aggiuntiva si è effettivamente verificato.

Violazioni delle norme sugli appalti

5.16. Sebbene siano stati rilevati sei casi di errore nei 10 appalti esaminati, l'applicazione delle norme in materia di appalti è notevolmente migliorata rispetto all'esercizio precedente. In un caso, si è riscontrata una grave inosservanza delle norme sugli appalti pubblici e, pertanto, i costi dichiarati per il contratto sottoposto ad audit sono risultati inammissibili. I rimanenti errori comprendono casi di inosservanza degli obblighi di informazione e di pubblicazione, l'errata applicazione dei criteri di selezione, nonché carenze nel capitolato d'oneri. Questi errori procedurali non sono quantificati e non contribuiscono al tasso di errore stimato dalla Corte.

ANALISI DELLE RELAZIONI ANNUALI DI ATTIVITÀ**Le relazioni annuali di attività della Commissione corroborano le risultanze dell'audit della Corte e le relative conclusioni**

5.17. Dopo aver esaminato le relazioni annuali di attività delle DG RTD, GROW ed EAC, la Corte ritiene che forniscano una valutazione corretta della gestione finanziaria per quanto riguarda la regolarità delle operazioni; inoltre, le informazioni fornite corroborano, per la maggior parte degli aspetti, le constatazioni e le conclusioni degli auditor. A titolo di esempio, la relazione annuale di attività della DG RTD comprende una riserva sui pagamenti a rimborso dei costi dichiarati a titolo del settimo programma quadro per la ricerca.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.15. *La Commissione ha messo a punto una strategia di audit per Orizzonte 2020 e sta inoltre elaborando strategie di controllo sulla base delle raccomandazioni della Corte.*

Per quanto riguarda la remunerazione aggiuntiva nel caso di beneficiari senza fini di lucro, la Commissione ha elaborato norme che sperava avrebbero permesso di trovare un equilibrio tra semplificazione, certezza e assistenza ragionevole ai ricercatori, assicurando al contempo una sana gestione finanziaria. Le osservazioni della Corte coincidono con l'esperienza acquisita dalla Commissione, che è attivamente alla ricerca di soluzioni di concerto con le organizzazioni e gli Stati membri partecipanti.

⁽³⁾ Pagamenti erogati in aggiunta alla consueta retribuzione di un dipendente (ad esempio per un lavoro supplementare o per una consulenza specifica) che incrementano la tariffa oraria per determinati progetti.

⁽⁴⁾ Cfr. relazione annuale sull'esercizio finanziario 2014, paragrafi 5.14 e 5.35.

⁽⁵⁾ Il campione estratto ai fini della verifica delle operazioni comprendeva una sola operazione per Orizzonte 2020.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

5.18. La DG RTD e la DG GROW hanno emesso nuove riserve per i pagamenti in cui stimano che il tasso di errore residuo (ossia il livello di errori non rilevati e non corretti che rimane al termine di un programma) supererà il 2 %.

5.19. La DG RTD ha espresso una riserva riguardo ai rimborsi effettuati per i costi dichiarati a titolo del Fondo di ricerca carbone e acciaio, essendo il tasso di errore residuo stimato a circa il 3 %. La DG GROW ha emesso una riserva concernente dei pagamenti a titolo di rimborso di costi dichiarati per il programma quadro per la competitività e l'innovazione 2007-2013, in cui il tasso di errore residuo era stimato al 6,1 %.

5.20. Tanto per il Fondo di ricerca carbone e acciaio quanto per il programma quadro per la competitività e l'innovazione 2007-2013, la principale causa di errore risiede nella complessità delle norme e nel fatto che, essendo le condizioni di ammissibilità simili ma non esattamente identiche a quelle del settimo programma quadro per la ricerca, i beneficiari applicano erroneamente le norme stabilite per quest'ultimo al calcolo delle proprie dichiarazioni di spesa.

ANALISI DEI SISTEMI DI GESTIONE E DI CONTROLLO SELEZIONATI

Centro comune di supporto per la spesa relativa alla ricerca e all'innovazione

5.21. La responsabilità per la spesa in materia di ricerca e innovazione è ripartita fra numerosi organismi attuatori: otto direzioni generali della Commissione, sette imprese comuni, quattro agenzie esecutive, un'agenzia decentrata e diverse organizzazioni internazionali che operano mediante accordi di delega.

5.22. Per assicurare un'attuazione del programma efficiente ed armonizzata, e tenendo conto della raccomandazione della Corte⁽⁶⁾, nel gennaio 2014 la Commissione ha istituito un Centro comune di supporto per la gestione di Orizzonte 2020. Il Centro, ospitato dalla DG RTD, fornisce servizi comuni in termini di assistenza giuridica, audit ex post (tramite il Servizio comune di audit), operazioni e servizi informatici, processi operativi, informazioni e dati sul programma.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.20. *Le norme relative al Fondo di ricerca carbone e acciaio, un piccolo regime indipendente in seno alla Direzione generale per la ricerca e l'innovazione (spesa di 44 milioni di EUR nel 2015), sono in fase di armonizzazione con quelle del programma quadro principale, laddove ciò è possibile.*

⁽⁶⁾ Relazione speciale n. 2/2013 «La Commissione ha assicurato un'attuazione efficiente del settimo programma quadro per la ricerca?» (GU C 267 del 17.9.2013).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

5.23. Il Centro comune di supporto rappresenta un passo avanti verso la semplificazione delle operazioni e dei sistemi informatici, l'armonizzazione della gestione delle sovvenzioni e l'applicazione sistematica, da parte dei vari organismi attuatori, delle norme di Orizzonte 2020. Tuttavia, l'Istituto europeo di innovazione e tecnologia, che dovrebbe gestire circa 2,3 miliardi di euro o il 3 % della dotazione di Orizzonte 2020, attualmente non partecipa a questo quadro di gestione e controllo.

Servizio comune di audit

5.24. Per la spesa in materia di ricerca e innovazione, la Commissione ha riconosciuto la necessità di ridurre l'onere amministrativo che grava sui beneficiari, mantenendo al contempo un giusto equilibrio fra fiducia e controllo. La Commissione ha quindi ridotto le verifiche a monte dei pagamenti e si propone di ottenere le garanzie di cui necessita prevalentemente dagli audit ex post condotti sulle spese rimborsate. Gli audit ex post sono condotti dagli stessi auditor della Commissione appartenenti al Servizio comune di audit o da revisori indipendenti che lavorano per conto della Commissione nell'ambito di un contratto quadro.

5.25. Sebbene il servizio suddetto sia stato creato come parte del Centro comune di supporto nel gennaio 2014, si sono registrati ritardi nell'assunzione del personale e la maggior parte dei nuovi effettivi ha assunto le proprie funzioni presso il Servizio solo verso la fine del 2015. Ciononostante, gli obiettivi concernenti il numero di audit intrapresi e il numero di audit finalizzati alla rilevazione delle frodi sono stati raggiunti. Il numero di audit ultimati era leggermente al di sotto dell'obiettivo stabilito, con 456 audit chiusi rispetto ai 473 previsti (96 %).

5.26. I diversi organismi attuatori hanno avuto difficoltà nel definire una posizione comune su come attuare alcune raccomandazioni di audit relative al recupero di importi di spesa non ammissibili per i progetti del settimo programma quadro per la ricerca⁽⁷⁾. Ciò aumenta il rischio di un trattamento non uniforme dei beneficiari e crea incertezza giuridica.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.26. Nel caso di Orizzonte 2020 sono in corso discussioni per definire un processo che consenta di garantire coerenza nei recuperi, rispettando al contempo gli obblighi degli ordinatori. I differenti servizi del settore della ricerca hanno convenuto di coordinare il processo di estrapolazione per migliorare l'armonizzazione del Settimo programma quadro.

⁽⁷⁾ Questa osservazione scaturisce dai risultati di un esame del Centro comune di supporto svolto dal Servizio di audit interno nel 2015.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Seguito dato ai risultati degli audit ex post per il settimo programma quadro di ricerca

5.27. A fine 2015, la Commissione aveva verificato le spese rimborsate per 2,5 miliardi di euro, pari all'8 % dei pagamenti eseguiti per il settimo programma quadro di ricerca (30,9 miliardi di euro). La Commissione aveva chiuso 3 334 audit dei 4 116 pianificati nella propria strategia di audit che continua fino alla fine del 2016 ⁽⁸⁾. Essa ha calcolato un tasso di errore statisticamente valido del 4,5 % per il settimo programma quadro per la ricerca.

5.28. Alla fine del 2015, gli aggiustamenti operati a seguito degli audit ex post della Commissione ammontavano in totale a 107 milioni di euro, di cui 79,4 milioni (74 %) erano stati recuperati (cfr. paragrafi 1.40 -1.43).

5.29. Ogniqualvolta si riscontrino errori sistematici, la Commissione applica rettifiche per estrapolazione ⁽⁹⁾. Alla fine del 2015, la Commissione aveva proceduto a 5 868 estrapolazioni su un totale di 8 592 casi, il che corrisponde a un tasso di attuazione del 68 % (contro il 74,9 % raggiunto a fine 2014).

5.30. Tenendo conto degli errori corretti a seguito dell'estrapolazione dei risultati di audit, la Commissione ha calcolato un tasso di errore residuo del 2,8 % per il settimo programma quadro per la ricerca. Tale tasso rappresenta il livello previsto di errori che rimangono non rilevati e non corretti una volta completati tutti i pagamenti del programma.

5.31. Considerata la natura pluriennale del programma, la Corte ritiene che la strategia di audit ex post della Commissione per il settimo programma quadro per la ricerca fornisca una base adeguata per il calcolo del tasso di errore residuo concernente la spesa sostenuta nel quadro del programma. Alla fine del 2015, il numero di audit chiusi era in linea con le aspettative.

5.29. *Al presente stadio del Settimo programma quadro il tasso di estrapolazione è considerato soddisfacente. Il tasso è diminuito alla fine del 2015 in concomitanza con la chiusura di molti audit, ma le estrapolazioni avranno luogo nel 2016.*

⁽⁸⁾ Nel 2015 il numero totale di audit pianificati era stato aumentato per garantire una copertura sufficiente della spesa a titolo del settimo programma quadro per la ricerca.

⁽⁹⁾ Estensione dei risultati di audit di natura sistematica a tutti i progetti dei beneficiari sottoposti ad audit.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Strategia di audit ex post per Orizzonte 2020

5.32. Per Orizzonte 2020 la Commissione ha il compito di porre in atto una strategia di audit basata sull'audit finanziario di un campione rappresentativo di spese sostenute per l'intero programma, integrato da spese selezionate sulla base di una valutazione dei rischi⁽¹⁰⁾. L'obiettivo principale è fornire una garanzia valutando la legittimità e la regolarità dei pagamenti eseguiti a titolo di rimborso dei costi dichiarati ed elaborando una stima ragionevole del tasso di errore residuo al termine del programma.

5.33. A dicembre 2015 la Commissione ha approvato la strategia di audit ex post per Orizzonte 2020, compreso un totale di 4 400 audit da espletare⁽¹¹⁾. La Commissione ha manifestato l'intenzione di sottoporre ad audit, nell'ambito della strategia in questione, al massimo il 7 % dei beneficiari, in modo da ridurre l'onere di controllo gravante su questi ultimi.

5.34. Malgrado alcuni ritardi nell'avvio del contratto quadro per l'affidamento a società esterne degli audit relativi a Orizzonte 2020, l'attuazione della strategia dovrebbe iniziare, come stabilito, nel 2016.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI**Conclusione per il 2015**

5.35. 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.

5.36. Per questa sottorubrica del QFP, la verifica delle operazioni indica che il livello di errore stimato nella popolazione è del 4,4 % (cfr. **allegato 5.1**).

5.36. Si veda la risposta della Commissione al punto 5.6.

⁽¹⁰⁾ Regolamento (UE) n. 1291/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, che istituisce il programma quadro di ricerca e innovazione (2014–2020) — Orizzonte 2020 e abroga la decisione n. 1982/2006/CE (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 104).

⁽¹¹⁾ Sono previsti audit supplementari per le entità che beneficiano di convenzioni di sovvenzione specifiche, per le entità oggetto di una procedura di discarico distinta, o su richiesta delle imprese comuni che operano nel campo della ricerca.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Raccomandazioni

5.37. L'*allegato 5.2* presenta i risultati dell'esame svolto sui progressi compiuti nell'attuare le raccomandazioni espresse dalla Corte in precedenti relazioni annuali. Nelle relazioni annuali sugli esercizi 2012 e 2013, la Corte aveva formulato otto raccomandazioni. Una di queste è esclusa dalla presente valutazione in quanto la sua attuazione richiede di essere valutata nell'arco di più anni. Una raccomandazione è stata pienamente attuata dalla Commissione, mentre sei sono state attuate per la maggior parte degli aspetti.

5.38. Alla luce di questo esame, nonché delle constatazioni e conclusioni formulate per l'esercizio 2015, la Corte raccomanda 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 5.10);
- **Raccomandazione 2:** la Commissione dovrebbe fornire ai beneficiari orientamenti sulle differenze specifiche fra Orizzonte 2020 e il settimo programma quadro per la ricerca e programmi analoghi (cfr. paragrafi 5.15 e 5.20);
- **Raccomandazione 3:** la Commissione dovrebbe emanare linee guida comuni destinate agli organismi attuatori per la spesa in materia di ricerca e innovazione, al fine di assicurare un trattamento uniforme dei beneficiari nell'applicare le raccomandazioni di audit per il recupero dei costi non ammissibili (cfr. paragrafo 5.26);
- **Raccomandazione 4:** la Commissione dovrebbe monitorare attentamente l'attuazione delle rettifiche estrapolate sulla base degli audit ex post da essa svolti sui costi rimborsati a titolo del settimo programma quadro per la ricerca (cfr. paragrafo 5.29).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

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 ai ricercatori rappresenta una sfida costante. Le constatazioni della Corte sono e saranno utilizzate per apportare altri miglioramenti ai controlli ex ante.

La Commissione accetta la raccomandazione.

La Commissione sta già fornendo orientamenti molteplici su questi aspetti. Le differenze tra le norme del 7° PQ e di Orizzonte 2020 sono specificamente indicate nella convenzione di sovvenzione tipo annotata. Nel 2015 è stata promossa un'ampia campagna di comunicazione sulle norme giuridiche e finanziarie di Orizzonte 2020, nell'ambito della quale sono stati organizzati 16 eventi negli Stati membri con la partecipazione di 2 046 rappresentanti dei beneficiari e dei revisori incaricati della certificazione di Orizzonte 2020. Nel 2016 sono previsti altri 14 eventi.

Il Centro comune di supporto fornisce orientamenti sulle questioni giuridiche e finanziarie, mettendo spesso in rilievo le differenze tra le norme del 7° PQ e di Orizzonte 2020.

La Commissione accetta la raccomandazione.

I differenti servizi hanno concordato un processo di estrapolazione per migliorare l'armonizzazione del Settimo programma quadro. Nel caso di Orizzonte 2020 sono in corso discussioni per definire un processo che consenta di garantire coerenza nella realizzazione degli audit, rispettando al contempo gli obblighi degli ordinatori.

La Commissione accetta la raccomandazione.

La Commissione effettua un attento monitoraggio dei casi di estrapolazione ed è soddisfatta dei progressi realizzati al presente stadio del Settimo programma quadro. Il tasso di attuazione è diminuito alla fine del 2015 in concomitanza con la chiusura di molti audit, ma le estrapolazioni avranno luogo nel 2016.

ALLEGATO 5.1

RISULTATI DELLA VERIFICA DELLE OPERAZIONI PER LA SOTTORUBRICA «COMPETITIVITÀ PER LA CRESCITA E L'OCCUPAZIONE»

	2015	2014
DIMENSIONE E STRUTTURA DEL CAMPIONE		
Totale operazioni:	150	166
IMPATTO STIMATO DEGLI ERRORI QUANTIFICABILI		
Livello di errore stimato	4,4 %	5,6 %
Limite superiore dell'errore (LSE)	6,7 %	
Limite inferiore dell'errore (LIE)	2,0 %	

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				
2013	La Commissione dovrebbe: Raccomandazione 1: estendere e intensificare la campagna di comunicazione volta a sensibilizzare i beneficiari e i revisori indipendenti in merito alle norme di ammissibilità della spesa per la ricerca nell'ambito del 7° PQ.		X				La campagna di comunicazione ha raggiunto finora oltre 4 500 persone. La Commissione continuerà a prodigarsi in questo senso nell'ambito delle attività finalizzate a fornire orientamenti per l'Orizzonte 2020 (si veda la raccomandazione 3). Nel settore della ricerca si svolgono attività di sensibilizzazione volte ad allertare il personale della Commissione in merito ai rischi specifici inerenti ai diversi tipi di beneficiari. Ciò si riferisce sia alla fase del pagamento (7° PQ), sia alla fase contrattuale (Orizzonte 2020). Per l'Orizzonte 2020, questo tipo di informazioni sarà incorporato in modo più capillare nei sistemi di informazione utilizzati dalla Commissione. Ci si attende che l'83 % degli audit ex post per il periodo 2012-2016 sia selezionato sulla base di diversi fattori di rischio. La strategia antidroga nel campo della ricerca è un'altra componente significativa dei controlli mirati della Commissione basati sul rischio.	
	Raccomandazione 2: nell'ambito del gruppo di politiche, svolgere le proprie attività di controllo tenendo maggiormente in considerazione i rischi, focalizzando i controlli sui beneficiari a rischio elevato (ad esempio entità con minore esperienza in merito ai finanziamenti europei) e alleviando l'onere dei controlli per i beneficiari con un profilo di rischio meno elevato.		X				Vedi sopra (la risposta alla raccomandazione 1). Nel settore istruzione e cultura la Commissione mette in atto attività basate sul rischio nei seguenti ambiti: a) il ciclo annuale delle visite di controllo effettuate dal personale della DG EAC presso le autorità e le agenzie nazionali; b) le percentuali minime e il numero minimo in termini assoluti dei controlli sui beneficiari (controlli primari) che ogni anno le agenzie nazionali devono effettuare (tipologia del regime di finanziamento, complessità delle norme, struttura dei beneficiari, ecc.); c) gestione del rischio da parte delle agenzie nazionali per l'esecuzione di ulteriori controlli mirati sui beneficiari in aggiunta al numero minimo di controlli imposti dalla DG EAC.	

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				
2013	Raccomandazione 3: per i nuovi programmi per la ricerca e le altre politiche interne per il periodo 2014-2020, fornire orientamenti tempestivi, coerenti e chiari ai beneficiari e alle autorità di gestione per quel che riguarda i requisiti riveduti in materia di ammissibilità e controllo.				X			
	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				Si rimanda altresì alla risposta della Commissione alla raccomandazione 1 del 2013.	
	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						
2012	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 lacune nelle verifiche ex ante individuate 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) della 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 2015 sono stati avviati 92 audit di TIC (ICT-PSP) del CIP. In totale sono stati chiusi 52 audit della spesa non destinata alla ricerca riguardanti un importo di 23,7 milioni di EUR. 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 titolari 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

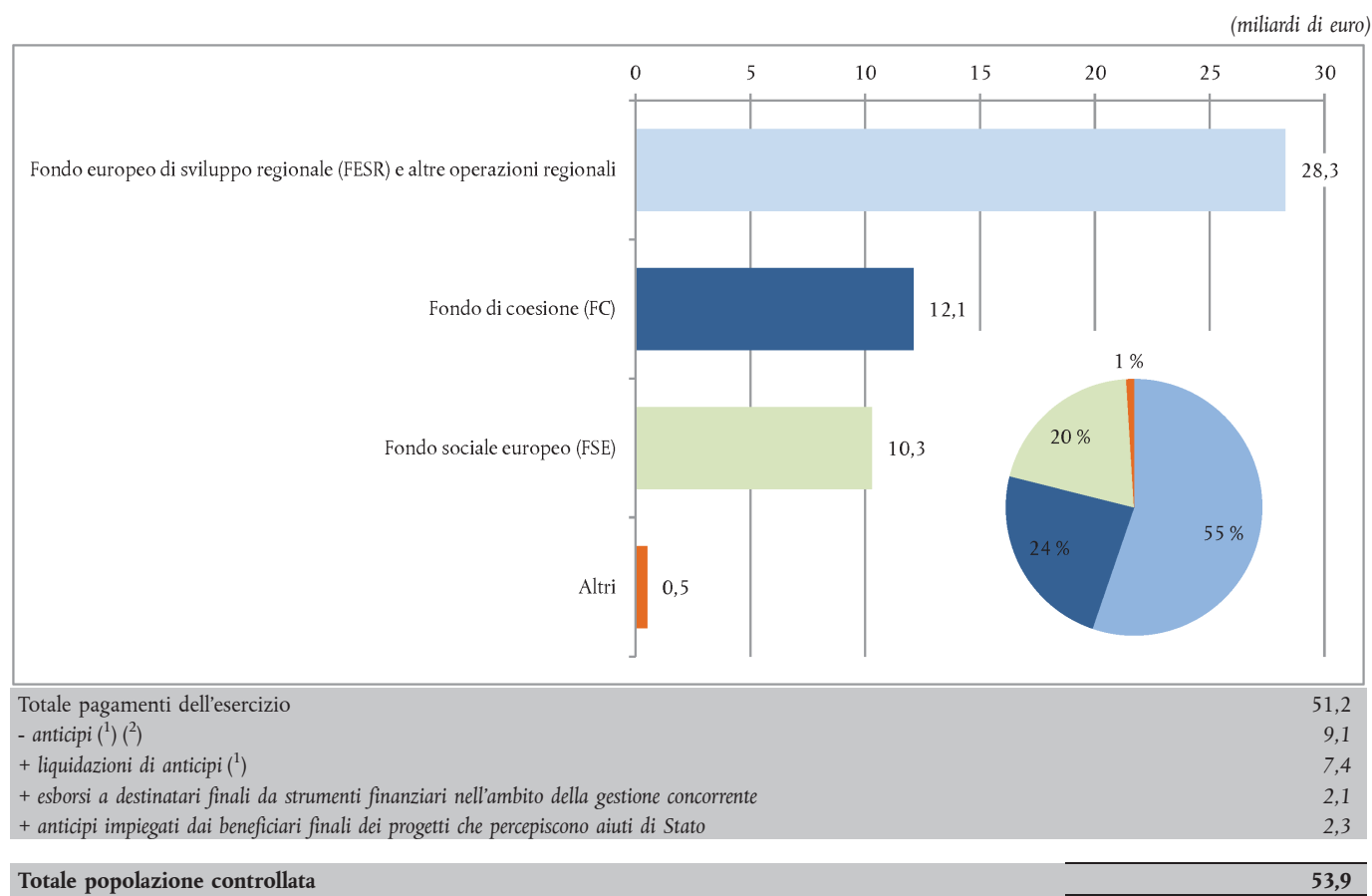
	<i>Paragrafi</i>
Introduzione	6.1-6.10
Breve descrizione della rubrica «Coesione economica, sociale e territoriale»	6.3-6.8
Estensione e approccio dell'audit	6.9-6.10
Regolarità delle operazioni	6.11-6.36
Analisi degli strumenti finanziari nell'ambito della gestione concorrente	6.37-6.46
Analisi degli elementi dei sistemi di controllo interno, comprese le relazioni annuali di attività	6.47-6.71
Valutazione della supervisione esercitata dalla Commissione sulle autorità di audit	6.47-6.64
Analisi delle relazioni annuali di attività della Commissione	6.65-6.71
Conclusioni e raccomandazioni	6.72-6.76
Conclusione per il 2015	6.72-6.74
Raccomandazioni	6.75-6.76
Valutazione della performance dei progetti	6.77-6.89
 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». Le informazioni fondamentali sulle attività esaminate e sulle spese per l'esercizio 2015 sono fornite nel **grafico 6.1**.

Grafico 6.1 – Rubrica 1b del QFP — Informazioni fondamentali relative all'esercizio 2015



⁽¹⁾ Conformemente alla definizione armonizzata di operazioni sottostanti (per maggiori dettagli cfr. **allegato 1.1**, paragrafo 7).

⁽²⁾ Questa cifra include 1,3 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.

Fonte: Conti consolidati dell'Unione europea per l'esercizio 2015.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

6.2. I pagamenti erano costituiti, per oltre l'80 %, da pagamenti intermedi ai programmi operativi (PO) del periodo di programmazione 2007-2013, il cui periodo di ammissibilità è terminato il 31 dicembre 2015. I pagamenti relativi ad anticipi per il periodo di programmazione 2014-2020 sono ammontati a circa 7,8 miliardi di euro ⁽¹⁾.

Breve descrizione della rubrica «Coesione economica, sociale e territoriale»*Obiettivi, strumenti e gestione della spesa delle diverse politiche*

6.3. La spesa relativa alla 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 a promuovere la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale ⁽²⁾. Gli strumenti delle politiche che sostengono il rafforzamento della coesione economica e sociale sono i seguenti:

- il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), che intende correggere i principali squilibri regionali attraverso il sostegno finanziario alla realizzazione di infrastrutture e agli investimenti produttivi che creano posti di lavoro, principalmente a favore delle imprese;
- il Fondo di coesione (FC), che finanzia progetti nel settore dell'ambiente e dei trasporti negli Stati membri il cui PNL pro capite è inferiore al 90 % della media UE ⁽³⁾;
- il Fondo sociale europeo (FSE), che si propone di migliorare le opportunità di impiego e lavoro (soprattutto attraverso iniziative di formazione), favorendo un livello elevato di occupazione e la creazione di più posti di lavoro e di impegni più qualificati; e
- altri strumenti e/o fondi come lo strumento europeo di vicinato (ENI) che sostiene la cooperazione transfrontaliera e l'attuazione di iniziative politiche per ravvicinare l'UE e i paesi limitrofi e il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD), che fornisce assistenza materiale agli indigenti per aiutarli a uscire dalla povertà.

⁽¹⁾ Riguardo al periodo di programmazione 2014-2020, gli anticipi relativi ai diversi fondi sono ammontati, rispettivamente, a: 3,8 miliardi di euro per il FESR; 1,2 miliardi di euro per l'FC; 2,3 miliardi di euro per l'FSE e 0,5 miliardi di euro per altri fondi. Questi pagamenti non hanno formato oggetto dell'esame della Corte (cfr. paragrafo 6.9).

⁽²⁾ Articoli 174-178 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

⁽³⁾ Per entrambi i periodi di programmazione 2007-2013 e 2014-2020, l'FC interessa la Bulgaria, la Repubblica ceca, l'Estonia, la Grecia, la Croazia, Cipro, la Lettonia, la Lituania, l'Ungheria, Malta, la Polonia, il Portogallo, la Romania, la Slovenia e la Slovacchia. La Spagna era ammissibile al sostegno transitorio dell'FC solo durante il periodo di programmazione 2007-2013.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

6.4. Il FESR, l'FC e l'FSE sono disciplinati da norme comuni, salvo eccezioni previste nei regolamenti specifici di ciascun Fondo. Questi fondi sono attuati tramite programmi pluriennali. La Commissione provvede alla gestione concorrente con gli Stati membri. Per ciascun periodo di programmazione, la Commissione approva i PO, preparati dagli Stati membri, tramite i quali vengono finanziati i progetti ⁽⁴⁾. I progetti sono selezionati dalle autorità degli Stati membri. Durante l'attuazione dei progetti, i beneficiari dichiarano i costi sostenuti alle rispettive autorità nazionali, le quali, a loro volta, certificano e dichiarano le spese alla Commissione.

Rischi sotto il profilo della regolarità

6.5. Per quanto riguarda la spesa FESR/FC, uno dei rischi principali è che i beneficiari dichiarino costi che non sono ammissibili in base alle norme nazionali sull'ammissibilità e/o alle disposizioni sull'ammissibilità, meno numerose, contenute nei regolamenti dei fondi strutturali dell'UE. La spesa FESR/FC è inoltre soggetta alle norme del mercato interno dell'UE di applicazione generale (principalmente le norme sugli appalti pubblici e gli aiuti di Stato). Negli esercizi precedenti, il mancato rispetto delle norme UE e/o nazionali in materia di appalti pubblici al momento di aggiudicare i contratti ha costituito il rischio principale per la regolarità della spesa finanziata dal FESR e dall'FC.

6.6. 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 piccole dimensioni, 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

6.5. 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]. Per limitare questi rischi, la Commissione ha continuato ad adottare misure specifiche: ad esempio, orientamenti approfonditi e formazione aggiuntiva messi a disposizione delle autorità di gestione in merito ai rischi identificati, al fine di incrementare la capacità amministrativa in questi settori; attività di audit mirate ai settori maggiormente a rischio; attuazione tempestiva delle rettifiche finanziarie, procedure di interruzione e sospensione. Tali misure preventive e correttive sono state attuate insieme a nuove iniziative nell'ambito di un piano d'azione globale definito nel 2013 allo scopo di migliorare l'attuazione delle norme in materia di appalti pubblici, e sono state politicamente approvate dalla Commissione nel dicembre del 2015.

È attualmente in corso di attuazione anche un altro piano d'azione, volto a sostenere le autorità responsabili dei programmi nell'attuazione delle norme in materia di aiuti di Stato, riviste e semplificate nel 2014 attraverso un regolamento generale di esenzione per categoria modificato e ulteriormente chiarite tramite la pubblicazione a maggio 2016 della «comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto».

6.6. Per attenuare i rischi individuati, la Commissione ha adottato misure specifiche, in particolare preventive e correttive, quali orientamenti, formazione, semplificazione, una rigorosa politica in materia di interruzione e sospensione dei pagamenti e, ove necessario, l'attuazione di rettifiche finanziarie. Inoltre, per contrastare tali rischi, la Commissione promuove attivamente il ricorso alle opzioni semplificate in materia di costi 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.

⁽⁴⁾ Per il periodo di programmazione 2007-2013, la Commissione ha approvato 440 PO (322 per FESR/FC, di cui 25 PO contengono progetti FC e 118 per il FSE) e 392 PO (la maggior parte dei quali coinvolge più di un fondo) per il periodo di programmazione 2014-2020.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

6.7. Nell'attuare i PO, le autorità degli Stati membri si trovano di fronte a 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. Tale situazione potrebbe, in pratica, nuocere all'applicazione uniforme di controlli efficaci volti a impedire che spese non ammissibili siano rimborsate a carico del bilancio dell'UE. La questione diviene più pressante con l'approssimarsi della fine del periodo di ammissibilità, poiché gli Stati membri rischiano di perdere la parte non spesa dei fondi inizialmente loro assegnati⁽⁵⁾.

La Commissione ha avviato nel 2015 ulteriori misure di semplificazione

6.8. Nel luglio 2015, la Commissione ha istituito un gruppo ad alto livello di esperti indipendenti incaricato di monitorare la semplificazione per i beneficiari dei fondi strutturali e d'investimento europei (fondi SIE)⁽⁶⁾. Il gruppo aveva il compito di:

- valutare il recepimento delle opportunità di semplificazione da parte degli Stati membri, compresi gli impegni assunti da questi ultimi per ridurre l'onere amministrativo che grava sui beneficiari, come stabilito negli accordi di partenariato concernenti i fondi SIE 2014-2020;
- analizzare l'attuazione delle opportunità di semplificazione negli Stati membri e nelle regioni, tenendo conto di uno studio sull'uso delle nuove disposizioni in materia di semplificazione nella prima fase del periodo di programmazione 2014-2020, e il loro impatto sull'onere e sui costi amministrativi; e
- definire la buona prassi nelle questioni concernenti la riduzione dell'onere amministrativo per i beneficiari.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6.7. Attraverso controlli appropriati occorre garantire la regolarità di tutte le spese dichiarate durante l'intero periodo di attuazione fino alla chiusura.

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 maniera tempestiva, orientamenti relativi alla chiusura (decisione C (2013) 1573), successivamente completati e aggiornati in data 30 aprile 2015. I servizi della Commissione hanno organizzato seminari di chiusura per gli Stati membri e aggiornato le proprie valutazioni dei rischi 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.

La Commissione ha istituito una task force per la migliore attuazione dei fondi della politica di coesione in otto Stati membri. Pur sottolineando l'importanza del completo rispetto della legittimità e regolarità delle spese, questa task force ha aiutato gli Stati membri interessati ad affrontare il processo preparatorio della chiusura. Lo stesso approccio mirato e proattivo sarà impiegato a supporto dell'implementazione dei programmi degli Stati membri nel 2014-2020, tenendo conto delle lezioni apprese.

⁽⁵⁾ 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.

⁽⁶⁾ Decisione C(2015) 4806 della Commissione, del 10 luglio 2015.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Estensione e approccio dell'audit

6.9. L'**allegato 1.1** descrive gli elementi essenziali dell'approccio e della metodologia di audit della Corte. Per quanto riguarda l'audit della rubrica «Coesione economica, sociale e territoriale», si precisa in particolare quanto segue:

- a) È stato esaminato un campione di 223 operazioni⁽⁷⁾, secondo i criteri indicati nell'**allegato 1.1**, paragrafo 7. Il campione è estratto in modo da essere rappresentativo della gamma di spese eseguite nell'ambito della rubrica del quadro finanziario pluriennale (QFP) esaminata. Nel 2015, il campione era costituito da operazioni eseguite in 15 Stati membri⁽⁸⁾.
- b) Per gli strumenti finanziari nell'ambito della gestione concorrente, sono stati esaminati anche i tassi di esborso (ossia la quota dei fondi utilizzati a livello di destinatari finali). L'esame è stato effettuato sulla base delle relazioni 2014 stilate dalla Commissione sui progressi compiuti e dell'analisi di sette strumenti finanziari del FESR in sette Stati membri⁽⁹⁾.
- c) Gli auditor della Corte hanno valutato altri elementi dei controlli interni e delle relazioni annuali di attività:
 - i) le attività di vigilanza della Commissione sulle autorità di audit in 16 Stati membri⁽¹⁰⁾;
 - ii) le relazioni annuali di attività (RAA) comprendevano quelle della direzione generale Politica regionale e urbana e della direzione generale Occupazione, affari sociali e inclusione.

6.10. Per il secondo anno consecutivo, gli auditor della Corte hanno verificato se, e in quale misura, fosse stato predisposto un sistema di misurazione della performance per valutare se i progetti ultimati esaminati avessero conseguito gli obiettivi in termini di realizzazioni e risultati indicati nei documenti di approvazione dei progetti. È stata altresì verificata la conformità di detti obiettivi agli obiettivi dei PO. La verifica ha riguardato 149 dei 223 progetti esaminati che erano stati completati all'epoca dell'audit; i risultati sono presentati nella sezione sulla valutazione della performance dei progetti.

⁽⁷⁾ Di queste operazioni, 120 erano relative a progetti del FESR, 52 a progetti dell'FC, 44 a progetti dell'FSE e sette a strumenti finanziari del FESR; tutte riguardavano il periodo di programmazione 2007-2013, ad eccezione di quattro progetti dell'FSE concernenti il periodo di programmazione 2000-2006 (cfr. **allegato 6.1**). Il campione è stato estratto fra tutti i pagamenti, a eccezione degli anticipi, ammontati a 1,3 miliardi di euro nel 2015.

⁽⁸⁾ Bulgaria, Repubblica ceca, Germania, Grecia, Spagna, Francia, Italia, Lettonia, Ungheria, Austria, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia e Regno Unito (cfr. **allegato 1.3**).

⁽⁹⁾ Bulgaria, Grecia, Spagna, Italia, Ungheria, Polonia e Regno Unito.

⁽¹⁰⁾ Belgio, Bulgaria, Croazia, Cipro, Repubblica ceca, Germania, Estonia, Spagna, Francia, Italia, Ungheria, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia e Regno Unito.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

REGOLARITÀ DELLE OPERAZIONI

6.11. L'**allegato 6.1** presenta una sintesi dei risultati delle verifiche delle operazioni. Delle 223 operazioni esaminate dagli auditor della Corte, 72 (32 %) erano inficiate da errori. Sulla base dei 33 errori quantificati, il livello di errore stimato è del 5,2 % ⁽¹¹⁾.

6.11. La Commissione evidenzia che il livello di errore segnalato dalla Corte rappresenta 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 inoltre che, considerata la natura pluriennale dei sistemi di gestione e controllo nell'ambito della politica di coesione, gli errori commessi nel 2015 possono essere rettificati fino alla chiusura e al momento della chiusura, come illustrato nella sezione 2.4.3 delle relazioni annuali di attività per il 2015 della DG Politica regionale e urbana e della DG Occupazione, affari sociali e inclusione.

La Commissione rileva che il tasso di errore stimato per il 2015 è conforme ai tassi di errore presentati dalla Corte per gli ultimi cinque anni. Questo dato conferma che il livello di errore per il periodo di programmazione 2007-2013 rimane stabile, ed è sensibilmente inferiore ai tassi riportati per il periodo 2000-2006. Questa evoluzione è il risultato di un miglioramento del quadro normativo, che include la semplificazione, il rafforzamento dei sistemi di gestione e controllo e la rigorosa politica di interruzione/sospensione dei pagamenti applicata dalla Commissione non appena vengono rilevate carenze, come riferito nelle relazioni annuali di attività del 2015. La Commissione continuerà a concentrare le proprie azioni sui programmi/sugli Stati membri maggiormente a rischio e ad attuare, all'occorrenza, misure correttive attraverso una rigorosa politica di interruzione e sospensione dei pagamenti fino alla chiusura nonché ad applicare procedure rigorose alla chiusura per escludere ogni rischio materiale residuo di spese irregolari.

La Commissione osserva altresì che la frequenza di errore è diminuita notevolmente rispetto agli anni precedenti.

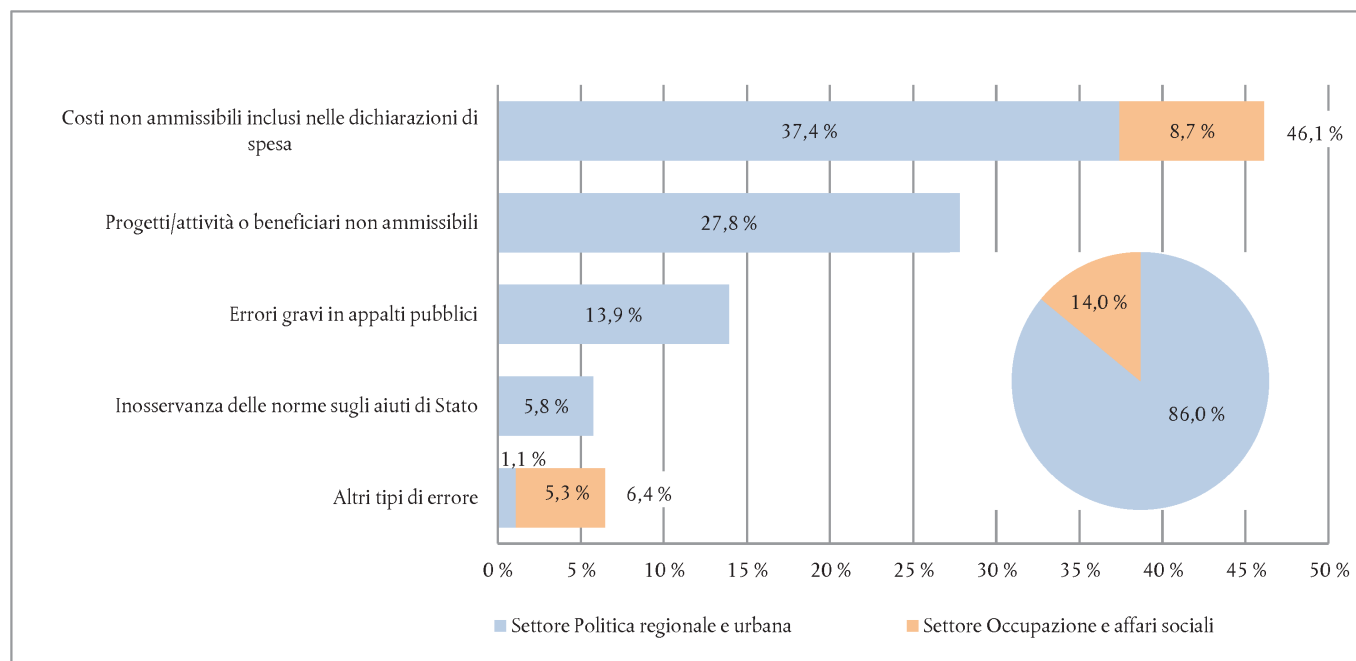
⁽¹¹⁾ L'errore è stimato sulla base di un campione rappresentativo. La cifra indicata è la stima migliore. La Corte stima, con un livello di affidabilità del 95 %, che il livello di errore nella popolazione si collochi tra il 2,8 % e il 7,6 % (rispettivamente, il limite inferiore e quello superiore dell'errore). Ulteriori informazioni sulla metodologia applicata dalla Corte per verificare le operazioni figurano all'**allegato 1.1**, paragrafo 7.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

6.12. Il capitolo 1 contiene una valutazione dell'esattezza dei dati relativi alle rettifiche finanziarie presentati nel quadro del dibattito e dell'analisi sui rendiconti finanziari riportati nei conti consolidati dell'UE (cfr. paragrafi 1.37-1.43). Il capitolo 1 della relazione annuale sull'esercizio finanziario 2012 spiegava anche in che misura venga tenuto conto delle rettifiche finanziarie nel calcolo del livello di errore stimato ⁽¹²⁾.

6.13. Il **grafico 6.2** mostra in che misura i diversi tipi di errori incidano sul livello di errore stimato dalla Corte per il 2015.

Grafico 6.2 – «Coesione economica, sociale e territoriale» — Incidenza di ciascun tipo di errore sul livello di errore stimato



Fonte: Corte dei conti europea.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Per il periodo 2014-2020, la capacità correttiva della Commissione è ulteriormente migliorata grazie all'applicazione di rettifiche finanziarie nette e dunque grazie alla 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 individuare e correggere le irregolarità gravi prima di certificare i conti annuali alla Commissione.

6.12. La Commissione nota la disponibilità della Corte a prendere in considerazione le rettifiche finanziarie applicate nel calcolo dei livelli di errore stimati. Tali rettifiche derivano dalla specifica capacità correttiva degli Stati membri in alcuni casi — un importante pilastro del processo di garanzia dell'affidabilità — oppure dalle azioni di vigilanza della Commissione, che potrebbero includere l'imposizione di rettifiche finanziarie forfetarie nei programmi, qualora si ritenga che esistano ancora gravi rischi e carenze.

La Commissione rimanda alle sue risposte contenute nel paragrafo 1.38.

⁽¹²⁾ Cfr. relazione annuale sull'esercizio finanziario 2012, paragrafi 1.19-1.37.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

6.14. Le principali fonti di errore per la rubrica «Coesione economica, sociale e territoriale» sono l'inclusione di spese non ammissibili nelle dichiarazioni di spesa dei beneficiari e la selezione di progetti interamente non ammissibili, seguite dalle violazioni delle norme UE e nazionali in materia di appalti pubblici e di aiuti di Stato.

6.15. Negli ultimi quattro anni, non sono stati individuati errori quantificabili relativi all'uso delle opzioni semplificate in materia di costi⁽¹³⁾. Per tutti i fondi, durante il periodo di programmazione 2014-2020, gli Stati membri sono tenuti a utilizzare le opzioni semplificate in materia di costi per i progetti di dimensioni ridotte inferiori ai 50 000 euro, ma possono decidere di estenderne l'applicazione ad altri progetti⁽¹⁴⁾.

Spese non ammissibili

6.16. Nel dichiarare le spese alla Commissione, le autorità nazionali certificano che tali spese sono state effettuate in conformità di una serie di disposizioni specifiche stabilite da regolamenti UE, legislazione o norme di ammissibilità nazionali, norme specifiche dei PO, inviti a manifestare interesse, decisioni di approvazione di progetti ai fini del cofinanziamento o convenzioni di sovvenzione.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6.15. La Commissione ritiene che la valutazione della Corte confermi che le opzioni semplificate in materia di costi abbiano meno probabilità di essere inficiate da errore, ed ha quindi collaborato attivamente con le autorità responsabili dei programmi fin dall'introduzione delle opzioni semplificate in materia di costi (SCO, Simplified Cost Option), a favore di un loro uso sempre più esteso. Questo impegno ha già dato risultati positivi. La Commissione continua a promuovere attivamente l'uso delle SCO nel periodo di programmazione 2014-2020, durante il quale tali opzioni sono state considerevolmente rafforzate sia nel regolamento recante disposizioni comuni che nel regolamento specifico sul FSE, al fine di ridurre l'onere amministrativo gravante sui beneficiari, promuovere l'orientamento ai risultati e limitare ulteriormente il rischio di errore. Nel 2016 la Commissione intende presentare proposte volte ad ampliare l'uso delle SCO per tutti i fondi SIE nel regolamento recante disposizioni comuni.

Oltre a fornire orientamenti dettagliati per quanto riguarda l'attuazione delle SCO, la DG Occupazione, affari sociali e inclusione conduce attualmente una seconda serie di seminari sulla semplificazione in numerosi Stati membri prioritari che hanno riscontrato tassi di errore elevati e ricorrenti nel periodo di programmazione 2007-2013 e che non hanno ancora sufficientemente usato le SCO.

⁽¹³⁾ Cfr. relazione annuale sull'esercizio finanziario 2012, paragrafo 6.23; relazione annuale sull'esercizio finanziario 2013, paragrafo 6.16, e relazione annuale sull'esercizio finanziario 2014, paragrafo 6.29.

⁽¹⁴⁾ Articolo 14, paragrafo 4, del 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). Articolo 68 del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 320).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

6.17. Le spese non ammissibili sono la principale fonte di errori sia per il FESR/FC che per l'FSE. Gli auditor della Corte hanno rilevato che erano state dichiarate spese inammissibili per l'8 % delle operazioni esaminate (cfr. **riquadro 6.3**). Questi casi costituiscono il 55 % di tutti gli errori quantificabili e rappresentano circa il 2,4 punti percentuali del livello di errore stimato.

Riquadro 6.3 — Esempio di dichiarazione di spese non ammissibili

Dichiarazione di costi non ammissibili: un progetto FESR nel Regno Unito fornisce sostegno finanziario alle PMI per servizi di consulenza intesi a promuoverne e a migliorarne i prodotti e i servizi. Alle PMI è stata però erogata solo una parte dei finanziamenti concessi, mentre il 13 % circa è stato trattenuto dal beneficiario. Gli importi trattenuti non soddisfano le condizioni di ammissibilità ai fini del cofinanziamento perché le spese in questione non sono state sostenute, pagate e registrate come costi nella contabilità del beneficiario. Ne consegue che una parte della sovvenzione non è ammissibile al cofinanziamento.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6.17. 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 dal diritto dell'UE o 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 e ai loro beneficiari, come illustrato, ad esempio, nelle relazioni sulla sovraregolamentazione (gold plating) e la semplificazione della DG Occupazione, affari sociali e inclusione del 2013.

La Commissione riscontra anche che tre errori si sono verificati perché le norme nazionali erano più rigorose o complesse del necessario (gold plating). La Commissione stima che le violazioni di queste norme nazionali abbiano contribuito ad un punto percentuale del tasso di errore.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Progetti non ammissibili

6.18. Gli auditor hanno individuato quattro progetti FESR che non possedevano i requisiti di ammissibilità stabiliti dai regolamenti UE e/o dalle norme nazionali di ammissibilità. Gli errori rilevati in questi progetti costituiscono il 12 % di tutti gli errori quantificabili e rappresentano circa 1,5 punti percentuali del livello di errore stimato (cfr. **riquadro 6.4**).

Riquadro 6.4 — Esempio di un progetto non ammissibile

Beneficiario non ammissibile: per un progetto FESR nella Repubblica ceca, l'invito a presentare proposte precisava che erano ammissibili esclusivamente le PMI. L'autorità di gestione ha fornito finanziamenti a un beneficiario su tale base, che però non era stata confermata al momento della selezione del progetto.

Altri progetti non ammissibili sono stati individuati anche nella Repubblica ceca, in Italia e in Polonia.

6.18. La Commissione darà seguito ai casi individuati dalla Corte e proporrà le azioni che ritiene necessarie.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Violazione della normativa in materia di appalti pubblici

6.19. 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.

6.20. Nel 2015, gli auditor della Corte hanno esaminato 140 procedure di appalto pubblico per contratti di lavori e servizi concernenti le spese cui si riferiscono le operazioni verificate. Il valore stimato dei contratti aggiudicati per questi appalti pubblici è ammontato a circa 2,9 miliardi di euro⁽¹⁵⁾. La stragrande maggioranza di questi contratti riguarda progetti cofinanziati da programmi operativi FESR/FC⁽¹⁶⁾.

6.19-6.21. 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 da alcuni anni 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 in materia di appalti pubblici elaborato nel 2013, e approvato a livello politico dalla Commissione a dicembre 2015, ha lo scopo di migliorare ulteriormente l'attuazione delle norme in materia di appalti pubblici negli Stati membri attraverso ulteriori misure preventive.

Il quadro giuridico dei Fondi SIE 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. 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) 1303/2013].

La Commissione darà seguito a tutti gli errori riferiti dalla Corte conformemente alla decisione finale della Commissione C(2013)9527 che predispone «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».

Le direttive del 2014 in materia di appalti pubblici che hanno introdotto semplificazioni inizieranno a produrre i loro effetti concreti una volta recepite (cfr. anche la risposta della Commissione al paragrafo 6.25).

⁽¹⁵⁾ Tale importo costituisce la spesa totale per i contratti aggiudicati, che è stata in parte certificata nell'ambito delle dichiarazioni di spesa esaminate.

⁽¹⁶⁾ Per circa il 62 % delle 140 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 (75 delle procedure di appalto pubblico esaminate per cui il valore dei contratti superava la soglia riguardavano il FESR/l'FC e sei l'FSE).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

6.21. Gli auditor hanno riscontrato casi di inosservanza della normativa UE e/o nazionale in materia di appalti pubblici in 26 delle 140 procedure esaminate. Per quattro casi (numero inferiore agli anni passati), l'inosservanza delle norme suddette era così grave da indurre gli auditor a concludere che l'appalto avrebbe dovuto essere aggiudicato a un altro offerente o la concorrenza è stata limitata al punto da sfociare in una aggiudicazione diretta ingiustificata. Gli errori suddetti sono stati classificati come quantificabili⁽¹⁷⁾ (cfr. riquadro 6.5). Questi errori costituiscono il 12 % di tutti gli errori quantificabili e rappresentano circa 0,7 punti percentuali del livello di errore stimato. Per stimare il livello di errore, gli auditor si sono basati sulle disposizioni della direttiva del 2014 sugli appalti pubblici che erano meno restrittive di quelle delle direttive sugli appalti pubblici del 2004 (modifiche dei contratti).

Riquadro 6.5 — Esempio di grave inosservanza delle norme sugli appalti pubblici

Aggiudicazione di lavori supplementari senza una procedura di appalto pubblico adeguata: per un progetto FESR di costruzione stradale in Germania, sono stati aggiudicati direttamente al medesimo appaltatore lavori supplementari per un importo superiore al 50 % del valore iniziale dell'appalto. Tale procedura costituisce una violazione dell'articolo 31 della direttiva 2004/18/CE sugli appalti pubblici.

Le spese in questione non sono pertanto ammissibili ai fini del cofinanziamento UE. Casi simili sono stati riscontrati in altri progetti FESR in Italia e nel Regno Unito.

6.22. Altri errori afferenti procedure di gara e di aggiudicazione sono stati riscontrati in altri 22 dei 140 appalti pubblici esaminati. Questi errori comprendono casi di applicazione non corretta dei criteri di selezione, carenze nei capitolati e mancato rispetto degli obblighi di informazione e pubblicazione. Tali errori non incidono sul tasso di errore stimato dalla Corte⁽¹⁸⁾.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6.22. La Commissione darà seguito ai casi individuati dalla Corte e proporrà le azioni che ritiene necessarie.

⁽¹⁷⁾ Ulteriori informazioni sull'approccio adottato dalla Corte per la quantificazione degli errori concernenti gli appalti pubblici figurano al paragrafo 1.13 e all'allegato 1.1, paragrafo 13, della relazione annuale sull'esercizio 2014.

⁽¹⁸⁾ Cfr. inoltre tabella 1 della relazione speciale della Corte n. 10/2015.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

6.23. Per due operazioni in due Stati membri, le autorità nazionali avevano individuato gravi violazioni delle norme in materia di appalti pubblici e avevano imposto rettifiche finanziarie specifiche a livello di progetto⁽¹⁹⁾. Per il calcolo del livello di errore stimato, gli auditor della Corte hanno tenuto conto di queste misure correttive, dal momento che erano state adottate prima che venisse notificato l'audit della Corte.

6.24. Il 26 febbraio 2014, il Consiglio dell'Unione europea e il Parlamento europeo hanno adottato tre direttive con lo scopo di semplificare le procedure degli appalti pubblici e accrescerne la flessibilità. Gli Stati membri dell'UE avevano tempo fino all'aprile 2016 per recepire le nuove norme nel diritto nazionale (salvo per gli appalti elettronici, il cui termine ultimo cade nell'ottobre 2018)⁽²⁰⁾. Nel maggio 2016, la Commissione ha trasmesso lettere di costituzione in mora a 20 Stati membri su 28⁽²¹⁾, nelle quali ha ricordato loro l'obbligo già scaduto di trasporre nel diritto nazionale le tre direttive UE. Se gli Stati membri continuano a non assolverlo, la Commissione può avviare procedure di infrazione ai sensi dell'articolo 258 del TFUE, che possono finire per determinare l'imposizione di ammende agli Stati membri interessati.

6.25. La Corte ha 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 economica, sociale e territoriale»⁽²²⁾.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6.23. La Commissione osserva che alcune autorità responsabili dei programmi negli Stati membri citati hanno effettivamente adottato opportune azioni correttive, e riconosce che questo è stato tenuto in considerazione dalla Corte nella sua quantificazione degli errori. L'obiettivo del piano d'azione della Commissione a cui fa riferimento la risposta ai paragrafi da 6.19 a 6.21 è di aumentare la frequenza di tali azioni correttive proattive a livello degli Stati membri.

6.24. La Commissione sta monitorando attentamente lo stato di recepimento negli Stati membri.

Al 30 giugno 2016, 16 Stati membri dovevano ancora recepire la direttiva sugli appalti pubblici (2014/24/UE), mentre 19 dovevano ancora recepire la direttiva sull'aggiudicazione dei contratti di concessione (2014/23/UE) e 17 la direttiva sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali (2014/25/UE).

6.25. La Commissione ha accettato tutte le raccomandazioni formulate dalla Corte nella sua relazione speciale, e sta svolgendo le azioni raccomandate. La Commissione rimanda alle sue risposte ai paragrafi da 6.7 e 6.15 e 6.19.

⁽¹⁹⁾ Conformemente alla decisione C(2013) 9527 final della Commissione del 19 dicembre 2013.

⁽²⁰⁾ Direttive del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici (2014/24/UE), sull'aggiudicazione dei contratti di concessione (2014/23/UE) e sulle procedure di appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali (2014/25/UE) (GU L 94 del 28.3.2014).

⁽²¹⁾ Gli otto Stati membri che hanno attuato tutte le tre nuove direttive sono: Danimarca, Germania, Francia, Italia, Ungheria, Romania, Slovacchia e Regno Unito.

⁽²²⁾ Cfr. relazione speciale n. 10/2015 «Occorre intensificare gli sforzi per risolvere i problemi degli appalti pubblici nell'ambito della spesa dell'UE nel settore della coesione» (<http://eca.europa.eu>).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Violazioni delle norme sugli aiuti di Stato

6.26. Gli aiuti concessi dagli Stati sono, in linea di principio, incompatibili con il mercato interno, in quanto potrebbero falsare gli scambi tra Stati membri ⁽²³⁾. Vi sono, tuttavia, alcune eccezioni a questa regola.

6.27. 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 (erogati attraverso un regime o, puntualmente, per un dato progetto), a meno che il progetto non benefici di aiuti di importanza minore (al di sotto della soglia *de minimis*) ⁽²⁴⁾ o rientri nell'ambito di applicazione del regolamento generale di esenzione per categoria (RGEC) ⁽²⁵⁾. Per tutti i casi notificati, la direzione generale Concorrenza deve esprimersi sulla compatibilità dell'aiuto con il mercato interno. L'FSE è meno soggetto a violazioni delle norme sugli aiuti di Stato in quanto i progetti molto spesso beneficiano di aiuti di importanza minore.

6.28. Quest'anno gli auditor della Corte hanno individuato, in cinque Stati membri, sette progetti FESR/FC che non rispettavano le norme UE in materia di aiuti di Stato ⁽²⁶⁾. Ove necessario, hanno richiesto e ottenuto una valutazione preliminare da parte della direzione generale Concorrenza. Nel classificare gli errori, hanno tenuto conto di tale valutazione nonché della giurisprudenza della Corte di giustizia europea.

6.29. Per tre dei progetti suddetti, gli auditor ritengono che, in base alle norme sugli aiuti di Stato, il progetto avrebbe dovuto ricevere dall'UE e/o dallo Stato membro un finanziamento pubblico inferiore, o addirittura non riceverlo affatto. L'inosservanza delle norme in materia di aiuti di Stato è principalmente riconducibile al superamento dei limiti di intensità dell'aiuto. Questi errori quantificati rappresentano approssimativamente 0,3 punti percentuali del livello di errore stimato (cfr. **riquadro 6.6**). Gli auditor della Corte hanno applicato l'RGEC per stimare il livello di errore in questa categoria ⁽²⁷⁾.

6.27. *In caso di notifica di un aiuto 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. L'esito della valutazione porta ad una decisione della Commissione.*

6.28-6.29. *La Commissione darà seguito ai casi individuati dalla Corte e proporrà le azioni che ritiene necessarie.*

⁽²³⁾ Articoli 107 e 108 del TFUE.

⁽²⁴⁾ Articolo 2, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1998/2006 della Commissione (GU L 379 del 28.12.2006, pag. 5).

⁽²⁵⁾ Cfr. articolo 3 del regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione (GU L 187 del 26.6.2014, pag. 1), che sostituisce l'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 800/2008 della Commissione (GU L 214 del 9.8.2008, pag. 3).

⁽²⁶⁾ Repubblica ceca, Italia, Lettonia, Polonia e Regno Unito.

⁽²⁷⁾ Regolamento (UE) n. 651/2014.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Riquadro 6.6 — Esempio di progetto che viola le norme sugli aiuti di Stato

Il limite per l'intensità dell'aiuto è stato superato: per un progetto FC in Polonia relativo alla costruzione di un'infrastruttura portuale, il finanziamento è stato superiore al valore massimo consentito dalla normativa in materia di aiuti di Stato per questa tipologia di progetto.

Sono stati riscontrati ulteriori casi in altri progetti FESR in Lettonia e nel Regno Unito.

6.30. La Corte ha stilato anche una relazione speciale sugli sforzi che la Commissione e gli Stati membri devono compiere per prevenire, individuare e correggere le violazioni delle norme sugli aiuti di Stato nel settore della coesione⁽²⁸⁾.

Dichiarazione da parte di organismi pubblici dell'imposta sul valore aggiunto

6.31. L'imposta sul valore aggiunto (IVA) è un'imposta indiretta applicata nell'UE sul consumo interno di beni e servizi, prelevata in ciascuna fase della catena produttiva e posta a carico del consumatore finale. In base alla legislazione UE, l'IVA recuperabile non è ammissibile al cofinanziamento a titolo del FESR/FC e dell'FSE⁽²⁹⁾. L'IVA non recuperabile, quindi, può essere dichiarata ai fini del cofinanziamento.

6.32. Quando gli organismi pubblici non dichiarano e, di conseguenza, non recuperano l'IVA, l'interpretazione dei regolamenti da parte della Commissione e degli Stati membri è la stessa, ossia che l'IVA può essere considerata un costo ammissibile. La distinzione nei regolamenti fra IVA recuperabile e non recuperabile genera però confusione.

6.30. La Commissione rimanda alle sue risposte alle osservazioni e raccomandazioni della Corte pubblicate nella relazione speciale citata, e darà seguito alle raccomandazioni accettate.

6.31. Le disposizioni normative citate dalla Corte per la politica di coesione, frutto di una scelta politica dei legislatori, sono sostanzialmente in linea con i principi standard relativi all'ammissibilità dell'IVA per le sovvenzioni nell'ambito di altre politiche dell'UE, in particolare in caso di gestione diretta.

6.32-6.33. In linea di principio, la Commissione si affida alla valutazione dello Stato membro per quanto riguarda l'imponibilità o la non imponibilità del beneficiario in relazione all'IVA. Comunque, come confermato dalla Corte di giustizia nel 2012, il concetto di IVA recuperabile non scaturisce soltanto dall'esame formale dello stato imponibile o non imponibile del beneficiario.

La Commissione intende fornire agli Stati membri chiarimenti al riguardo per l'attuale periodo di programmazione 2014-2020.

La Commissione darà seguito ai casi identificati dalla Corte.

⁽²⁸⁾ Cfr. relazione speciale n. 24/2016 (<http://eca.europa.eu>).

⁽²⁹⁾ Articolo 7, paragrafo 1, lettera d), del regolamento (CE) n. 1080/2006 del Consiglio (GU L 210 del 31.7.2006, pag. 1); articolo 11, paragrafo 2, lettera a), del regolamento (CE) n. 1081/2006 del Consiglio (GU L 210 del 31.7.2006, pag. 12); articolo 3, lettera e), del regolamento (CE) n. 1084/2006 del Consiglio (GU L 210 del 31.7.2006, pag. 79). Per il periodo di programmazione 2014-2020, disposizioni simili figurano agli articoli 37, paragrafo 11, e 69, paragrafo 3, lettera c), del regolamento (UE)

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

6.33. Ad esempio, nel 2012 una sentenza della Corte di giustizia ha stabilito che l'IVA è da considerarsi recuperabile ogniqualvolta un operatore impone tariffe comprensive di IVA agli utenti finali di un'infrastruttura⁽³⁰⁾. Gli auditor hanno riscontrato tre casi in cui l'IVA recuperabile è stata dichiarata da organismi pubblici come spesa ammissibile (cfr. **riquadro 6.7**).

Riquadro 6.7 — Esempio di IVA non ammissibile

L'IVA recuperabile non è ammissibile ai fini del cofinanziamento dell'UE: per un progetto FESR in Ungheria, concernente la riqualificazione di una miniera inutilizzata per costruire un nuovo centro per eventi all'aperto, il beneficiario (ossia il comune), ha dichiarato l'IVA come spesa ammissibile. L'operatore del centro, tuttavia, imputerà agli utenti finali dell'infrastruttura tariffe comprensive dell'imposta sul valore aggiunto. La spesa relativa all'IVA non è pertanto ammissibile al cofinanziamento dell'UE.

Casi simili sono stati riscontrati in due progetti FESR in Germania.

6.34. Anche quando è stata considerata ammissibile l'IVA dichiarata come spesa dalle amministrazioni pubbliche nazionali, in qualità di beneficiari, essa non rappresenta un costo netto per lo Stato membro⁽³¹⁾. Ad esempio, è possibile che un ministero o un ente a esso direttamente subordinato realizzi un grande progetto infrastrutturale, i cui costi comprendono l'IVA dal momento che il ministero non recupera l'ammontare corrisposto a tale titolo. Al tempo stesso, il bilancio nazionale percepisce l'IVA che è stata rimborsata dai fondi UE.

6.35. Nell'UE, le aliquote IVA ordinarie applicate per la maggior parte dei progetti vanno dal 17 % al 27 %. Se l'IVA dichiarata non recuperabile dai ministeri che realizzano progetti supera il tasso di cofinanziamento nazionale, il rimborso UE può addirittura superare i costi effettivamente sostenuti per il progetto, al netto dell'IVA. Ciò avviene, ad esempio, quando il tasso di cofinanziamento è dell'85 % o superiore e l'aliquota IVA corrisposta dal ministero che realizza il progetto è maggiore del 20 %. Se l'aliquota IVA corrisposta fosse del 23 %, allora il contributo UE complessivo per il progetto ammonterebbe al 104,6 % dei costi effettivamente sostenuti al netto di IVA. Queste considerazioni riguardano in particolare il Fondo di coesione, i cui progetti hanno per la maggior parte un tasso di cofinanziamento pari o superiore all'85 %.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6.34-6.35. La Commissione sottolinea che l'IVA è un'imposta generale riscossa dai governi nazionali e regionali che non la reindirizzano a progetti singoli finanziati.

In realtà una posizione più rigorosa, che volesse considerare l'IVA un costo non ammissibile per i ministeri o gli organismi direttamente sotto la loro autorità, penalizzerebbe i soggetti non in grado di recuperare l'IVA o di ricevere una compensazione per l'IVA. Tali organismi sarebbero quindi obbligati a reperire sovvenzioni aggiuntive per implementare i loro progetti, oppure dovrebbero contribuire maggiormente al finanziamento degli stessi rispetto ad altri beneficiari in grado di recuperare l'IVA. Non è questa la scelta politica dei legislatori per la politica di coesione.

⁽³⁰⁾ Causa T-89/10, *Ungheria contro Commissione europea*, sentenza del 20 settembre 2012 del Tribunale.

⁽³¹⁾ Per 47 dei 223 progetti FESR/FC ed FSE attuati da organismi pubblici ed esaminati dalla Corte nel 2015, gli auditor hanno stimato che l'IVA dichiarata ammonta a 412 milioni di euro.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Scarsa affidabilità dei controlli a livello di Stato membro

6.36. In 18 casi di errori quantificabili commessi dai beneficiari, le autorità nazionali disponevano di informazioni sufficienti ⁽³²⁾ per prevenire o individuare e rettificare gli errori prima che la dichiarazione di spesa venisse presentata alla Commissione. Se tutte queste informazioni fossero state utilizzate, il livello di errore stimato per questo capitolo sarebbe stato inferiore di 2,4 punti percentuali. Per di più, in due casi gli auditor della Corte hanno riscontrato che l'errore da essi rilevato era stato commesso dalle autorità di gestione e dagli organismi intermedi degli Stati membri. Detti errori hanno pesato per 0,6 punti percentuali sul livello di errore stimato.

6.36. La Commissione sta dando rigoroso seguito a questi casi e concorda sul fatto che devono essere predisposte verifiche approfondite 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 svolge 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 2015, sono riportati nelle rispettive relazioni annuali di attività 2015 (cfr. rispettivamente pagg. 65 e 56/57).

La Commissione rinvia alle procedure rafforzate nel quadro normativo per il periodo di programmazione 2014-2020, in base al quale 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 effettuati dalla fine dell'esercizio contabile. La Commissione ritiene che tali procedure di controllo rafforzate dovrebbero portare a una riduzione duratura del tasso di errore.

Inoltre, la Commissione ha elaborato nuovi orientamenti allo scopo di rafforzare ulteriormente l'affidabilità delle verifiche di gestione e di chiarire la maggiore rendicontabilità delle autorità di gestione e dei loro organismi intermedi attraverso dichiarazioni di gestione e sintesi annuali nel periodo di programmazione 2014-2020. Questi orientamenti, che attingono all'esperienza acquisita nel precedente periodo di programmazione, sono stati pubblicati nel mese di settembre 2015.

⁽³²⁾ Sulla base dei documenti giustificativi, ivi compresi i controlli incrociati standard delle informazioni contenute nelle banche dati e i controlli obbligatori richiesti.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

ANALISI DEGLI STRUMENTI FINANZIARI NELL'AMBITO DELLA GESTIONE CONCORRENTE

6.37. Gli strumenti finanziari forniscono aiuti a imprese o progetti urbani mediante investimenti in capitale azionario, prestiti o garanzie⁽³³⁾. Possono essere utilizzati principalmente in tre settori: per il sostegno delle piccole e medie imprese (PMI)⁽³⁴⁾, per lo sviluppo urbano⁽³⁵⁾ e per la promozione dell'efficienza energetica.

6.38. Alla fine del 2014, erano stati istituiti 1 025 strumenti finanziari nel quadro di 183 PO del FESR e dell'FSE in tutti gli Stati membri eccetto tre (Irlanda, Croazia e Lussemburgo). Complessivamente, dispongono di una dotazione di circa 16 018 milioni di euro⁽³⁶⁾.

6.39. In generale, una volta costituita la loro struttura giuridica, i fondi destinati all'attuazione di questi strumenti finanziari ricevono un contributo dal PO 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. Gli strumenti finanziari sono concepiti per avere carattere rotativo o, per alcuni tipi di fondi di garanzia, per conseguire un elevato effetto moltiplicatore. Eventuali proventi derivanti dagli investimenti o dai prestiti erogati, compresi i profitti, devono essere riutilizzati per conseguire le finalità delle attività attuate dallo strumento finanziario.

6.40. Solo gli esborsi a favore dei destinatari finali, i costi di gestione e le spese sostenute dai gestori dei fondi sono considerati ammissibili. Le risorse inutilizzate degli strumenti finanziari devono essere riversate nel bilancio dell'UE alla chiusura⁽³⁷⁾.

⁽³³⁾ Articolo 44 del regolamento (CE) n. 1083/2006.

⁽³⁴⁾ 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.

⁽³⁵⁾ 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.

⁽³⁶⁾ 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_14-0027-00, 23 settembre 2015. I dati del 2015 saranno pubblicati nel settembre 2016.

⁽³⁷⁾ Articolo 78, paragrafo 6, del regolamento (CE) n. 1083/2006.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Lentezza dell'attuazione degli strumenti finanziari

6.41. Alla fine del 2014, il tasso di esborso medio per i 1 025 strumenti finanziari del FESR/FES era del 57 %. Ciò rappresenta un aumento di 10 punti percentuali rispetto al 2013 e di 20 punti percentuali rispetto al 2012 ⁽³⁸⁾.

6.42. La **figura 6.8** riporta i tassi di esborso per gli strumenti finanziari finanziati dalla rubrica «Coesione economica, sociale e territoriale» al 31 dicembre 2014. Nell'ultima relazione annuale, la Corte aveva già segnalato le difficoltà incontrate da diversi Stati membri nell'utilizzare interamente le dotazioni degli strumenti finanziari. La situazione è particolarmente problematica in sei Stati membri (Grecia, Spagna, Italia, Paesi Bassi, Austria e Slovacchia) dove si osservano tassi di esborso al di sotto della media dell'UE.

6.41. La Commissione evidenzia che il tasso di esborso medio del 57 % (alla fine del 2014) — un tasso maggiore rispetto al 47 % della fine del 2013 — rappresenta una media a livello UE e non riflette la situazione eterogenea al livello del programma (cfr. la relazione della Commissione pubblicata il 1° ottobre 2015). Il basso tasso di esborso di fine 2014 scaturisce da una serie di fattori, tra cui la crisi finanziaria, l'esperienza limitata di alcuni Stati membri e l'avvio ritardato di alcuni strumenti (anche nel 2014).

La Commissione desidera inoltre evidenziare che, tenendo presente il ciclo di vita degli strumenti finanziari, si prevede un aumento nel corso dell'ultimo anno di attuazione. Qualsiasi conclusione in merito agli effettivi tassi di esborso può essere tratta soltanto al momento della chiusura.

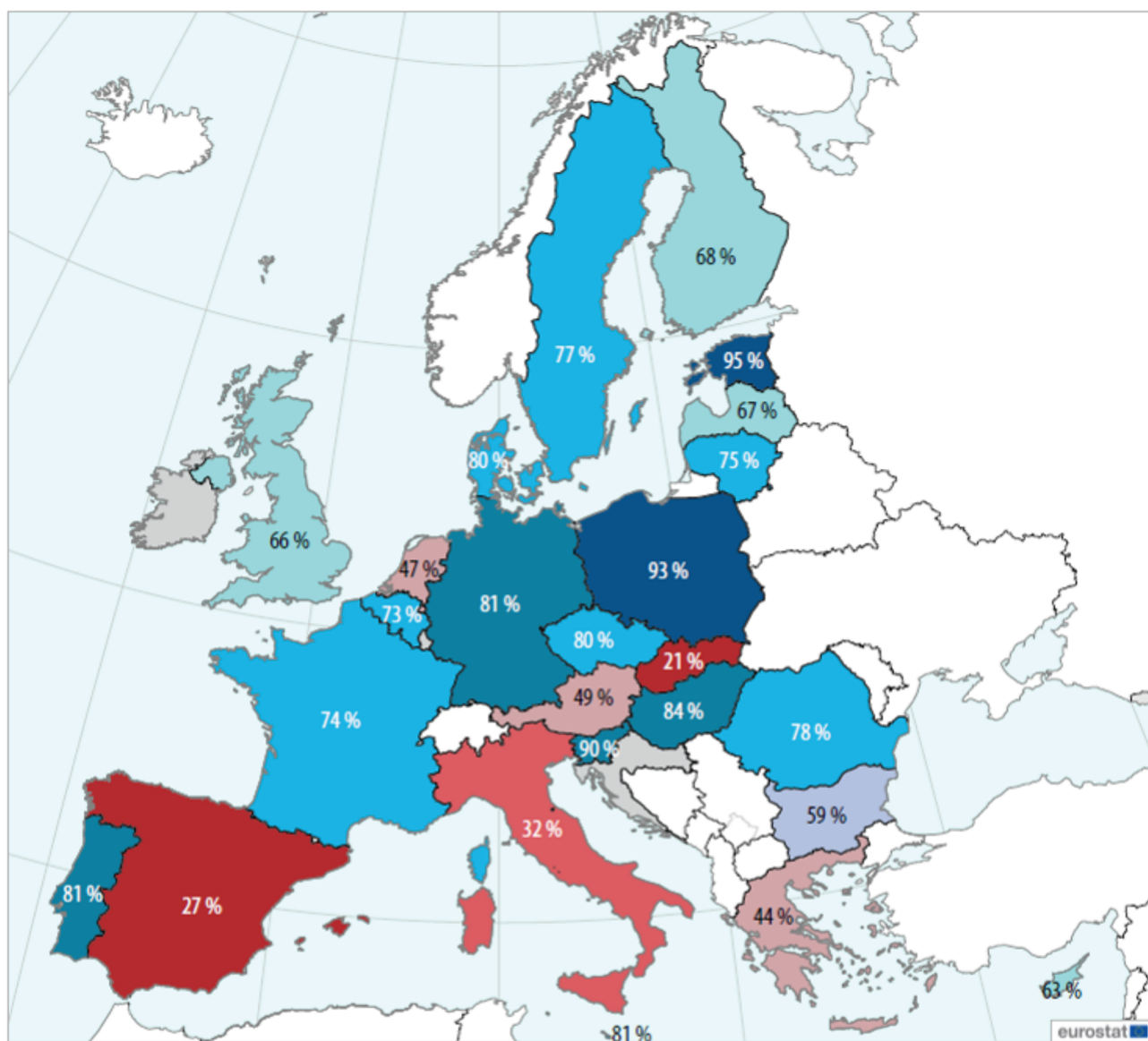
In ogni caso, al momento della chiusura, gli importi iniziali degli strumenti finanziari non erogati ai destinatari finali saranno considerati non ammissibili, recuperati dal bilancio dell'UE e persi per i programmi e per gli Stati membri.

La Commissione ritiene che la relazione che sarà pubblicata il 1° ottobre 2016 in merito alla situazione alla fine del 2015 mostrerà gli ulteriori progressi dell'attuazione.

6.42. Come già indicato nella sua risposta alla Relazione annuale della Corte per l'anno 2014 (paragrafo 6.49), la Commissione ha adottato, insieme agli Stati membri, una serie di misure per garantire che gli investimenti restanti degli strumenti finanziari raggiungano tempestivamente i destinatari finali. La Commissione ha continuato ad impegnarsi a tal fine anche nel 2015.

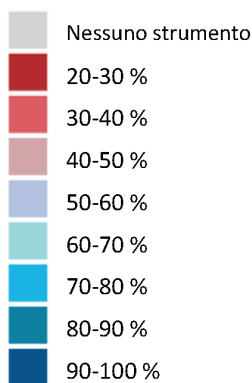
⁽³⁸⁾ Cfr. relazione annuale sull'esercizio finanziario 2013, paragrafi 5.33-5.36 e riquadro 5.5, e relazione annuale sull'esercizio finanziario 2014, paragrafi 6.46-6.52.

Figura 6.8 — Tassi di esborso per gli strumenti finanziari finanziati dalla rubrica «Coesione economica, sociale e territoriale» al 31 dicembre 2014.



Legenda

Intervalli dei tassi di esborso per gli strumenti finanziari finanziati dalla rubrica "Coesione economica, sociale e territoriale"



Confini amministrativi: © EuroGeographics © UN-FAO © Turkstat
Cartografia: Eurostat — GISCO, 01/2015

0 200 400 600 800 km

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

6.43. Le informazioni sull'attuazione degli strumenti finanziari del FESR e dell'FSE sono basate sui dati trasmessi direttamente dagli Stati membri. Dal 2011, la Commissione ha compiuto notevoli sforzi per migliorare la qualità di questi dati. Ciononostante, i dati presentati nella relazione della Commissione sono, in alcuni casi, incompleti o inesatti. Ciò vale anche per quattro dei sette strumenti finanziari esaminati dagli auditor della Corte nel 2015.

Destinatari finali non ammissibili

6.44. In due dei sette strumenti finanziari esaminati, sono state approvate garanzie o prestiti a favore di destinatari finali che non erano ammissibili ai sensi del regolamento e della normativa nazionale. Questi casi sono classificati come errori quantificabili nella categoria delle spese non ammissibili o dei progetti non ammissibili (cfr. riquadro 6.9).

Riquadro 6.9 — Esempio di prestito non ammissibile (destinatario non ammissibile)

Destinatari finali non ammissibili: nel caso di uno degli strumenti finanziari del FESR in Ungheria, l'intermediario finanziario ha emesso un prestito per una società appartenente al proprio gruppo. Il regolamento e l'orientamento della Commissione applicabile vietano però esplicitamente di considerare una società appartenente al medesimo gruppo come destinatario finale ammissibile. Il prestito non può quindi beneficiare del cofinanziamento.

Altri casi simili di destinatari non ammissibili sono stati rilevati in Italia.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6.43. A maggio 2015, la Commissione ha fornito orientamenti in merito alle istruzioni per la presentazione di relazioni agli Stati membri, chiarendo i requisiti in materia di comunicazione. Inoltre, la Commissione ha migliorato i propri strumenti di comunicazione per gli anni 2014-2020. Gli Stati membri dovranno comunicare i dati necessari ai sensi dell'articolo 46 del regolamento recante disposizioni comuni, il quale richiede dati più dettagliati rispetto ai quelli necessari per gli anni 2007-2013. Ad aprile 2016, i servizi della Commissione hanno fornito agli Stati membri ulteriori orientamenti in merito a queste comunicazioni.

6.44. La Commissione sottolinea che, nel caso dei due errori collegabili alla non ammissibilità di destinatari di strumenti finanziari, a questo stadio non può valutare l'impatto di questi singoli errori sul bilancio dell'UE.

Come indicato nel punto 3 degli «Orientamenti per la determinazione delle rettifiche finanziarie da applicare alle spese cofinanziate dall'Unione europea nell'ambito dei Fondi strutturali e del Fondo europeo per la pesca in caso di mancato rispetto delle norme applicabili agli strumenti di ingegneria finanziaria per il periodo di programmazione 2007-2013», le singole irregolarità possono essere sostituite con investimenti legali e regolari effettuati dagli strumenti finanziari nei destinatari finali al più tardi al momento della chiusura parziale o finale. Per questo motivo la Commissione ritiene che, senza contestare gli errori sottostanti, a questo stadio non sia possibile valutare l'impatto di tali errori sul bilancio dell'UE.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Proroga del periodo di ammissibilità 2007-2013 stabilita unicamente mediante decisione della Commissione

6.45. Si rammenta al riguardo una questione specifica evocata nella relazione annuale sull'esercizio 2014 ⁽³⁹⁾. L'articolo 56, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1083/2006 fissava al 31 dicembre 2015 il termine del periodo di ammissibilità dei pagamenti. Durante il 2015, la Commissione ha deciso di prorogare il periodo di ammissibilità fino al 31 marzo 2017 mediante una decisione della Commissione ⁽⁴⁰⁾, anziché chiedere al Consiglio e al Parlamento di modificare il regolamento. Non essendo stato ancora emanato al riguardo un atto legislativo di livello gerarchico sufficiente, la Corte ritiene che gli esborsi effettuati dopo il 31 dicembre 2015 siano irregolari.

6.46. La Corte ha inoltre pubblicato una relazione speciale intitolata «L'esecuzione del bilancio UE tramite gli strumenti finanziari: insegnamenti utili del periodo di programmazione 2007-2013» ⁽⁴¹⁾.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6.45. La Commissione ha già espresso la sua posizione in merito alla stessa osservazione nella sua risposta alla Relazione annuale della Corte per l'anno 2014. La Commissione ha agito in conformità con le raccomandazioni del Consiglio europeo del dicembre 2014 ed entro il margine offerto dal quadro normativo esistente. La Commissione ritiene pertanto che gli esborsi ai destinatari finali effettuati fino alla fine di marzo 2017 siano spese ammissibili.

La decisione di modifica relativa agli orientamenti della Commissione in materia di chiusura non pregiudica l'articolo 56, paragrafo 1, in base al quale il contributo dei fondi agli strumenti finanziari deve essere versato entro il 31 dicembre 2015. Questa resta la regola da seguire.

La modifica chiarisce l'articolo 78, paragrafo 6, del regolamento (CE) n. 1083/2006. L'articolo 78, paragrafo 6, del regolamento (CE) n. 1083/2006 è una *lex specialis* in relazione all'articolo 56, paragrafo 1, di tale regolamento. La Commissione conclude pertanto che:

- l'articolo 78, paragrafo 6, implica che il contributo del programma operativo allo strumento di ingegneria finanziaria debba essere versato entro i 31 dicembre 2015;
- per quanto riguarda l'ammissibilità della spesa erogata dallo strumento di ingegneria finanziaria al destinatario finale, l'articolo 78, paragrafo 6, considera ammissibile tale spesa fino alla data di inoltro dei documenti di chiusura;
- essendo il 31 marzo 2017 il termine ultimo per la presentazione alla Commissione dei documenti di 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 (cfr. anche la risposta della Commissione al paragrafo 6.52 e alla raccomandazione 5 della relazione annuale del 2014 della Corte).

Pertanto, la Commissione discorda con l'opinione che gli esborsi effettuati dopo il 31 dicembre 2015 siano da considerare irregolari.

6.46. La Commissione rimanda alle sue risposte alle raccomandazioni della Corte pubblicate nella relazione speciale citata, e sta già attuando misure per dare seguito alle raccomandazioni accettate.

⁽³⁹⁾ Cfr. relazione annuale sull'esercizio finanziario 2014, paragrafo 6.52.

⁽⁴⁰⁾ Decisione C(2015)2771 della Commissione.

⁽⁴¹⁾ Cfr. relazione speciale n. 19/2016 (<http://eca.europa.eu>).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

ANALISI DEGLI ELEMENTI DEI SISTEMI DI CONTROLLO INTERNO, COMPRESSE LE RELAZIONI ANNUALI DI ATTIVITÀ**Valutazione della supervisione esercitata dalla Commissione sulle autorità di audit****La Commissione utilizza il lavoro delle autorità di audit degli Stati membri per stimare il livello di errore**

6.47. 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 nonché sulla legittimità e regolarità della spesa certificata. Questa informazione è fornita dalle autorità di audit nelle relazioni annuali di controllo, nei giudizi di audit e nei rapporti sugli audit dei sistemi (⁴²). Dal 2009, la Commissione ha svolto indagini sulle principali autorità di audit, comprendenti esami in loco sul lavoro da esse svolto, per valutarne il grado di affidabilità.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6.47. La Commissione opera in stretta collaborazione e coordinamento con le autorità di audit 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 loro 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 316 missioni di audit svolte in loco e riguardanti 51 autorità di audit preposte al controllo di circa il 98,5 % delle dotazioni del FESR/Fondo di coesione per il periodo 2007-2013, la DG Politica regionale e urbana ha concluso, entro la fine del 2015, che il lavoro svolto dalle autorità di audit esaminate può, in generale, essere considerato affidabile.

Per quanto riguarda la DG Occupazione, affari sociali e inclusione, alla fine del 2015 erano state svolte, dal 2009, 236 missioni di audit riguardanti 89 autorità di audit su 92 (96,7 %) incaricate di 115 PO su 118 che rappresentano il 99,6 % della spesa. La Commissione ha concluso che possono essere ritenute affidabili 82 autorità di audit riguardanti il 98,2 % delle dotazioni FSE.

Nelle loro relazioni annuali di attività 2015, 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 comunicati dalle autorità di audit nelle loro relazioni annuali di controllo 2015 relativamente alla spesa del 2014 (cfr. pagg. da 55 a 60 della relazione annuale di attività 2015 della DG Politica regionale e urbana e pagg. da 52 a 54 della relazione annuale di attività 2015 della DG Occupazione, affari sociali e inclusione).

(⁴²) 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 2015, 306 rapporti annuali di controllo e giudizi di audit.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

6.48. 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 l'intero esercizio per decidere in merito a eventuali interruzioni e/o sospensioni dei pagamenti ai PO.

6.49. Per valutare se possano 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)⁽⁴³⁾:

- 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 ottenute 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 sul funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo interno.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6.48. Nel 2015, 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 nel corso o alla fine dell'anno (cfr. pag. 68 della relazione annuale di attività 2015 della DG Politica regionale e urbana).

Le procedure di interruzione/pre-sospensione nel corso del 2015 hanno riguardato 117 programmi del FESR/Fondo di coesione e quasi 9,1 miliardi di EUR di domande di pagamento presentate dagli Stati membri ma non pagate, a meno che la Commissione non avesse ottenuto ulteriori prove dell'attuazione da parte degli Stati membri interessati di tutte le necessarie rettifiche.

Per il FSE, come riportato a pag. 59 della relazione annuale di attività della DG Occupazione, affari sociali e inclusione nel 2015, la Commissione ha inviato 2 lettere di avvertimento e 17 lettere di pre-sospensione, ha deciso 27 interruzioni dei pagamenti e ha sospeso 10 programmi operativi. In totale, le interruzioni hanno riguardato domande di pagamento per 1,4 miliardi di EUR.

6.49. La Commissione sottolinea che tale valutazione annuale dell'attendibilità dei tassi di errore si basa su un'accurata analisi documentale di tutte le informazioni disponibili, integrata 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 del vasto lavoro di audit di cui alla risposta al paragrafo 6.47. Ove necessario, la Commissione chiede e ottiene dalle autorità di audit ogni eventuale informazione aggiuntiva necessaria.

⁽⁴³⁾ 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 nell'esercizio n-1 (relazione speciale n. 16/2013, paragrafo 11).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

6.50. La Commissione calcola inoltre, per ciascun PO (o gruppo di PO), un «rischio residuo cumulativo» che tiene conto di tutte le rettifiche finanziarie dall'inizio del periodo di programmazione, comprese le rettifiche già eseguite a livello nazionale e/o dell'UE⁽⁴⁴⁾.

6.51. 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. Tale valutazione viene poi riportata nella relazione annuale di attività della direzione generale⁽⁴⁵⁾.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6.51. *La Commissione valuta il funzionamento effettivo dei sistemi di gestione e controllo di ciascun programma e di 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 nazionale su 15 requisiti normativi fondamentali conformemente a una metodologia condivisa con le autorità di audit. Tutti i programmi vengono quindi valutati a fronte dei giudizi di audit a livello nazionale e di Commissione, sulla base degli audit eseguiti sui sistemi e di campioni rappresentativi delle operazioni. 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, ma non sono gli unici. Il livello di affidabilità della gestione per ciascun programma 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 2015, informazioni sulle principali problematiche individuate e sulle misure intraprese.

⁽⁴⁴⁾ Relazione annuale di attività 2015 della direzione generale Politica regionale e urbana, pag. 52. Relazione annuale di attività 2015 della direzione generale Occupazione, affari sociali e inclusione, pag. 50.

⁽⁴⁵⁾ Cfr. relazione speciale n. 16/2003, paragrafi 5-11.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

La valutazione delle relazioni annuali di controllo svolta dalla Commissione può contrastare solo in parte il rischio di ricevere informazioni non attendibili dalle autorità nazionali

6.52. 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 espletati dalla Corte negli anni precedenti hanno individuato due rischi principali al riguardo:

- le autorità di audit possono sottovalutare gli errori e/o non estrapolarli adeguatamente. Di conseguenza, i tassi di errore comunicati potrebbero non essere sempre attendibili;
- i dati sulle rettifiche finanziarie comunicati dagli Stati membri potrebbero non essere sempre attendibili o esatti e, di conseguenza, il metodo di calcolo della Commissione potrebbe sottostimare il rischio residuo cumulativo.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6.52-6.54. Come illustrato nelle rispettive relazioni annuali di attività, entrambe le direzioni generali hanno adottato misure volte a migliorare l'attendibilità delle informazioni di audit (tassi di errore e giudizi di audit) e delle rettifiche finanziarie comunicate dalle autorità di certificazione. Per mitigare i rischi indicati dalla Corte, la Commissione sta attuando due indagini di audit:

- il livello di affidabilità delle informazioni di audit per la Commissione, comunicate dalle autorità di audit, comprese le relazioni di controllo annuali, i giudizi di audit e i tassi di errore si basano su ampi esami documentali e sul lavoro di audit in loco. L'intento è di verificare se gli esiti dell'audit siano confermati, anche attraverso la riesecuzione dell'attività di audit in loco da parte dei revisori della Commissione.

L'analisi documentale delle relazioni di controllo annuali 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, ed è integrata da missioni d'indagine (cfr. altresì la risposta della Commissione al paragrafo 1.36 e 6.47). Informazioni specifiche aggiuntive vengono chieste e ottenute dalle autorità di audit se opportuno in caso di dubbi, ma non sono sistematicamente richieste in tutti i casi, in conformità con il principio dell'audit unico e con i requisiti normativi.

A seguito dell'approfondito lavoro di audit, le Direzioni generali Politica regionale e urbana e Occupazione, affari sociali e inclusione hanno valutato il 95 % dei tassi di errore degli Stati membri, per quanto riguarda i settori di loro competenza, come fonte affidabile di informazioni ai fini del calcolo del rischio per i pagamenti del 2015 (pagine 58 e 53 delle rispettive relazioni annuali di attività del 2015). Per il restante 5 %, nei casi in cui i tassi di errore comunicati dagli Stati membri erano stati considerati non affidabili, la Commissione li ha sostituiti con la migliore stima sulla base dei tassi forfettari;

- audit specifici condotti in loco e basati sul rischio (che hanno riguardato finora 75 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 sulle rettifiche finanziarie inoltrate per tutti i programmi, i servizi della Commissione hanno deciso di seguire un approccio prudente e di escludere alcune delle rettifiche finanziarie comunicate per il calcolo del rischio residuo cumulativo (consultare la relazione annuale di attività della Direzione generale per la Politica regionale e urbana, pagg. 72 e 73).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

6.53. Le verifiche della Commissione sulle relazioni annuali di controllo consistono principalmente in controlli documentali e possono pertanto affrontare solo in parte questi rischi. In particolare, secondo gli auditor della Corte, il margine d'azione della Commissione nel convalidare (e, ove necessario, correggere) i tassi di errore comunicati è limitato se le autorità di audit non sono obbligate a fornire alla Commissione informazioni più specifiche sugli audit delle operazioni da esse svolti (ad esempio, riportando dettagli su estensione, copertura/sottocampionamento e classificazione degli errori), per consentire alla Commissione di verificare le relazioni annuali di controllo. Dall'analisi della Corte emerge che nel 2015 informazioni simili sono state chieste più spesso che negli anni precedenti.

6.54. Nel 2015, come negli anni precedenti, entrambe le direzioni generali hanno eseguito anche controlli in loco sulle rettifiche finanziarie operate da dieci Stati membri. Per sette di questi, la Commissione ha rilevato carenze che richiedevano aggiustamenti alle rettifiche finanziarie comunicate. Nel 2014 la Commissione ha riscontrato carenze per sette dei 12 Stati membri visitati. Tali risultanze confermano la valutazione della Corte e mettono in luce, nel contesto del nuovo periodo di programmazione 2014-2020, l'importanza di garantire l'instaurazione, da parte degli Stati membri, di sistemi affidabili di comunicazione delle informazioni ⁽⁴⁶⁾.

La Commissione ritiene che le spese dichiarate per il 58 % dell'insieme dei PO non fossero inficiate da un livello rilevante di errore

6.55. Per il 2015, la Commissione ritiene di aver ottenuto la garanzia che 254 dei 440 PO del FESR/FC e dell'FSE (58 %) non presentavano un livello rilevante di errore: 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 38 % dei pagamenti eseguiti nel 2015.

6.56. Per il 2015, come per gli esercizi precedenti, gli auditor della Corte hanno 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 102 PO di 16 Stati membri (80 dei 322 PO del FESR/FC e 22 dei 118 PO dell'FSE) ed è stato effettuato sulla base dei documenti di lavoro della Commissione. Il campione estratto dagli auditor della Corte 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.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

A differenza degli anni 2007-2013, le autorità di audit per il periodo di programmazione 2014-2020 emetteranno il loro giudizio di audit sui tassi di errore residuo dopo che le rettifiche saranno state attuate. Di conseguenza, l'accuratezza delle rettifiche finanziarie sarà sistematicamente verificata nell'ambito dell'audit dei conti.

⁽⁴⁶⁾ Cfr. relazione speciale n. 16/2003, paragrafi 35 — 40.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

La convalida (o il ricalcolo) da parte della Commissione dei tassi di errore è coerente con gli elementi probatori forniti dalle autorità di audit

6.57. In relazione a cinque PO oggetto di cinque relazioni annuali di controllo, gli auditor della Corte hanno individuato debolezze che non erano state rilevate o adeguatamente affrontate dalla Commissione. Essi ritengono, tuttavia, 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 2015. Questo perché per quasi tutti questi PO (o per il gruppo di PO) sono già state formulate riserve per diverse ragioni.

Miglioramenti nei controlli delle autorità di audit sugli aiuti di Stato e sugli appalti pubblici

6.58. Come negli anni precedenti, gli auditor della Corte hanno anche esaminato se le autorità nazionali di audit svolgessero verifiche adeguate sulle norme in materia di aiuti di Stato e di appalti pubblici. Rispetto alla valutazione dell'anno scorso ⁽⁴⁷⁾, hanno constatato miglioramenti significativi in tali ambiti, poiché la maggior parte delle checklist usate dalle autorità di audit nell'audit delle operazioni copriva adeguatamente il rispetto delle norme sugli aiuti di Stato e sugli appalti pubblici. È emerso che, per due dei 102 PO inclusi nel campione, le verifiche sugli aiuti di Stato svolte dalle autorità di audit erano inadeguate (ad esempio, non sono stati inclusi i prestatori di servizi di interesse economico generale o non è stata verificata l'intensità degli aiuti per i regimi di aiuto notificati e le misure in materia di ricerca e sviluppo). Per uno di questi due PO, la checklist per gli appalti pubblici è considerata insufficiente.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6.57. La Commissione prende atto del miglioramento per quanto riguarda la valutazione della sua verifica dei tassi di errore segnalati dalle autorità di audit.

6.58. Attraverso le proprie verifiche, la Commissione ha anche riscontrato il considerevole miglioramento segnalato dalla Corte.

In sede di esame del relazione annuale di controllo (ACR, Annual Control Report), la Commissione verifica che il parere dell'autorità di audit poggi su basi solide costituite dai risultati degli audit dei sistemi e delle operazioni.

L'analisi del lavoro delle autorità di audit in materia di aiuti di Stato e di appalti pubblici, è riportata, tra le altre questioni, nell'esame della Commissione sulle autorità di audit, che comprende l'analisi della metodologia applicata agli audit dei sistemi e delle operazioni (inclusi gli elenchi di verifica) nonché alla ripetizione degli audit già svolti dalle autorità di audit (cfr. risposta al paragrafo 6.47).

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 e agli appalti pubblici. La Commissione continuerà a garantire che le autorità di audit facciano uso di elenchi di controllo adeguati.

⁽⁴⁷⁾ Stando alla relazione annuale sull'esercizio 2014, le verifiche sugli aiuti di Stato non erano appropriate per 42 dei 139 PO esaminati.

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 ai destinatari finali

6.59. 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 costituita la struttura giuridica dei fondi. Modalità di finanziamento alternative possono essere specificate nelle convenzioni di finanziamento. Ai sensi del regolamento, questi pagamenti sono certificati alla Commissione come spesa sostenuta⁽⁴⁸⁾. In linea con gli orientamenti sul campionamento rivolti dalla Commissione alle autorità di audit, la verifica ex post di tale pagamento da parte dell'autorità di audit riguarda generalmente l'esercizio finanziario in cui il pagamento è stato eseguito. Tali verifiche hanno generalmente una portata limitata in quanto, durante il primo anno, sono poche le operazioni selezionate ai fini del sostegno e l'entità degli importi erogati ai destinatari finali e ai progetti è limitata.

6.60. Per tre PO, il contributo agli strumenti finanziari rappresenta una parte considerevole della popolazione e del campione sottoposto ad audit. A giudizio delle autorità di audit, questi contributi sono esenti da errori.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6.59-6.62. 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.

Il quadro dell'audit, sviluppato nel 2011 per FESR/Fondo di coesione e FSE, dispone esplicitamente che gli audit dovrebbero riguardare la costituzione e l'attuazione dello strumento finanziario e che sono previste verifiche specifiche alla chiusura. Le autorità di audit e la Commissione possono eseguire audit tematici sugli strumenti finanziari riguardanti sia che la costituzione del fondo che l'effettiva implementazione dei progetti attraverso la revisione di un campione di progetti portati a termine dai destinatari finali.

Con lettera datata 18 marzo 2015, la Commissione ha anche chiarito alle autorità di audit che gli strumenti finanziari dovrebbero essere sempre inclusi nella popolazione soggetta a campionamento, e ha comunicato che l'audit di queste operazioni come strato a parte ai fini del campionamento sarebbe considerato una buona pratica.

Inoltre, nel corso della riunione del gruppo degli omologhi, che si è tenuta a settembre 2015, la Commissione ha esaminato insieme alle autorità di audit l'approccio di audit e la strategia di audit verso la chiusura. L'affidabilità necessaria, per quanto riguarda gli strumenti finanziari alla chiusura, sarà garantita abbinando i risultati ottenuti dagli audit dei sistemi svolti durante l'attuazione, dagli audit di un campione di operazioni riguardanti, ove possibile, l'implementazione e dalle verifiche aggiuntive al momento della chiusura, per garantire che gli effettivi esborsi ai destinatari finali siano legali e regolari. A questa discussione hanno fatto seguito sistematicamente, all'inizio del 2016, incontri bilaterali di coordinamento in materia di audit con le autorità di audit dello Stato membro interessato.

In conclusione, ai fini della dichiarazione di chiusura, le autorità di audit dovranno ottenere e fornire garanzie per quanto riguarda la legalità e la regolarità, non soltanto del contributo del PO agli strumenti finanziari, ma anche dell'utilizzo di tale contributo nel corso di operazioni sottostanti svolte dai destinatari finali, elencate all'articolo 78, paragrafo 6, del regolamento (CE) n. 1083/2006.

⁽⁴⁸⁾ Articolo 78 bis del regolamento (CE) n. 1083/2006.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

6.61. A meno che non siano previste verifiche specifiche al momento della chiusura, è poco probabile che l'effettiva attuazione delle operazioni relative agli strumenti finanziari sia verificata dalle autorità di audit prima della chiusura. Negli ultimi due anni, gli auditor della Corte hanno riscontrato che, per alcuni degli strumenti controllati, sono stati selezionati destinatari non ammissibili (cfr. anche paragrafo 6.44).

6.62. La Commissione non ha emanato orientamenti orizzontali formali sull'audit degli esborsi effettuati, mediante gli strumenti finanziari, ai destinatari finali prima della chiusura. L'approccio di audit è invece concordato bilateralmente dalla Commissione e dallo Stato membro interessato.

6.63. Se gli strumenti finanziari sono gestiti dalla Banca europea per gli investimenti (BEI), le autorità di audit non possono controllare i contributi al fondo a causa dei limiti ai diritti di accesso imposti dalla BEI.

Le autorità di audit hanno indicato tassi di errore molto bassi per PO che, secondo gli auditor della Corte, presentavano invece errori

6.64. 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 16 di questi, gli auditor della Corte hanno effettuato almeno un esame negli ultimi due esercizi finanziari; per nove PO sono stati segnalati errori quantificabili nei progetti esaminati (cfr. paragrafi 6.55 e 6.56).

Esame delle relazioni annuali di attività della Commissione

6.65. Gli auditor della Corte hanno proceduto alla valutazione delle relazioni annuali di attività 2015 (RAA), nonché delle dichiarazioni che le accompagnano, redatte dalle direzioni generali Politica regionale e urbana e Occupazione, affari sociali e inclusione⁽⁴⁹⁾. In particolare gli auditor hanno:

- verificato la coerenza e l'esattezza del calcolo, operato dalla Commissione, degli importi a rischio;
- valutato le riserve formulate per il 2015.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6.63. *Ulteriori scambi tra la Commissione e il Gruppo BEI dovrebbero consentire alle autorità di gestione e di audit di ottenere garanzie al momento della chiusura per quanto riguarda questo punto specifico.*

6.64. *La Commissione sottolinea che gli errori singoli riscontrati in un programma non pregiudicano i risultati dell'audit basati su campioni statistici adeguatamente e casualmente selezionati o su campioni concernenti una parte significativa della spesa dichiarata. La Commissione ritiene che gli errori singoli segnalati dalla Corte non mettano in dubbio l'affidabilità dei tassi di errore segnalati e convalidati nel 2015.*

⁽⁴⁹⁾ Alla fine di aprile di ogni anno, ciascuna direzione generale prepara una relazione annuale di attività per l'esercizio precedente, la quale viene presentata al Parlamento europeo e al Consiglio e 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).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Calcolo, da parte della Commissione, degli importi a rischio per i PO del FESR/FC e dell'FSE

6.66. Nel complesso, il calcolo eseguito dalla Commissione sugli importi a rischio nelle relazioni annuali di attività del 2015 è esatto e coerente con le informazioni disponibili comunicate e/o fornite dalle autorità di audit. Si rammenta tuttavia che i tassi di errore annuali indicati dalla Commissione nelle relazioni annuali di attività non sono direttamente comparabili a quelli stimati dalla Corte⁽⁵⁰⁾.

- La direzione generale Politica regionale e urbana stima che una percentuale compresa tra il 3,0 % e il 5,6 % dei pagamenti intermedi e finali a titolo dei PO del FESR e dell'FC, per il periodo di programmazione 2007-2013, autorizzati nel corso dell'anno, sia a rischio di errore. Il 63 % dei pagamenti effettuati dalla Commissione era a favore di PO con un tasso di errore convalidato superiore al 2 %.
- La direzione generale Occupazione, affari sociali e inclusione stima che una percentuale compresa tra il 3,0 % e il 3,6 % dei pagamenti intermedi e finali a titolo dei PO dell'FSE, per il periodo di programmazione 2007-2013, autorizzati nel corso dell'anno, sia a rischio di errore. Il 56 % dei pagamenti effettuati dalla Commissione era a favore di PO con un tasso di errore convalidato superiore al 2 %.

Riserve della Commissione per i PO del FESR/FC e dell'FSE

6.67. Nell'ambito della politica di coesione, la Commissione formula 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 esamina inoltre se il «rischio residuo cumulativo» dei PO superi il 2 %.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6.66. 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 di tutte le differenze evidenziate dalla Corte nella sua relazione speciale 16/2013 (cfr. risposta della Commissione al paragrafo 11 della relazione). Fatta eccezione per tali differenze, la Commissione ritiene che per la relazione annuale 2015, come è avvenuto per gli ultimi cinque anni per la Direzione generale Occupazione, affari sociali e inclusione e per gli ultimi quattro anni per la Direzione generale 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. 65 e 100 delle rispettive relazioni annuali di attività).

La Direzione generale Politica regionale e urbana ha effettuato nel 2015 il 63 % dei pagamenti a favore di programmi per i quali alla fine dell'anno si è constatato un livello rilevante di errore superiore al 2 %; per la grande maggioranza di tali programmi, tuttavia, sono state apportate rettifiche sufficienti ad abbassare il rischio residuo cumulativo al di sotto della soglia di rilevanza.

Cfr. altresì la risposta della Commissione al paragrafo 6.67.

La Direzione generale Occupazione, affari sociali e inclusione ha effettuato nel 2015 il 56 % dei pagamenti ai programmi per i quali alla fine dell'anno si è constatato un livello rilevante di errore superiore al 2 %. Per la grande maggioranza di tali programmi, tuttavia, sono state apportate rettifiche sufficienti ad abbassare il rischio residuo cumulativo al di sotto della soglia di rilevanza.

Cfr. altresì la risposta della Commissione al paragrafo 6.67.

6.67. La Commissione osserva inoltre che, come evidenziato nelle relazioni annuali di attività del 2015:

- il 93 % dei programmi del FESR/Fondo di coesione presentava un rischio residuo cumulativo inferiore al 2 % alla fine del 2015 (pagina 58). In relazione ai 21 programmi con un rischio residuo cumulativo superiore al 2 %, sono state sollevate riserve per 20 programmi, mentre per il programma restante l'eccezione è stata comunicata nella relazione annuale di attività (pagina 180);
- il 90,7 % dei programmi del FSE, che corrisponde al 93,3 % dei pagamenti del 2015, presentava un rischio residuo cumulativo (CRR) inferiore al 2 % (pagina 61). Sono state sollevate riserve per i restanti programmi, tranne nei casi in cui erano già state adottate le necessarie misure correttive.

⁽⁵⁰⁾ Cfr. relazione speciale n. 16/2003, paragrafo 11.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

6.68. Nel 2015 il numero dei PO soggetti a riserve è diminuito, passando da 77 a 67 PO per il FESR/FC e da 36 a 23 PO per l'FSE. Nel frattempo, l'impatto finanziario stimato di tali riserve è diminuito da 234 milioni di euro nel 2014 a 231 milioni di euro nel 2015 per il FESR/FC ⁽⁵¹⁾ e da 169,4 milioni di euro nel 2014 a 50,3 milioni di euro nel 2015 per l'FSE.

6.69. A giudizio degli auditor, le riserve espresse dalla Commissione nelle relazioni annuali di attività del 2015 erano in linea con le istruzioni della Commissione e le informazioni messe a disposizione delle due direzioni generali.

6.70. La Commissione stima il «rischio residuo cumulativo» all'1 % dei pagamenti per tutti i PO del FESR/FC e allo 0,9 % per tutti i PO dell'FSE. Questi dati, basati sui tassi di errore indicati dalle autorità di audit e convalidati dalla Commissione, tengono conto anche delle rettifiche finanziarie notificate dalle autorità di certificazione alla Commissione ⁽⁵²⁾.

Prospettive per il periodo di programmazione 2014 — 2020

6.71. Nella relazione annuale sull'esercizio 2014 ⁽⁵³⁾, la Corte ha segnalato ritardi all'inizio del periodo di programmazione 2014-2020. Gli auditor hanno constatato che, alla fine del 2015, era stato designato meno del 20 % delle autorità nazionali responsabili dei fondi SIE. Finché queste non vengono designate, le autorità degli Stati membri, pur potendo ad esempio indire bandi e selezionare progetti, non possono presentare le dichiarazioni di spesa alla Commissione. Sussiste quindi il rischio che i ritardi nell'esecuzione del bilancio per il periodo di programmazione 2014-2020 siano persino più lunghi di quelli del periodo 2007-2013.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6.68. L'osservazione della Corte dimostra la maturità della metodologia utilizzata per le riserve nelle rispettive relazioni annuali di attività e la rigorosa attuazione di tale metodologia da parte della DG Politica regionale e urbana e della DG Occupazione, affari sociali e inclusione.

Entrambe le direzioni generali osservano un approccio rigoroso in merito all'interruzione e alla sospensione dei pagamenti. Esse applicano altresì un approccio preventivo relativamente ai pagamenti, vale a dire che non vengono effettuati pagamenti a favore di 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.

6.71. La Commissione sottolinea che di tale designazione sono responsabili gli Stati membri. La Commissione ha invitato gli Stati membri in varie occasioni (nel corso di riunioni e in comunicazioni scritte) ad accelerare questo processo — pur garantendo il totale rispetto dei criteri di designazione definiti nel regolamento — ed ha fornito chiarimenti e assistenza ove necessario.

Inoltre, la Commissione fa presente che l'attuazione sul campo può iniziare molto prima del completamento del processo di designazione a livello degli Stati membri e della notifica alla Commissione. In media, circa il 10 % delle dotazioni sono state impegnate per operazioni selezionate, con variazioni tra uno Stato membro e l'altro.

⁽⁵¹⁾ 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 (83 nel 2014 e 71 nel 2015) e su PO per i quali non sono stati effettuati tali pagamenti (18 nel 2014 e 19 nel 2015).

⁽⁵²⁾ Articolo 20 del regolamento (CE) n. 1828/2006 della Commissione (GU L 371 del 27.12.2006, pag. 1).

⁽⁵³⁾ Cfr. relazione annuale sull'esercizio finanziario 2014, paragrafo 3.11.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Conclusione per il 2015

6.72. Nel complesso, dagli elementi probatori di audit risulta che la spesa relativa alla rubrica «Coesione economica, sociale e territoriale» è inficiata da un livello rilevante di errore.

6.73. Per questa rubrica del QFP, la verifica delle operazioni indica che il livello di errore stimato nella popolazione è pari al 5,2 % (cfr. *allegato 6.1*).

6.72-6.73. La Commissione riscontra che il livello di errore stimato, presentato dalla Corte, rimane stabile e che è anche conforme ai tassi di errore segnalati nelle rispettive relazioni annuali di attività, fatte salve le differenze di cui al paragrafo 6.66.

La Commissione continuerà a concentrare i propri interventi e audit sui programmi/sugli Stati membri maggiormente a rischio e ad attuare, all'occorrenza, misure correttive attraverso una rigorosa politica di interruzione e sospensione dei pagamenti fino alla chiusura nonché ad applicare procedure rigorose alla chiusura per escludere qualsiasi rischio materiale residuo di spese irregolari.

La Commissione osserva inoltre che, considerata la natura pluriennale dei sistemi di gestione e controllo nell'ambito della politica di coesione, gli errori commessi nel 2015 possono essere rettificati anche in anni successivi, e prima della chiusura, come illustrato nella sezione 2.4.3 delle relazioni annuali di attività per il 2015 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 rendicontabilità, giudizi di audit basati sui livelli residui di errore registrati ogni anno e una trattenuta del 10 % sull'intero pagamento residuo della Commissione fino al completamento di tutti i controlli sono stati eseguiti a livello dello Stato membro e alla presentazione dei conti annuali. Il livello residuo di errore sarà calcolato per ciascun esercizio contabile relativo ai conti. 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 la risposta della Commissione al paragrafo 6.11.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

6.74. Dagli audit svolti dalla Corte a partire dal 2009 è emerso che il livello di errore per il periodo di programmazione 2007-2013 è considerevolmente più basso di quello del periodo 2000-2006. Continua tuttavia a rimanere al di sopra della soglia di rilevanza. Si osserva inoltre che la spesa in questo settore è rimborsata sulla base delle dichiarazioni dei costi realmente sostenuti dai beneficiari. Negli anni precedenti sono stati compiuti diversi tentativi di semplificazione, i quali hanno inciso solo in maniera limitata sulla regolarità delle operazioni. Al contempo, livelli più severi di controllo hanno imposto un pesante onere amministrativo alle amministrazioni nazionali e ai beneficiari. Nel 2015 la Commissione ha istituito un gruppo ad alto livello per la semplificazione in vista della preparazione del periodo di programmazione successivo al 2020 (cfr. paragrafo 6.8).

Raccomandazioni

6.75. L'**allegato 6.2** presenta i risultati dell'esame svolto dalla Corte sui progressi compiuti nell'attuare le raccomandazioni espresse in precedenti relazioni annuali. Nelle relazioni annuali sugli esercizi finanziari 2012 e 2013, la Corte aveva formulato 16 raccomandazioni. Di queste, nove sono state interamente attuate dalla Commissione, quattro sono state attuate per la maggior parte degli aspetti, due per alcuni aspetti e una non è stata attuata affatto.

6.76. Alla luce di questo esame, nonché delle risultanze e delle conclusioni tratte per il 2015, la Corte raccomanda alla Commissione di:

- **Raccomandazione 1:** riconsiderare sostanzialmente la concezione e il meccanismo di erogazione dei fondi SIE al momento di elaborare la proposta legislativa per il prossimo periodo di programmazione, tenendo conto anche delle indicazioni del gruppo ad alto livello per la semplificazione (data-obiettivo di attuazione: risultati finali prima che la Commissione presenti la propria proposta per il periodo successivo al 2020);

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6.74. Il livello 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 di un miglioramento del quadro normativo, che include la semplificazione, il rafforzamento dei sistemi di gestione e controllo e la rigorosa politica di interruzione/sospensione dei pagamenti applicata dalla Commissione non appena vengono rilevate carenze, come riferito nelle relazioni annuali di attività 2015.

Inoltre, uno studio commissionato dalla Commissione nel 2010, riguardante i costi amministrativi dell'implementazione e gestione dei fondi, mostra che la loro quota della spesa complessiva ammissibile del FESR/Fondo di coesione non è eccessiva, in quanto è stata stimata al 3,2 % per l'intero periodo (approssimativamente 12,5 miliardi di EUR). Un ulteriore studio condotto nel 2012, che è stato usato come base per la valutazione dell'impatto per il periodo 2014-2020, ha stimato che le proposte della Commissione condurrebbero ad una riduzione di quasi il 20 % degli oneri amministrativi per i beneficiari.

La Commissione ha anche collaborato attivamente con gli Stati membri per quanto riguarda la promozione delle opzioni semplificate in materia di costi, che sono imperniate sui risultati e si basano sui costi calcolati, piuttosto che sul rimborso della spesa effettiva sostenuta, al fine di estendere progressivamente il loro utilizzo; la Commissione ritiene che questi sforzi abbiano già prodotto effetti positivi (cfr. anche le risposte della Commissione al paragrafo 6.15).

Per meglio comprendere le barriere che si frappongono all'utilizzo delle misure di semplificazione, la Commissione sta svolgendo uno studio che dovrebbe consentirle di valutare il livello di impiego delle opzioni semplificate in materia di costi, a livello di Stato membro, e il potenziale di maggiore utilizzo.

La Commissione ha istituito il Gruppo ad alto livello incaricato della semplificazione, al fine di formulare raccomandazioni per massimizzare le possibilità di ridurre gli oneri amministrativi nell'ambito del quadro normativo 2014-2020.

6.75. La Commissione fa presente che non aveva accettato la raccomandazione segnalata in questo paragrafo come non attuata.

Per ulteriori dettagli, cfr. la risposta della Commissione all'**Allegato 6.2**.

La Commissione accetta parzialmente questa raccomandazione.

Anche se, in questa fase, la Commissione non può garantire un impegno specifico per quanto riguarda le proposte legislative per il periodo successivo al 2020, prenderà comunque in considerazione tutte le opzioni realizzabili, tenendo presenti i suggerimenti del Gruppo ad alto livello, i risultati degli studi, gli elementi concreti risultanti dall'attuazione del programma 2014-2020 e altre informazioni pertinenti.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- **Raccomandazione 2:** attingere all'esperienza maturata nel periodo di programmazione 2007-2013 e stilare una relazione su un'attenta analisi delle norme di ammissibilità nazionali per il periodo di programmazione 2014-2020. Sulla base di quanto precede, la Commissione 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»), soprattutto quando danno luogo a errori significativi e/o ricorrenti (data-obiettivo di attuazione: fine 2018);
- **Raccomandazione 3:** presentare al Consiglio e al Parlamento 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. La modifica del regolamento è necessaria per offrire certezza giuridica agli Stati membri (data-obiettivo di attuazione: immediatamente);
- **Raccomandazione 4:** per il periodo di programmazione 2014-2020, chiarire agli Stati membri il concetto di «IVA recuperabile», specie per i beneficiari pubblici, al fine di evitare differenze interpretative per l'espressione «IVA non recuperabile» e un uso non ottimale dei fondi UE (data-obiettivo di attuazione: metà 2017);
- **Raccomandazione 5:** fare in modo che tutte le spese relative agli strumenti finanziari del FESR e dell'FSE per il periodo di programmazione 2007-2013 siano incluse con sufficiente anticipo nelle dichiarazioni di chiusura, per consentire alle autorità di audit di procedere ai controlli. La Commissione dovrebbe inoltre incoraggiare tutti gli Stati membri che hanno utilizzato strumenti finanziari a espletare audit specifici sull'impiego di tali strumenti in vista della chiusura (data-obiettivo di attuazione: immediatamente).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione accetta questa raccomandazione.

Presterà particolarmente attenzione alle norme di ammissibilità nazionali nel corso del suo monitoraggio e audit dei sistemi di controllo e gestione nazionali, in particolare nel caso degli Stati membri con tassi di errore persistentemente alti.

Su queste basi la Commissione aiuterà gli Stati membri interessati a semplificare e evitare norme inutilmente complesse e onerose, faciliterà lo scambio di buone pratiche e riferirà nel 2018 sull'esperienza acquisita. La Commissione continua ad investire in misura considerevole nell'utilizzo di opzioni semplificate in materia di costi nel corso del periodo di programmazione 2014-2020.

La Commissione rammenta che, nell'ambito della gestione concorrente, spetta principalmente agli Stati membri esaminare e semplificare le norme di ammissibilità nazionali.

La Commissione non accetta questa raccomandazione.

Come ha dichiarato nella sua risposta alla stessa raccomandazione nella relazione annuale della Corte dei conti del 2014, la Commissione ritiene che, nell'ambito del mandato affidatole dal Consiglio europeo a dicembre 2014, le modifiche introdotte negli orientamenti relativi alla chiusura rientrano nell'ambito dell'articolo 78, paragrafo 6, del regolamento (CE) n. 1083/2006, come modificato, e non richiedevano quindi una modifica dell'atto legislativo (cfr. anche la risposta comune della Commissione ai paragrafi 6.59-6.62 e alla raccomandazione 5 della relazione annuale 2014 della Corte).

La Commissione rileva che il Consiglio e il Parlamento europeo hanno preso atto, senza però sostenerla, della raccomandazione formulata dalla Corte nel contesto del discarico del 2014.

La Commissione accetta questa raccomandazione.

Fornirà orientamenti agli Stati membri al fine di chiarire il concetto di IVA recuperabile nel contesto del periodo di programmazione 2014-2020, nell'ambito della scelta politica compiuta dai legislatori per l'ammissibilità dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), come indicato nell'articolo 69, paragrafo 3, lettera c), dell'RDC.

La Commissione accetta questa raccomandazione.

Nei suoi orientamenti relativi alla chiusura per gli anni 2007-2013, la Commissione ha già chiarito che, per garantire che le autorità di audit dispongano del tempo sufficiente per svolgere il loro lavoro ai fini della dichiarazione di chiusura, la richiesta di pagamento del saldo finale e la dichiarazione di spesa finale dovrebbero essere inoltrate alle autorità di audit con largo anticipo, in una data concordata tra le autorità per ciascun programma.

Ai fini della dichiarazione di chiusura, la Commissione ha già incoraggiato le autorità di audit ad ottenere e fornire garanzie, per quanto riguarda la legalità e la regolarità, non soltanto in merito al contributo del programma agli strumenti finanziari, ma anche in merito all'utilizzo di tale contributo nel corso di operazioni sottostanti svolte dai destinatari finali. Sulla base dei pacchetti di chiusura inoltrati entro il 31 marzo 2017, la Commissione valuterà se sia stato eseguito sugli strumenti finanziari un lavoro di audit sufficiente, in quanto l'ammissibilità della spesa sottostante è determinata, per tali strumenti, al momento della chiusura.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE DEI PROGETTI

6.77. L'esecuzione del bilancio dell'UE in base al principio di una sana gestione finanziaria prevede che le spese non debbano essere incentrate solo sul rispetto delle norme ma anche sul conseguimento degli obiettivi previsti⁽⁵⁴⁾. Dei 216 progetti esaminati dagli auditor della Corte, 149 erano stati completati all'epoca della visita di audit. Tutti i 15 Stati membri facenti parte del campione avevano almeno tre progetti completati che potevano essere valutati (cfr. paragrafo 6.9).

6.78. Oltre a verificare la regolarità di queste 149 operazioni, per il secondo anno consecutivo⁽⁵⁵⁾ gli auditor hanno verificato, sulla base delle informazioni fornite dai beneficiari, se e in quale misura:

- fosse stato predisposto un sistema di misurazione della performance per valutare se gli obiettivi specificati nei documenti di approvazione del progetto (candidatura del progetto, convenzione di sovvenzione, contratto e/o decisione di cofinanziamento) fossero in linea con quelli stabiliti nei PO e se fossero stati definiti indicatori di risultato appropriati per misurare la performance dei progetti;
- i progetti avessero conseguito tali obiettivi e raggiunto i target stabiliti per ciascun indicatore. Rispetto all'esercizio precedente, quest'anno l'analisi svolta dagli auditor della Corte è stata più ampia, in quanto non si è incentrata solo sulle realizzazioni dei progetti⁽⁵⁶⁾ ma anche sui risultati, al fine di misurare la performance dei progetti nel contribuire agli obiettivi del PO in termini di risultato.

6.79. Nella **tabella 6.10** sono riassunti i risultati della valutazione della performance dei progetti ultimati.

Tabella 6.10 — Risultati della valutazione della performance dei progetti ultimati

Valutazione della performance	N. di progetti per i quali:			TOTALE
	sono stati definiti e valutati sia gli indicatori di realizzazione che di risultato	le realizzazioni sono state descritte e valutate, ma gli indicatori di risultato non sono stati definiti	né le realizzazioni né gli indicatori di risultato sono stati definiti	
Numero di progetti	90	57	2	149
— con obiettivi pienamente conseguiti	52 (58 %)	50 (88 %)	—	102 (68 %)
— con obiettivi parzialmente conseguiti	34 (38 %)	7 (12 %)	—	41 (28 %)
— con obiettivi non conseguiti	4 (4 %)	—	—	4 (3 %)
— con obiettivi non valutabili	—	—	2 (100 %)	2 (1 %)

⁽⁵⁴⁾ Cfr. relazione annuale sull'esercizio finanziario 2013, paragrafo 10.10.

⁽⁵⁵⁾ Cfr. relazione annuale sull'esercizio 2014, paragrafi 6.80-6.86.

⁽⁵⁶⁾ Cfr. capitolo 3, **riquadro 3.1**, contenente una spiegazione del concetto di realizzazioni e risultati.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Per tutti i progetti esaminati dagli auditor, tranne due, è stato posto in essere un sistema di misurazione della performance che collega il progetto agli obiettivi del PO

6.80. Per 147 dei 149 progetti (99 %), la Corte conclude che era predisposto un sistema di misurazione della performance in base al quale è possibile valutare se gli indicatori di realizzazione siano in linea con gli indicatori del programma operativo (come specificato per ciascun asse prioritario).

6.81. Per i rimanenti due casi (1 %), non è stato possibile valutare le realizzazioni dei progetti, o perché negli obiettivi di realizzazione non erano stati stabiliti target specifici in sede di approvazione del progetto, o perché l'autorità di gestione e/o l'organismo intermedio non ha potuto fornire agli auditor della Corte documentazione appropriata a dimostrazione che detti target erano stati specificati e comunicati al beneficiario⁽⁵⁷⁾. Non è possibile, pertanto, valutare se, o in quale misura, questi progetti abbiano contribuito a conseguire gli obiettivi del PO.

Quasi tutti i 90 progetti per i quali erano stati definiti obiettivi di realizzazione e di risultato li hanno conseguiti in tutto o in parte

6.82. Per il periodo di programmazione 2007-2013 vigeva l'obbligo giuridico per i beneficiari di definire e comunicare le realizzazioni, ma non i risultati. La performance doveva essere monitorata a livello di assi prioritari del PO e non a livello dei progetti.

6.83. Le autorità degli Stati membri avevano pur sempre la possibilità di definire indicatori di risultato. È così possibile mettere in relazione i risultati dei progetti con l'asse prioritario e stabilire il contributo dei progetti al conseguimento degli obiettivi del programma operativo. Gli indicatori di risultato erano definiti per 90 dei 149 (60 %) progetti ultimati del FESR/FC e dell'FSE.

6.82-6.83. Anche se il quadro normativo dei fondi strutturali per il 2007-2013 non obbligava le autorità nazionali a definire gli indicatori di risultato al livello del progetto, la Commissione ha incoraggiato questa procedura laddove pertinente. In effetti, alcuni indicatori di risultato non potevano essere adeguatamente misurati al livello di un progetto singolo.

⁽⁵⁷⁾ I due progetti in questione erano in Spagna e Germania.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

6.84. Dei 90 progetti completati, 52 (58 %) (per i quali è stata possibile una valutazione a livello di obiettivi sia di realizzazione sia di risultato) avevano pienamente conseguito gli obiettivi di realizzazione e di risultato stabiliti dalle autorità di gestione (cfr. **riquadro 6.11**). Per altri 34 (38 %) di questi 90 progetti, gli obiettivi di realizzazione e di risultato erano stati parzialmente raggiunti.

Riquadro 6.11 — Esempio di un progetto i cui obiettivi sono stati pienamente raggiunti

Il progetto ha raggiunto gli obiettivi di realizzazione e di risultato: un progetto FSE in Romania consisteva nell'organizzare e nell'impartire corsi di formazione nel campo della costruzione, al fine di fornire ai partecipanti nuove competenze che ne avrebbero migliorato le prospettive di occupazione. La convenzione di sovvenzione del progetto definiva cinque indicatori di realizzazione e otto indicatori di risultato, in linea con gli indicatori del PO a livello di asse prioritario. Il progetto ha raggiunto gli obiettivi corrispondenti a tutti gli indicatori nei termini previsti dalla convenzione di sovvenzione e ha addirittura superato i target in termini di partecipazione da parte di donne e giovani disoccupati di lunga durata.

6.85. I rimanenti quattro progetti (4 %) non hanno raggiunto nessuno degli obiettivi perseguiti. Uno di questi quattro progetti è stato ritirato dalle autorità nazionali successivamente all'audit della Corte (cfr. **riquadro 6.12**).

Riquadro 6.12 — Esempio di un progetto che non ha raggiunto i propri obiettivi

Per un progetto FESR in Polonia relativo alla messa a punto di un nuovo metodo per la combustione della lignite, la capacità tecnica del beneficiario di intraprendere il progetto dipendeva dalla partecipazione di contraenti esterni, alcuni dei quali non hanno infine partecipato al progetto. Ciò ha contribuito a far sì che il progetto non raggiungesse gli obiettivi perseguiti. A seguito dell'audit della Corte, l'organismo intermedio ha deciso di cancellare il progetto.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6.84. La Commissione osserva che 86 dei 90 progetti esaminati con indicatori di risultato e realizzazione definiti hanno (interamente o parzialmente) conseguito o superato i corrispondenti obiettivi.

La Commissione sottolinea che spetta in primo luogo, ai Comitati di monitoraggio garantire che i progetti con valore aggiunto UE siano selezionati e approvati.

La valutazione della performance dei programmi sarà rafforzata per il periodo 2014-2020: come previsto dal quadro normativo 2014-2020 (articolo 22, paragrafi 6 e 7, del regolamento (UE) n. 1303/2013), la Commissione potrà sanzionare gli Stati membri in caso di grave carenza nel conseguimento di un asse prioritario in un programma, constatata in seguito alla verifica dell'efficacia (articolo 22, paragrafo 6, del regolamento (UE) n. 1303/2013) e alla chiusura (articolo 22, paragrafo 7).

6.85. La Commissione utilizza tutte le possibili misure a sua disposizione per garantire una gestione finanziaria efficiente e solida, per quanto riguarda l'utilizzo dei fondi UE. Inoltre, è solo in fase di chiusura del programma che sarà valutata la performance dei progetti finanziati dai Programmi operativi.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Per il 38 % dei progetti non sono stati definiti indicatori di risultato

6.86. Per 57 dei 149 (38 %) progetti completati, le autorità degli Stati membri hanno applicato un sistema di misurazione della performance che consentiva di monitorare le realizzazioni dei progetti, ma non hanno definito alcun indicatore di risultato o target nei documenti di approvazione del progetto. Per questi progetti, gli auditor della Corte non hanno potuto misurare se, e in quale misura, avessero contribuito al conseguimento degli obiettivi di risultato del PO.

6.87. La valutazione condotta dagli auditor della Corte in un campione di 15 Stati membri indica che in 13 di questi sono stati riscontrati casi simili. Il problema, tuttavia, è particolarmente frequente nella Repubblica ceca, in Spagna, Francia, Italia, Lettonia e Austria per il FESR/FC e nella Repubblica ceca, in Germania, Spagna e Polonia per l'FSE. In questi paesi, per oltre la metà dei progetti completati esaminati non erano stati definiti indicatori di risultato.

6.88. Tuttavia, 50 di questi 57 progetti completati del FESR/FC e dell'FSE (88 %) avevano pienamente raggiunto i rispettivi obiettivi di realizzazione fissati dalle autorità di gestione. I sette progetti restanti (12 %) li avevano raggiunti in parte.

6.89. Riguardo al periodo di programmazione 2014-2020, la Corte osserva che nel regolamento recante disposizioni comuni non vi è alcun obbligo giuridico per gli Stati membri di definire indicatori di risultato a livello di progetto. Ciononostante, è buona prassi, a giudizio della Corte, che le autorità di gestione e gli organismi intermedi definiscano, laddove possibile, indicatori di risultato pertinenti a livello di progetto, atti a misurare il contributo del progetto al conseguimento degli obiettivi stabiliti per l'asse prioritario del PO.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6.86. *La Commissione e gli Stati membri valutano in che misura gli obiettivi dei Programmi operativi (OP) siano stati raggiunti, principalmente attraverso le verifiche ex post, basandosi sul monitoraggio e sulla comunicazione di una serie di indicatori di realizzazione e risultato.*

6.89. *La Commissione rileva il notevole miglioramento che rappresenta, per il periodo 2014-2020, un sistema completo di indicatori obbligatori per le realizzazioni e i risultati a livello di programma. Il raggiungimento degli obiettivi viene misurato attraverso un indicatore di risultato (con un valore di base — il punto di partenza — e il traguardo). I programmi misureranno e segnaleranno sistematicamente l'evoluzione degli indicatori di risultato. All'interno di un programma vengono selezionati progetti per garantire realizzazioni e contribuire ai risultati da raggiungere a livello di programma. La loro evoluzione viene misurata mediante indicatori di realizzazione, anch'essi obbligatori.*

ALLEGATO 6.1

RISULTATI DELLA VERIFICA DELLE OPERAZIONI PER LA RUBRICA «COESIONE ECONOMICA, SOCIALE E TERRITORIALE»

	2015	2014
DIMENSIONE E STRUTTURA DEL CAMPIONE		
Totale operazioni	223	331
IMPATTO STIMATO DEGLI ERRORI QUANTIFICABILI		
Livello di errore stimato	5,2 %	5,7 %
Limite superiore dell'errore (LSE)	7,6 %	
Limite inferiore dell'errore (LIE)	2,8 %	

ALLEGATO 6.2

SEGUITO DATO ALLE RACCOMANDAZIONI FORMULATE IN PRECEDENZA PER LA RUBRICA «COESIONE ECONOMICA, SOCIALE E TERRITORIALE»

O = DG Occupazione, affari sociali e inclusione; R = DG Politica regionale e urbana; X = Valutazione comune per entrambe le DG

Esercizio	Raccomandazione della Corte	Analisi della Corte sui progressi compiuti						Risposta della Commissione
		Pienamente attuata	In corso di attuazione		Non attuata	Non applicabile nell'attuale quadro normativo	Elementi probatori insufficienti	
			Per la maggior parte degli aspetti	Per alcuni aspetti				
2013	Capitolo 5, raccomandazione 1 : richiedere che gli Stati membri forniscano nelle loro dichiarazioni sulla gestione (ai sensi dell'articolo 59, paragrafo 5, lettera a) del regolamento finanziario) una conferma esplicita dell'efficacia dei controlli di primo livello eseguiti dalle autorità di gestione e di certificazione;	R						
	Capitolo 5, raccomandazione 2 : procedere ad una valutazione dei controlli di primo livello, eseguiti nel periodo di programmazione 2007-2013, conformemente all'articolo 32, paragrafo 5, del regolamento finanziario. Tenendo conto delle debolezze individuate, la Commissione dovrebbe analizzare i costi e i benefici di potenziali misure correttive e adottare (o proporre) provvedimenti adeguati (quali la semplificazione delle disposizioni applicabili, il rafforzamento dei sistemi di controllo e la riprogettazione del programma o dei sistemi di consegna);		R ⁽¹⁾					La Commissione ritiene che la sua supervisione dei controlli di primo livello, effettuati tramite audit mirati di settori maggiormente a rischio in cui erano state identificate debolezze, ha contribuito a miglioramenti per il 2007-2013, e che gli elementi chiave del periodo riformato 2014-2020 dovrebbero condurre ad un ambiente con meno errori.
	Capitolo 5, raccomandazione 3 : analizzare le ragioni dell'elevato numero di casi di inosservanza delle norme UE sugli aiuti di Stato;	R						
	Capitolo 5, raccomandazione 4 : analizzare le ragioni dei persistenti ritardi negli esborsi di fondi UE attraverso i SIF e adottare le necessarie misure correttive;	R ⁽²⁾						
	Capitolo 5, raccomandazione 5 : confermare nella relazione annuale di attività (RAA) della direzione generale Politica regionale e urbana che il calcolo del «tasso di errore residuo» eseguito dalla Commissione è basato su dati precisi, completi e attendibili sulle rettifiche finanziarie. A tal fine, la Commissione dovrebbe richiedere alle autorità di audit di certificare l'accuratezza dei dati sulle rettifiche finanziarie comunicati dalle autorità di certificazione per ciascun PO, ogni volta che lo ritenga necessario;	R ⁽²⁾						

Esercizio	Raccomandazione della Corte	Analisi della Corte sui progressi compiuti						Risposta della Commissione
		Pienamente attuata	In corso di attuazione		Non attuata	Non applicabile nell'attuale quadro normativo	Elementi probatori insufficienti	
			Per la maggior parte degli aspetti	Per alcuni aspetti				
	Raccomandazione 6 (raccomandazione 6 del capitolo 5 e raccomandazione 6 del capitolo 6): indicare costantemente nelle relazioni annuali di attività (RAA) le ragioni per non esprimere riserve (o per esprimere riserve aventi un minore impatto finanziario) nei casi in cui ciò sia dovuto ad eccezioni rispetto agli orientamenti della Commissione in materia o a strategie di audit convenute;	X ⁽²⁾						
	Raccomandazione 7 (raccomandazione 1 del capitolo 6): monitorare con gli Stati membri le debolezze individuate dall'audit tematico basato sul rischio della DG EMPL sulle verifiche di gestione. Ciò richiederà il rafforzamento dei controlli sul rispetto delle norme in materia di appalti pubblici e su altre fonti di errori (costi non collegati ai progetti o che non comportano alcun valore aggiunto);	O						
	Raccomandazione 8 (raccomandazione 2 del capitolo 6): confermare nelle relazioni annuali di attività di aver svolto controlli adeguati atti a garantire che il «tasso di errore residuo» sia basato su informazioni esatte, complete e attendibili sulle rettifiche finanziarie. A tal fine, la Commissione dovrebbe richiedere alle autorità di audit di certificare l'accuratezza dei dati sulle rettifiche finanziarie comunicati dalle autorità di certificazione per ciascun PO, ogni volta che lo ritenga necessario;	O ⁽²⁾						
	Raccomandazione 9 (raccomandazione 3 del capitolo 6): garantire che per il periodo di programmazione 2014-2020 verranno applicati gli articoli 78 e 130 del RDC, in modo tale da precludere l'accumulo di prefinanziamenti che si sommino ai prefinanziamenti inizialmente versati (cfr. riquadro 6.4);				O ⁽³⁾			
	Raccomandazione 10 (raccomandazione 4 del capitolo 6): far sì che le autorità degli Stati membri incaricate della gestione dei fondi strutturali affrontino la questione dell'imputazione di costi del personale più elevati per i progetti UE rispetto a quelli imputati per i progetti finanziati da fondi nazionali;				O ⁽⁴⁾			
	Raccomandazione 11 (raccomandazione 5 del capitolo 6): far sì che gli Stati membri, nell'approvare i PO per il nuovo periodo di programmazione, tengano conto di tutte le possibilità di semplificazione consentite dai regolamenti sui fondi strutturali e sui fondi di investimento per il periodo 2014-2020;		O ⁽⁵⁾					

Esercizio	Raccomandazione della Corte	Analisi della Corte sui progressi compiuti						Risposta della Commissione
		Pienamente attuata	In corso di attuazione		Non attuata	Non applicabile nell'attuale quadro normativo	Elementi probatori insufficienti	
			Per la maggior parte degli aspetti	Per alcuni aspetti				
Le raccomandazioni formulate nel contesto della relazione annuale del 2012 sostanzialmente simili a quelle espresse nel 2013 sono state analizzate congiuntamente.								
	Raccomandazione 1: cercare, mediante specifico materiale di orientamento e, se del caso, tramite misure formative, di eliminare le debolezze esistenti nei «controlli di primo livello» effettuati dalle autorità di gestione e dagli organismi intermedi per il FESR e l'FC;	X						
	Raccomandazione 2: 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 inutilmente complesse («sovraregolamentazione»);		O ⁽⁶⁾	R ⁽⁷⁾				
2012	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						
	Raccomandazione 4 (raccomandazione 3 del capitolo 6): 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);	O ⁽⁸⁾						

CAPITOLO 7

«Risorse naturali»

INDICE

	<i>Paragrafi</i>
Introduzione	7.1-7.9
Breve descrizione della rubrica «Risorse naturali»	7.3-7.7
Estensione ed approccio dell'audit	7.8-7.9
Parte 1 — Valutazione della regolarità	7.10-7.67
Regolarità delle operazioni	7.10-7.30
Analisi delle relazioni annuali di attività e di altri elementi dei sistemi di controllo interno	7.31-7.63
Sistemi della DG Agricoltura e sviluppo rurale concernenti la regolarità delle operazioni nel settore dell'agricoltura	7.31-7.36
Sistemi degli Stati membri relativi alla regolarità delle operazioni nel settore dell'agricoltura	7.37-7.47
Sistemi della DG Affari marittimi e pesca e degli Stati membri relativi alla regolarità delle operazioni nel settore della pesca	7.48-7.52
Relazione annuale di attività della DG Agricoltura e sviluppo rurale	7.53-7.61
Relazione annuale di attività della DG Affari marittimi e pesca	7.62-7.63
Conclusioni e raccomandazioni	7.64-7.67
Conclusione per il 2015	7.64-7.65
Raccomandazioni	7.66-7.67
Parte 2 — Questioni relative alla performance nello sviluppo rurale	7.68-7.76
Valutazione della performance dei progetti	7.68-7.75
Conclusione	7.76
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»	

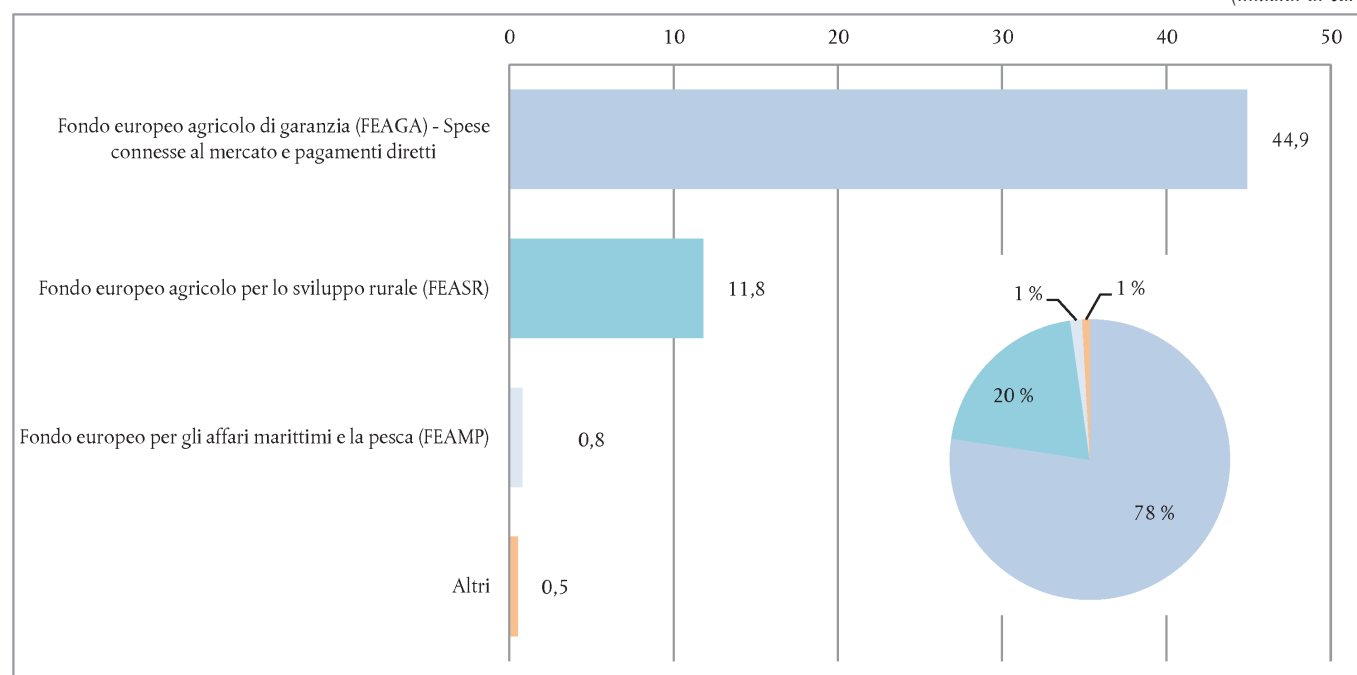
OSSERVAZIONI DELLA CORTE

INTRODUZIONE

7.1. Il presente capitolo espone le osservazioni dalla Corte 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 («Risorse naturali») del QFP — Principali informazioni per il 2015

(miliardi di euro)



Totale pagamenti per l'esercizio	58,0
- anticipi ⁽¹⁾	2,4
+ liquidazioni di anticipi ⁽¹⁾	2,9

Popolazione controllata, totale	58,5

⁽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 2015.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.2. Oltre alle osservazioni sulla regolarità delle valutazioni specifiche, il capitolo presenta, in una sezione separata, le risultanze delle verifiche riguardanti alcune questioni relative alla performance per un campione di progetti di sviluppo rurale.

Breve descrizione della rubrica «Risorse naturali»

7.3. La base per le spese dell'UE nel settore dell'agricoltura è costituita dalla politica agricola comune (PAC). L'attuazione della PAC è soggetta alla gestione concorrente della Commissione (in particolare la direzione generale dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale) e degli organismi pagatori negli Stati membri (cfr. paragrafo 7.31). I pagamenti ai beneficiari vengono effettuati tramite due fondi⁽¹⁾: il FEAGA, che finanzia integralmente gli aiuti diretti dell'UE e le misure a sostegno dei mercati⁽²⁾, e il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), che cofinanzia i programmi di sviluppo rurale insieme agli Stati membri.

7.4. Le misure principali finanziate dal FEAGA sono:

- gli aiuti diretti nell'ambito del «regime di pagamento unico» (RPU), pari a 29,3 miliardi di euro nel 2015, e del «regime di pagamento unico per superficie» (RPUS), pari a 7,8 miliardi di euro nel 2015. Detti regimi di aiuto per superficie forniscono un sostegno al reddito disaccoppiato⁽³⁾;
- altri regimi di aiuto diretto⁽⁴⁾, pari a 5,1 miliardi di euro nel 2015, e interventi sui mercati agricoli⁽⁵⁾, pari a 2,7 miliardi di euro nel 2015.

⁽¹⁾ 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).

⁽²⁾ Ad eccezione di alcune misure, quali le misure di promozione e il regime «Frutta nelle scuole», che sono cofinanziate.

⁽³⁾ I pagamenti disaccoppiati sono concessi per terreni agricoli ammissibili indipendentemente dal fatto che siano utilizzati o meno per la produzione.

⁽⁴⁾ Comprendenti principalmente aiuti accoppiati collegati a tipi specifici di produzioni agricole e due nuovi regimi: il rimborso per la disciplina finanziaria e il pagamento ridistributivo facoltativo.

⁽⁵⁾ Comprendenti, in particolare, sostegno specifico per i settori vitivinicolo e ortofrutticolo, sostegno per «Latte nelle scuole» e «Frutta nelle scuole» e misure specifiche a favore delle regioni ultraperiferiche dell'UE.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.5. Il FEASR cofinanzia la spesa per lo sviluppo rurale sostenuta attraverso i programmi di sviluppo rurale degli Stati membri. Detta spesa riguarda sia misure basate sulla superficie⁽⁶⁾ che misure non basate sulla superficie⁽⁷⁾. Nel 2015, il FEASR ha rappresentato 11,8 miliardi di euro di spesa.

7.6. Per quanto riguarda la regolarità, i rischi principali sono:

- la corresponsione di aiuti diretti per terreni non ammissibili o beneficiari non ammissibili;
- la concessione di aiuti per interventi sui mercati agricoli per spese non ammissibili o richiedenti non ammissibili;
- la non ammissibilità delle spese, in ragione del mancato rispetto di norme (comprese quelle in materia di appalti) e condizioni di ammissibilità spesso complesse, in particolare per le misure di investimento.

7.7. Il presente capitolo riguarda anche la politica ambientale, l'azione per il clima e la politica comune della pesca dell'UE. Per questi settori, il rischio principale sotto il profilo della regolarità è che gli aiuti siano concessi per spese non ammissibili o sovradichiarate.

⁽⁶⁾ Le misure basate sulla superficie sono quelle per le quali i pagamenti sono legati al numero di ettari, ad esempio i pagamenti agroambientali e i pagamenti compensativi agli agricoltori nelle zone che presentano svantaggi naturali.

⁽⁷⁾ 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.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Estensione ed approccio dell'audit

7.8. L'**allegato 1.1** descrive gli elementi essenziali dell'approccio e della metodologia di audit adottati dalla Corte. Per quanto riguarda l'audit della rubrica «Risorse naturali», si precisa in particolare quanto segue:

- a) gli auditor della Corte hanno esaminato un campione di 180 operazioni del FEAGA e di 179 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 della gamma di spese effettuate a titolo di detta rubrica del QFP⁽⁸⁾. Per il 2015, il campione FEAGA è consistito di operazioni eseguite in 18 Stati membri⁽⁹⁾. Per la seconda valutazione specifica, il campione è consistito di 159 operazioni per lo sviluppo rurale e di altre 20 operazioni comprendenti quelle per l'ambiente, l'azione per il clima e la pesca, eseguite in 17 Stati membri⁽¹⁰⁾;
- b) gli auditor della Corte hanno valutato i sistemi di controllo interno mediante un esame documentale di 24 audit espletati dalla Commissione sul FEAGA e sul FEASR. Tale attività è stata affiancata da una riesecuzione di sei degli audit della Commissione presso gli Stati membri in questione⁽¹¹⁾. In questi sei Stati membri, gli auditor della Corte hanno svolto attività di audit aggiuntive per un numero limitato di settori a rischio relativi al FEAGA e al FEASR, nonché per la condizionalità⁽¹²⁾. Sono stati altresì analizzati cinque audit espletati dalla Commissione sulla politica comune della pesca, e uno di essi è stato rieseguito⁽¹³⁾;

⁽⁸⁾ L'approccio della Corte si basa su un numero di elementi (ad esempio, parcelle) selezionato su base casuale per ciascuna operazione. Pertanto, l'errore determinato non riflette necessariamente l'errore complessivo per l'operazione in questione.

⁽⁹⁾ Bulgaria, Repubblica ceca, Danimarca, Germania (Baden-Württemberg, Baviera, Assia, Bassa Sassonia, Schleswig Holstein), Irlanda, Grecia, Spagna (Aragona, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura e Madrid), Francia, Italia (AGEA, Calabria, Emilia-Romagna, Lombardia e Toscana), Cipro, Ungheria, Paesi Bassi, Polonia, Romania, Slovenia, Finlandia, Svezia e Regno Unito (Inghilterra).

⁽¹⁰⁾ Belgio (Vallonia), Bulgaria, Repubblica ceca, Germania (Baviera, Bassa Sassonia-Brema e Renania-Palatinato), Grecia, Spagna (Andalusia, Castilla-La Mancha e Galizia), Francia (Borgogna e Francia continentale), Italia (Puglia, Campania, programma Rete rurale nazionale e Sicilia), Lituania, Ungheria, Austria, Polonia, Portogallo (continentale), Romania, Slovacchia, Finlandia e Regno Unito (Inghilterra e Scozia). Il campione includeva anche otto operazioni in gestione diretta.

⁽¹¹⁾ Spagna (Catalogna), Germania (Schleswig-Holstein), Finlandia, Lituania, Malta, Regno Unito (Irlanda del Nord).

⁽¹²⁾ Nell'ambito di tutti i regimi di aiuti diretti del FEAGA e di tutte le misure basate sulla superficie del FEASR, 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 si ravvisi un'inosservanza di tali requisiti, si applica una riduzione all'importo degli aiuti spettanti all'agricoltore.

⁽¹³⁾ In Romania.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- c) gli auditor della Corte hanno analizzato le relazioni annuali di attività (RAA) della DG Agricoltura e sviluppo rurale e della DG Affari marittimi e pesca.

7.9. Tanto per il FEAGA quanto per il FEASR, il 2015 è stato l'ultimo anno in cui la maggior parte dei pagamenti ai beneficiari finali è stata effettuata sulla base delle norme vigenti prima della riforma della PAC del 2013 ⁽¹⁴⁾.

PARTE 1 — VALUTAZIONE DELLA REGOLARITÀ**Regolarità delle operazioni**

7.10. L'**allegato 7.1** contiene una sintesi delle risultanze della verifica delle operazioni per l'insieme della rubrica «Risorse naturali» e per ciascuna delle due valutazioni specifiche (FEAGA e «Sviluppo rurale, ambiente, azione per il clima e pesca»). Delle 359 operazioni esaminate dagli auditor della Corte, 121 (34 %) erano inficiate da errori. Sulla base degli 87 errori quantificati dagli auditor della Corte, il livello di errore stimato per la rubrica «Risorse naturali» è del 2,9 % ⁽¹⁵⁾.

7.11. Il **grafico 7.2** illustra l'incidenza dei diversi tipi di errore sul livello di errore stimato complessivo per il 2015.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

7.10. La Commissione prende atto dell'errore più probabile stimato dalla Corte, che è pressoché lo stesso dell'anno precedente, fatta eccezione per la condizionalità.

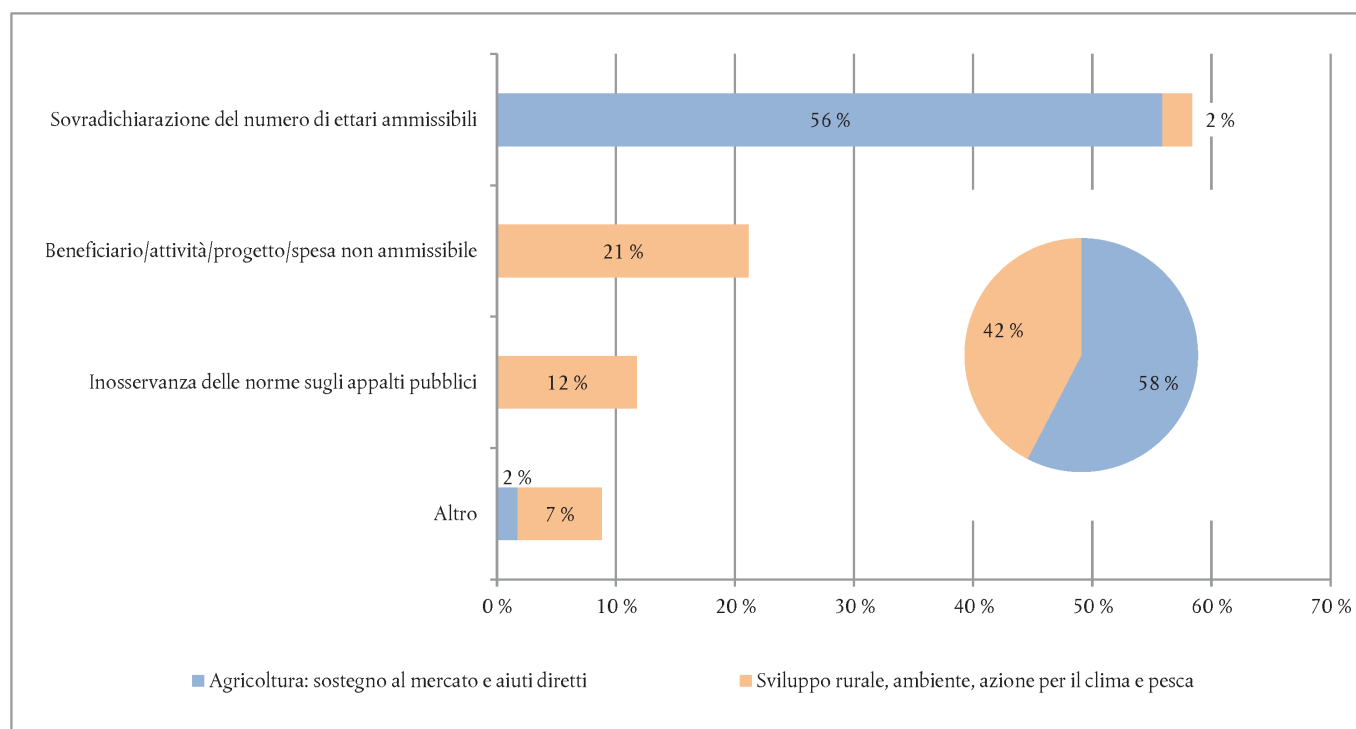
La Commissione ritiene che le rettifiche finanziarie nette derivanti dalle procedure pluriennali di conformità, nonché gli importi recuperi dai beneficiari e rimborsati al bilancio dell'UE, rappresentino una capacità correttiva che deve essere presa in considerazione nell'ambito di una valutazione esaustiva del sistema complessivo di controllo interno.

La Commissione inoltre fa notare che, come indicato nella relazione annuale di attività del direttore generale per l'agricoltura e lo sviluppo rurale, la sua capacità correttiva ammontava nel 2015 a 1 065,710 milioni di euro (ossia l'1,87 % della spesa della PAC).

⁽¹⁴⁾ Il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione europea hanno raggiunto un accordo sulla riforma della PAC nel 2013, che ha dato luogo a una serie di testi normativi disciplinanti la sua attuazione pratica. Cfr. <http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/>.

⁽¹⁵⁾ Il tasso di errore è stimato sulla base di un campione rappresentativo. La cifra indicata è la stima migliore. Secondo la stima elaborata, la Corte ritiene, con un livello di affidabilità del 95 %, che il livello di errore nella popolazione si collochi tra l'1,3 % e il 4,5 % (rispettivamente, il limite inferiore e quello superiore dell'errore).

Grafico 7.2 – Incidenza dei diversi tipi di errore sul livello di errore stimato — «Risorse naturali»



Fonte: Corte dei conti europea.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.12. La natura e la tipologia degli errori differisce in modo significativo tra le due valutazioni specifiche, come indicato nei paragrafi che seguono.

FEAGA — Spese connesse al mercato e pagamenti diretti

7.13. Le risultanze della verifica delle operazioni sono sintetizzate nell'**allegato 7.1**. Per il FEAGA, delle 180 operazioni controllate, 52 (29 %) erano inficiate da errore. Sulla base dei 47 errori quantificati dagli auditor della Corte, il livello di errore stimato è del 2,2 % ⁽¹⁶⁾.

7.14. Il **grafico 7.3** illustra l'incidenza dei diversi tipi di errore sul livello di errore stimato per il 2015.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

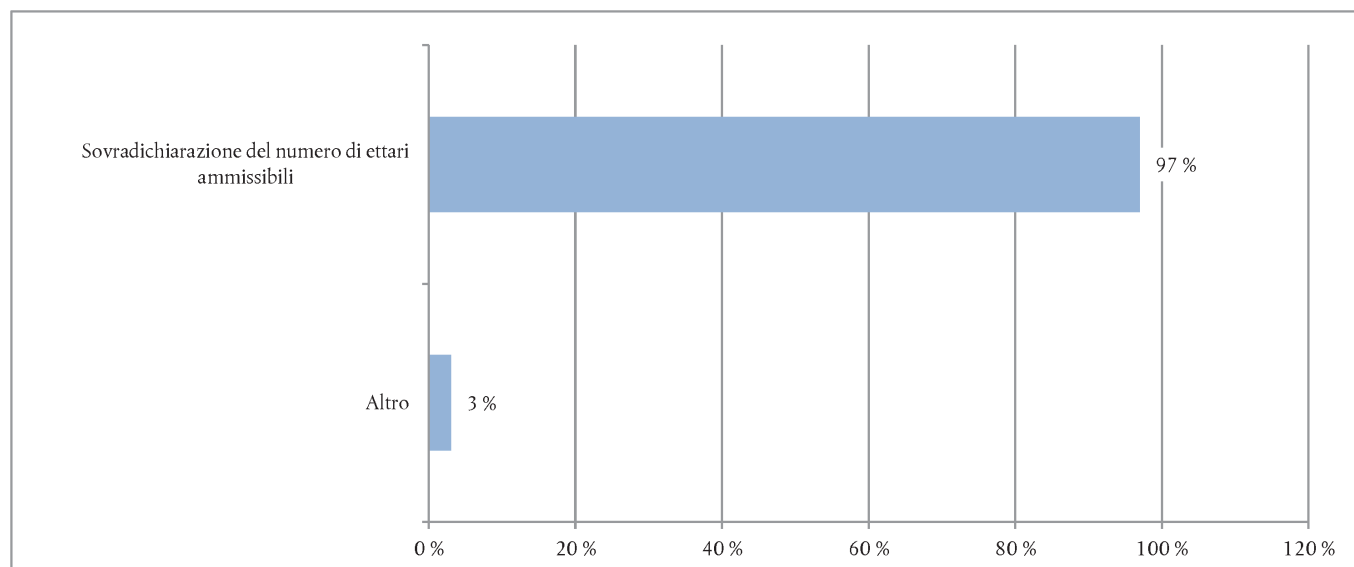
7.12. La Commissione nota che vi sono significative differenze nella concezione, nell'ambito e negli obiettivi di entrambi i pilastri della PAC, il che spiega le differenze riscontrate nella tipologia di errori connessi alla PAC.

7.13. La Commissione prende nota dell'errore più probabile stimato dalla Corte, che è pressoché lo stesso dell'anno precedente, fatta eccezione per la condizionalità.

La Commissione sottolinea inoltre che la frequenza degli errori è progressivamente diminuita nel corso degli ultimi tre anni.

⁽¹⁶⁾ Il tasso di errore è stimato sulla base di un campione rappresentativo. La cifra indicata è la stima migliore. Secondo la stima elaborata, la Corte ritiene, con un livello di affidabilità del 95 %, che il livello di errore nella popolazione si collochi tra lo 0,8 % e il 3,6 % (rispettivamente, il limite inferiore e quello superiore dell'errore).

Grafico 7.3 – Incidenza dei diversi tipi di errore sul livello di errore stimato — FEAGA



Fonte: Corte dei conti europea.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.15. Per quattro casi di errori quantificabili riscontrati a livello di beneficiari finali, le autorità nazionali disponevano di informazioni sufficienti⁽¹⁷⁾ 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 prevenire o individuare e correggere gli errori, il livello di errore stimato per questa valutazione specifica sarebbe stato di 0,3 punti percentuali più basso. Per di più, si è riscontrato che, in altri quattro casi, l'errore rilevato dagli auditor della Corte era stato commesso dalle autorità nazionali. Detti errori hanno pesato per 0,6 punti percentuali sul livello di errore stimato. Il riquadro 7.5 contiene un esempio di errore compiuto dalle autorità nazionali.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

7.15. La Commissione accoglie favorevolmente la valutazione della Corte sul ruolo degli Stati membri e ritiene che questi ultimi avrebbero dovuto fare di più per ridurre gli errori. La Commissione continua a lavorare insieme agli Stati Membri per diminuire il numero di errori.

⁽¹⁷⁾ Sulla base dei documenti giustificativi, ivi comprese le informazioni sui normali controlli incrociati e altri controlli obbligatori.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.16. La maggior parte degli errori quantificabili consisteva in sovradichiarazioni della superficie agricola ammissibile (cfr. **grafico 7.3**). Nel 2015, gli auditor della Corte hanno riscontrato tali errori in 12 dei 18 Stati membri visitati. Circa la metà di detti errori quantificabili era inferiore al 2 % (cfr. paragrafo 7.18) e ha avuto pertanto solo un'incidenza limitata sul livello di errore complessivo stimato. Un'ulteriore quarto di detti errori si situava tra il 2 % ed il 5 %.

7.17. Negli Stati membri, lo strumento di controllo chiave per gli aiuti basati sulla superficie è il sistema di identificazione delle parcelle agricole (SIPA), ossia una banca dati contenente dati relativi all'ammissibilità per tutte le parcelle agricole. Contiene informazioni grafiche informatizzate, comprese ortofoto (fotografie aeree) che gli Stati membri dovrebbero aggiornare almeno ogni cinque anni⁽¹⁸⁾. Posto che le informazioni grafiche siano adeguatamente aggiornate ed analizzate, il SIPA apporta un contributo significativo alla prevenzione e alla individuazione di errori relativi alle superfici nelle domande di aiuto. Grazie ai piani di azione elaborati dalla Commissione e dagli Stati membri, l'affidabilità dei dati contenuti nel SIPA ha fatto registrare un continuo miglioramento negli scorsi anni.

7.18. Nondimeno, la Corte rileva ancora errori relativi alle superfici. Ciò accade perché i controlli amministrativi sull'ammissibilità dei terreni sono basati sui medesimi dati del SIPA che gli agricoltori frequentemente copiano nelle loro domande di aiuto⁽¹⁹⁾. Pertanto, se i dati contenuti nel SIPA sono inesatti, tali controlli non sono in grado normalmente di rilevare errori di ammissibilità nella domanda. La norma tecnica obbligatoria per le ortofoto⁽²⁰⁾ non permette in genere agli agricoltori e agli organismi pagatori di rilevare errori di modesta entità (inferiori al 2 %, cfr. paragrafo 7.16) che sono, in larga misura, impossibili da evitare ad un costo ragionevole. Tuttavia, gli errori di maggiore entità relativi alle superfici erano, in genere, rilevabili. In tali casi, la superficie ammissibile registrata nella banca dati SIPA e dichiarata dall'agricoltore era considerevolmente inesatta, perlopiù perché:

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

7.16-7.18. La Commissione prende nota del fatto che la maggior parte degli errori di sovradichiarazione individuati dalla Corte erano errori relativamente insignificanti e accoglie favorevolmente la valutazione della Corte sul miglioramento dell'affidabilità dei dati del SIPA.

La Commissione ritiene che sia impossibile evitare errori minori ad un costo ragionevole. La Commissione incoraggia gli Stati Membri ad aggiornare il proprio sistema di identificazione delle parcelle agricole (SIPA) regolarmente al fine di individuare sovradichiarazioni significative. La Commissione ritiene che il fatto che la stragrande maggioranza degli errori riferiti dalla Corte rappresentasse meno del 5 % dimostra il corretto funzionamento del sistema integrato di controllo amministrativo (SIGC), di cui il SIPA costituisce un elemento fondamentale. Dal momento che il terreno cambia nel corso del tempo, possono insorgere differenze tra il SIPA e la realtà sul campo, ma questo rischio può essere limitato effettuando regolari aggiornamenti del sistema.

Al fine di promuovere aggiornamenti frequenti del SIPA, la Commissione ha previsto, come condizione per ridurre i controlli a campione dal 5 % all'1 % per alcuni regimi di pagamenti diretti, un aggiornamento del SIPA almeno tre volte l'anno con ortofotografie non più vecchie di 15 mesi (l'aggiornamento annuale dovrebbe coprire almeno il 25 % degli ettari interessati).

Una valutazione della qualità del SIPA era stata altresì introdotta nel 2010 e viene mantenuta nel periodo attuale [regolamento (UE) n. 640/2014].

Questo esercizio annuale realizzato dalle amministrazioni degli Stati membri e monitorato dalla Commissione è un processo di controllo della qualità il cui obiettivo ultimo consiste nel migliorare la qualità e l'affidabilità del SIPA, analizzando le debolezze tecniche individuate e adottando provvedimenti correttivi per porvi rimedio.

I controlli annuali in loco rappresentano un mezzo, partendo da un campione, per ottenere un SIPA esatto e aggiornato.

⁽¹⁸⁾ In aggiunta, gli Stati membri sono tenuti a valutare la qualità del SIPA con cadenza annuale. Le differenze nella superficie ammissibile (uno degli elementi della valutazione della qualità) devono essere inferiori al 2 %.

⁽¹⁹⁾ Prima che gli agricoltori compilino le rispettive domande di aiuto, gli Stati membri forniscono loro le ortofoto e le informazioni registrate nel SIPA sulla superficie massima ammissibile per ciascuna delle rispettive parcelle. Gli agricoltori sono giuridicamente tenuti a verificare e, se necessario, correggere, le informazioni fornite loro. Tuttavia, in tutti i casi di errori relativi alle superfici tranne uno, gli agricoltori avevano dichiarato nelle rispettive domande di aiuto le superfici ammissibili inesatte registrate nella banca dati SIPA.

⁽²⁰⁾ In base all'articolo 17 del regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio (GU L 30 del 31.1.2009, pag. 16), «Si utilizzano le tecniche del sistema informatizzato d'informazione geografica, comprese di preferenza ortofotografie aeree o spaziali, con norme omogenee che garantiscono una precisione equivalente almeno a quella della cartografia su scala 1:10 000».

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- all'atto di determinare la superficie possibile ai fini dell'aggiornamento del SIPA, gli organismi pagatori non avevano ridotto i pagamenti in maniera sufficiente, o per niente, per la vegetazione non ammissibile e le caratteristiche visibili dalle ortofoto dei terreni in questione; oppure
- le definizioni nazionali di pascolo permanente ammissibile non erano conformi alla definizione vigente nella normativa dell'UE.

7.19. Il **riquadro 7.4** illustra un esempio di dati di ammissibilità inesatti contenuti nel SIPA.

Riquadro 7.4 – Esempio di pagamenti irregolari a causa di dati sull'ammissibilità inesatti nel SIPA

Il terreno «utilizzato per la coltivazione di erba o di altre piante erbacee da foraggio» è definito «pascolo permanente». Nella relazione annuale relativa all'esercizio 2014, la Corte aveva constatato che in Spagna, nonostante significative azioni correttive, persistevano alcune debolezze importanti nel SIPA in relazione all'ammissibilità dei pascoli permanenti, e che nel 2014 e nel 2015 erano state avviate ulteriori azioni correttive ⁽²¹⁾. Gli auditor della Corte hanno ispezionato in Spagna (Madrid) una parcella di 48 ettari registrata nel SIPA come pascolo permanente interamente ammissibile nel momento in cui l'agricoltore ha presentato la domanda. L'ortofoto mostrava tuttavia la presenza di fitti arbusti e boscaglia. Nella domanda di aiuto del 2014, l'agricoltore aveva dichiarato la parcella sulla base della superficie ammissibile registrata nel SIPA e gli era stato versato un aiuto RPU per l'intera parcella. Gli auditor della Corte hanno rilevato che la parcella in questione non era ammissibile all'aiuto RPU.

Nel 2015, le autorità spagnole hanno proceduto ad un riesame del SIPA sulla base di nuove ortofoto ed usando nuove tecnologie, ed hanno registrato la parcella in questione come non ammissibile.

Gli auditor della Corte hanno inoltre constatato che in Grecia, Spagna (Aragona, Castilla-La Mancha, Castilla y León ed Estremadura), Italia (Calabria) e Regno Unito (Inghilterra) gli aiuti per superficie erano stati chiesti e pagati sulla base di informazioni sull'ammissibilità inesatte contenute nel SIPA, il che era rilevabile dalle ortofoto.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

In caso di mancata conformità tra la definizione nazionale del pascolo permanente e quella dell'UE, vengono attuate specifiche azioni correttive, compresi se necessario, piani d'azione, per risolvere il problema.

Per proteggere il bilancio dell'UE, la Commissione applica anche riduzioni e sospensioni dei pagamenti, nonché rettifiche finanziarie nette nell'ambito delle procedure di dichiarazione di conformità ogni volta che risulti necessario.

Riquadro 7.4 – Esempio di pagamenti irregolari a causa di dati sull'ammissibilità inesatti nel SIPA

La Commissione ha individuato problemi relativi al pascolo permanente prima del 2014 e negli Stati Membri interessati sono stati attuati piani d'azione.

In Spagna, le autorità nazionali hanno proceduto a rimisurare per intero tutte le parcelle dichiarate dai beneficiari sottoposti ad audit dalla Corte e hanno avviato procedure di recupero laddove necessario. Inoltre, il fatto che la parcella in questione sia stata registrata come non ammissibile nel 2015 dimostra che in Spagna la procedura di aggiornamento del SIPA funziona correttamente.

Gli audit effettuati dai servizi della Commissione negli anni precedenti hanno identificato lacune connesse all'ammissibilità dei pascoli permanenti in Grecia e Spagna e hanno permesso di ovviare a tali lacune attraverso piani d'azione specifici che hanno prodotto alcuni miglioramenti (vedere relazione annuale 2014 della Corte, riquadro 7.8). Sia in Grecia che in Spagna la superficie ritenuta ammissibile nel SIPA è diminuita significativamente: in Grecia, la superficie di pascolo permanente ammissibile è passata da 3,6 milioni di ettari nel 2012 a 1,5 milioni di ettari nel 2014 e in Spagna, la superficie di pascolo permanente ammissibile è passata da 18,5 milioni di ettari nel 2013 a 6,4 milioni di ettari nel 2016.

Per il Regno Unito (Inghilterra) il piano d'azione correttivo è in corso ed è seguito da vicino dalla Commissione.

Inoltre, le procedure di verifica della conformità garantiscono che il rischio per il bilancio dell'UE sia adeguatamente coperto dalle rettifiche finanziarie nette.

⁽²¹⁾ Cfr. relazione annuale sull'esercizio 2014, paragrafo 7.41 e riquadro 7.8.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.20. Il **riquadro 7.5** illustra un esempio di criteri nazionali di ammissibilità non conformi alla normativa dell'UE.

Riquadro 7.5 – Esempio di criteri nazionali di ammissibilità non conformi alla normativa dell'UE

Nella relazione annuale sull'esercizio 2013 ⁽²²⁾, la Corte ha rilevato che le autorità francesi concedono aiuti per brughiere pascolabili, sebbene tali aree comprendano «un misto di vegetazione erbacea ammissibile e di cespugli, arbusti e simili non ammissibili». Nel 2015 gli auditor della Corte hanno constatato che sei parcelle di questo tipo erano del tutto o in parte non ammissibili, poiché contenevano fitti boschi e arbusti, che le autorità francesi avevano valutato come integralmente ammissibili.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Riquadro 7.5 - Esempio di criteri nazionali di ammissibilità non conformi alla normativa dell'UE

Gli audit eseguiti dalla Commissione prima del 2013 avevano già individuato mancanze simili in Francia. Le carenze vengono seguite nel quadro di uno specifico piano d'azione stabilito dallo Stato membro e vengono seguite da vicino dalla Commissione. Ciascuna delle carenze individuate ha formato oggetto di un seguito attraverso procedure di verifica della conformità atte a garantire che il bilancio dell'UE sia adeguatamente coperto mediante rettifiche finanziarie nette.

In parallelo, la Commissione continua a vigilare sul rispetto del piano d'azione al fine di migliorare la situazione. Alla luce di alcuni ritardi intervenuti, sono state messe in atto ulteriori misure a partire dal 2015, conformemente all'articolo 41, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1306/2013.

Sviluppo rurale, ambiente, azione per il clima e pesca

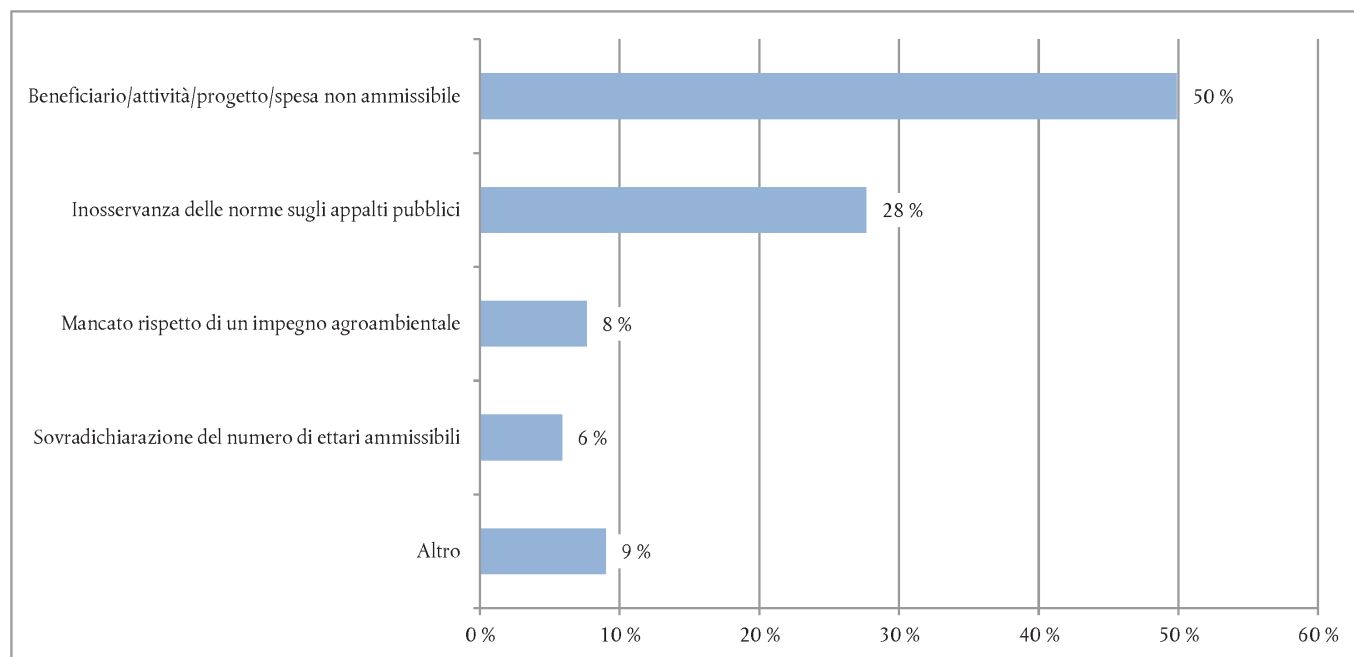
7.21. Le risultanze della verifica delle operazioni sono sintetizzate nell'**allegato 7.1**. Nel settore «Sviluppo rurale, ambiente, azione per il clima e pesca», delle 179 operazioni controllate dalla Corte, 69 (39 %) erano inficiate da errore. Sulla base dei 40 errori quantificati dagli auditor della Corte, il livello di errore stimato è del 5,3 % ⁽²³⁾.

7.22. Il **grafico 7.6** mostra l'incidenza dei diversi tipi di errori sul livello di errore stimato dalla Corte per il 2015.

7.21. La Commissione prende nota dell'errore più probabile stimato dalla Corte, che è inferiore a quello registrato l'anno scorso.

⁽²²⁾ Cfr. relazione annuale sull'esercizio 2013, riquadro 3.4.

⁽²³⁾ Il tasso di errore è stimato sulla base di un campione rappresentativo. La cifra indicata è la stima migliore. Secondo la stima elaborata, la Corte ritiene, con un livello di affidabilità del 95 %, che il livello di errore nella popolazione si collochi tra l'2,7 % e il 7,9 % (rispettivamente, il limite inferiore e quello superiore dell'errore).

Grafico 7.6 – Incidenza dei diversi tipi di errore sul livello di errore stimato — «Sviluppo rurale, ambiente, azione per il clima e pesca»

Fonte: Corte dei conti europea.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.23. Per lo sviluppo rurale, delle 159 operazioni esaminate, 78 erano basate sulla superficie e 81 non basate sulla superficie. Delle 159 operazioni suddette, 64 (40 %) erano inficiate da errore, in 38 casi quantificabile. Per quanto riguarda l'ambiente, l'azione per il clima e la pesca, delle 19 operazioni facenti parte del campione, cinque (26 %) erano inficiate da errore, in due casi quantificabile. Per la restante operazione⁽²⁴⁾, non sono stati rilevati errori.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

7.23. Per quanto riguarda lo sviluppo rurale, la frequenza di errori (quantificati e non quantificati) individuati dalla Corte è progressivamente diminuita nel corso del tempo.

⁽²⁴⁾ Riguardante la prestazione di servizi statistici nell'ambito della gestione diretta da parte della Commissione.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.24. Per 13 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 prevenire o individuare e correggere gli errori, il livello di errore stimato per questa valutazione specifica sarebbe stato di 1,7 punti percentuali più basso. Per di più, in sei casi gli auditor della Corte hanno riscontrato che l'errore rilevato era stato commesso dalle autorità nazionali. Detti errori hanno pesato per 1,5 punti percentuali sul livello di errore stimato. Il riquadro 7.7 contiene un esempio di errore compiuto dalle autorità nazionali.

7.25. La tipologia degli errori è simile a quella degli errori riscontrati per i precedenti esercizi e a quella degli errori individuati nella relazione speciale della Corte nella quale si analizzano le cause degli errori nella spesa per lo sviluppo rurale⁽²⁶⁾. Come per gli esercizi precedenti, la componente principale (82 %) del livello di errore stimato di cui al paragrafo 7.21 è stata costituita dalle misure non basate sulla superficie.

7.26. Delle 81 operazioni non basate sulla superficie esaminate, 15 (19 %) non rispettavano i requisiti di ammissibilità (cfr. esempio nel riquadro 7.7). Per l'ambiente, l'azione per il clima e la pesca, i due errori quantificabili erano dovuti a spese non ammissibili.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

7.24. La Commissione è consapevole del fatto che le autorità nazionali avrebbero potuto individuare molti degli errori constatati dalla Corte. Le regole della PAC forniscono agli Stati Membri tutti gli strumenti finanziari per attenuare la maggior parte dei rischi di errori.

Per l'esempio fornito nel riquadro 7.7, la Commissione ha avviato una procedura di verifica della conformità nel marzo 2016. Tutte le misure necessarie sono state intraprese al fine di proteggere il bilancio dell'UE.

7.25. La Commissione è consapevole delle cause di fondo degli errori e sta lavorando insieme agli Stati membri per porre rimedio a tali situazioni fornendo orientamenti o chiedendo la messa in atto di piani d'azione.

Ad esempio, la Commissione sa che il rischio di errori è maggiore per le misurazioni non legate alla superficie. Per questa ragione sono state promosse soluzioni sistemiche, come la semplificazione dell'elaborazione delle misure o il ricorso a metodi di calcolo meno complessi, come le opzioni semplificate in materia di costi o gli importi forfettari.

La Commissione ritiene che l'esistenza di irregolarità nella procedura di appalto pubblico non significhi necessariamente che l'insieme della spesa fosse inammissibile.

Per stabilire il rischio finanziario legato agli errori negli appalti pubblici, la Commissione ha adottato a dicembre 2013 linee guida per determinare le rettifiche finanziarie da applicare ai progetti attuati in gestione condivisa in caso di mancata conformità con le norme sugli appalti pubblici.

⁽²⁵⁾ Sulla base dei documenti giustificativi, ivi comprese la verifica delle informazioni contenute nelle banche dati e i controlli obbligatori richiesti.

⁽²⁶⁾ Cfr. relazione speciale n. 23/2014 «Errori nella spesa per lo sviluppo rurale: quali sono le cause e in che modo sono stati affrontati?» (<http://eca.europa.eu>).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Riquadro 7.7 – Esempi di spese o attività non ammissibili

La misura di sviluppo rurale «Pagamenti per il benessere degli animali» fornisce sostegno agli agricoltori che assumono su base volontaria impegni riguardanti il benessere degli animali. I pagamenti sono effettuati annualmente e coprono i costi aggiuntivi e il mancato reddito risultanti dall'impegno assunto, quale ad esempio un maggior spazio a disposizione degli animali. Ciò costituisce un esempio dell'utilizzo di opzioni semplificate in materia di costi, che può ridurre l'onere amministrativo per Stati membri e beneficiari. Dette opzioni dovrebbero basarsi su una valida metodologia, in particolare su un calcolo esatto dei costi semplificati.

In Romania, gli auditor della Corte hanno rilevato spese non ammissibili, poiché le autorità nazionali, nel calcolare i costi semplificati, non avevano tenuto conto in modo adeguato del numero di cicli di produzione. Di conseguenza, i pagamenti corrisposti a tutti i beneficiari sono stati sistematicamente dichiarati in eccesso.

Gli auditor della Corte hanno verificato tutte le tipologie di impegni assunti per il benessere degli animali in Romania, compresi quelli al di fuori del campione di audit, al fine di stabilire in che misura i calcoli errati incidessero sull'intera spesa per il benessere degli animali in Romania. È stato constatato che la spesa non ammissibile, dal momento dell'avvio della misura (2012) fino all'ottobre 2015, avrebbe potuto giungere in totale fino a 152 milioni di euro (su un totale di 450 milioni).

Gli auditor della Corte hanno inoltre riscontrato errori di ammissibilità in Belgio (Vallonia), Germania (Renania-Palatinato), Spagna (Andalusia, Galizia, Castilla-La Mancha), Grecia, Italia (Rete rurale, Sicilia e Campania) e Polonia.

7.27. Per 27 operazioni prese in esame, i beneficiari dovevano rispettare le norme in materia di appalti pubblici. Tali norme consentono l'acquisto di beni e servizi alle condizioni più favorevoli, garantendo allo stesso tempo parità di accesso agli appalti pubblici e il rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione. In sei casi, una o più di queste norme erano state violate. Il **riquadro 7.8** illustra un esempio di tale errore.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Riquadro 7.7 – Esempi di spese o attività non ammissibili

La Commissione sostiene pienamente gli Stati Membri nei loro sforzi per ricorrere, laddove possibile, a opzioni semplificate in materia di costi quale strumento per evitare gli errori, come riconosciuto dalla Corte nella sua relazione speciale n. 23/2014 (vedere punto 86).

Per quanto concerne i casi constatati in Romania, la Commissione concorda sul fatto che si è verificato un errore nel calcolo dei costi semplificati usati per i pagamenti.

In seguito alle risultanze della Corte, la Commissione ha avviato una procedura di verifica della conformità nel 2016 per stabilire con precisione l'importo a rischio. Questo potrebbe dare luogo all'applicazione di una rettifica finanziaria.

7.27. La Commissione ha individuato negli appalti pubblici un'importante fonte di errori e ha intensificato l'attività di audit per garantire un'adeguata protezione del bilancio dell'UE.

La conformità con le norme sugli appalti pubblici è anche uno degli elementi fondamentali dei piani d'azione per lo sviluppo rurale. Nel 2015-2016 sono stati eseguiti audit approfonditi in questo settore in quattro Stati Membri. La pratica di effettuare controlli approfonditi delle norme sugli appalti pubblici è proseguita in altri Stati membri nel 2016.

Per determinare il rischio finanziario legato agli errori negli appalti pubblici, a dicembre 2013 la Commissione ha adottato linee guida per stabilire le rettifiche finanziarie da applicare ai progetti attuati nel quadro della gestione condivisa in caso di mancato rispetto delle norme sugli appalti pubblici.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Riquadro 7.8 – Esempio di mancato rispetto delle norme sugli appalti pubblici

In Italia (Campania), un Comune ha ricevuto sostegno per la costruzione di una monorotaia: infrastrutture per aiutare gli agricoltori a trasportare le olive su e giù per le colline. Il contratto è stato aggiudicato a una società privata attraverso una procedura pubblica di appalto.

Per valutare le diverse offerte, il Comune ha fissato un insieme di criteri, con ponderazioni diverse (misurate in punti). Ai sensi del bando di gara, gli offerenti erano tenuti ad includere, come parte delle offerte, proposte di lavori aggiuntivi concernenti nuove strade, fognature ed un acquedotto. Detti lavori aggiuntivi costituivano il 75 % del punteggio totale su cui il Comune avrebbe basato la decisione di aggiudicazione. A titolo di paragone, il prezzo rappresentava solo il 10 % del punteggio totale.

Poiché l'aiuto dell'UE era stato concesso per la costruzione della monorotaia, il beneficiario ha violato la normativa italiana in materia di appalti fissando criteri (la costruzione di strade, fognature e di un acquedotto) estranei all'oggetto, alla natura e alle caratteristiche dell'appalto. Tali criteri erano pertanto irregolari ai sensi della normativa italiana in materia di appalti pubblici.

Gli auditor della Corte hanno inoltre rilevato casi di mancato rispetto della normativa sugli appalti pubblici in Germania (Renania-Palatinato), Grecia e Romania.

7.28. Il campione utilizzato includeva 45 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 tre casi, gli agricoltori non avevano soddisfatto tutte le condizioni per il pagamento.

7.29. Tra le 78 operazioni relative alle superfici, gli auditor della Corte hanno riscontrato 15 casi (19 %) in cui la superficie ammissibile dei terreni era stata sovradichiarata. Metà di tali sovradichiarazioni rilevate erano di entità relativamente modesta, ed hanno avuto pertanto solo un'incidenza limitata sul livello di errore complessivo stimato. Cfr. anche il paragrafo 7.18.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Riquadro 7.8 - Esempio di mancato rispetto delle norme sugli appalti pubblici

La Commissione comprende che i criteri di assegnazione stabiliti nella gara d'appalto non erano completamente legati alla natura dei lavori.

Tuttavia, la Commissione sottolinea che gli investimenti sono stati realizzati come previsto.

Le autorità italiane hanno riesaminato la documentazione e avviato una procedura di recupero per le infrazioni alle procedure di appalto pubblico. Le autorità italiane hanno applicato una rettifica finanziaria del 10 %. La Commissione ritiene che questa misura correttiva contribuisca a proteggere il bilancio dell'UE.

Nella relazione annuale di attività 2015 sono state emesse alcune riserve per coprire i problemi legati agli appalti pubblici, come riconosciuto dalla Corte al punto 7.60.

7.28. La Commissione tiene a sottolineare il fatto che i tre beneficiari dovevano rispettare un'ampia serie di impegni agroambientali e ne hanno attuato con successo la maggior parte. Solo pochi impegni non sono stati rispettati completamente o non sono stati debitamente documentati.

7.29. La Commissione prende atto del fatto che la maggior parte degli errori di sovradichiarazione individuati dalla Corte erano errori relativamente insignificanti e accoglie favorevolmente la valutazione della Corte sul miglioramento dell'affidabilità dei dati SIPA (vedere punto 7.17).

La Commissione ritiene che sia impossibile evitare errori minori ad un costo ragionevole.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.30. Le autorità nazionali avrebbero dovuto verificare la ragionevolezza dei costi. Per 24 progetti d'investimento, le autorità nazionali non l'avevano verificata in modo appropriato. La Corte ha considerato tali casi come errori. Tuttavia, in genere non è possibile determinare l'importo della spesa non ammissibile, ed in tal caso la Corte non è in grado di quantificare l'errore. La sezione «verifica dei criteri di performance» (cfr. paragrafo 7.71) presenta ulteriori informazioni sulla ragionevolezza dei costi.

Analisi delle relazioni annuali di attività e di altri elementi dei sistemi di controllo interno*Sistemi della DG Agricoltura e sviluppo rurale concernenti la regolarità delle operazioni nel settore dell'agricoltura*

7.31. La Commissione e gli Stati membri attuano una gestione concorrente di quasi tutte le spese agricole. Circa 80 organismi pagatori negli Stati membri versano gli aiuti agli agricoltori e ad altri beneficiari; la Commissione rimborsa tali spese agli Stati membri ogni mese (per il FEAGA) o ogni trimestre (per il FEASR). La Commissione espleta audit di conformità per valutare se i sistemi degli Stati membri garantiscano la legittimità e regolarità dei pagamenti degli aiuti ai beneficiari. Le debolezze dei sistemi eventualmente rilevate possono portare a rettifiche finanziarie, imposte agli Stati membri per mezzo di decisioni di conformità. Le rettifiche finanziarie sono spesso applicate su base forfettaria e riguardano spese relative a vari esercizi di bilancio. Raramente danno luogo al recupero delle somme pagate presso i beneficiari finali e sono quindi a carico dei bilanci nazionali⁽²⁷⁾.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

7.30. Vedere la risposta della Commissione al punto 7.71.

7.31. Se è vero che la maggior parte delle rettifiche effettuate in passato erano forfettarie, nel nuovo quadro giuridico gli Stati Membri sono incoraggiati a fornire il calcolo del rischio per il Fondo.

Quando pagamenti indebiti, che possono essere direttamente collegati a un beneficiario, sono identificati a seguito di procedure di verifica della conformità della Commissione, gli Stati membri devono adottare le necessarie misure di recupero nei confronti dei beneficiari finali.

⁽²⁷⁾ Cfr. paragrafo 1.32 della relazione annuale sull'esercizio 2012.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.32. Al fine di verificare che gli audit di conformità espletati dalla Commissione rispettassero i principi internazionali di audit ⁽²⁸⁾ e le principali disposizioni normative, gli auditor della Corte hanno svolto esami documentali su un campione di 24 ⁽²⁹⁾ dei 120 audit di conformità ⁽³⁰⁾ comunicati dalla DG Agricoltura e sviluppo rurale nel 2015. Hanno inoltre rieseguito sei di questi 24 audit ⁽³¹⁾. Nel 2015, a seguito di un'autovalutazione della metodologia di audit e della politica di garanzia della qualità, la Commissione ha aggiornato le proprie procedure di audit. Le nuove procedure sono state analizzate e di esse si è tenuto conto ai fini della valutazione operata dalla Corte.

7.33. Nel complesso, gli audit di conformità espletati dalla Commissione rispettano le pertinenti norme. Tuttavia, quando non formula alcun rilievo, la Commissione deve migliorare il modo con cui documenta il lavoro di audit a sostegno di tale conclusione.

7.34. In precedenti relazioni annuali ⁽³²⁾, la Corte ha attirato l'attenzione sul problema dell'eccessiva durata delle procedure di conformità, che provoca un significativo arretrato di pratiche pendenti ⁽³³⁾. Nel 2015, la Commissione ha ridotto in modo significativo il numero di queste vecchie pratiche pendenti: da 192 a 34. Le modifiche alla normativa per il periodo 2014-2020, che hanno preso effetto per la PAC il 1° gennaio 2015, sono state concepite per razionalizzare la procedura di verifica della conformità, introducendo termini ultimi da rispettare obbligatoriamente. Di conseguenza, la Commissione adesso effettua un più attento monitoraggio del ciclo di audit al fine di rispettare le scadenze interne ed esterne.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

7.33. La Commissione si sforza di rispettare gli ISSAI quando esegue i suoi audit ed è questo uno dei motivi per cui ha fatto ricorso ai servizi di una società esterna per convalidare la sua autovalutazione delle procedure di audit che applica.

Le relazioni di audit di ciascuna missione sono la base per le constatazioni emesse dalla Commissione. Se non viene emessa alcuna constatazione (nessun problema da riferire, debolezze individuate trascurabili), questo è indicato nella relazione di audit.

7.34. La Commissione segue da vicino la chiusura degli audit in arretrato («vecchie pratiche pendenti»): il loro numero è ulteriormente sceso da 34 a 20 nel giugno 2016. L'obiettivo della Commissione è di chiudere tutti i rimanenti audit in arretrato («vecchie pratiche pendenti») entro la fine del 2016.

⁽²⁸⁾ Cfr. ISSAI 4100 (Principi internazionali delle istituzioni superiori di controllo) — Linee guida sugli audit di conformità — Per audit espletati distintamente dall'audit dei rendiconti finanziari.

⁽²⁹⁾ 12 per il FEAGA e 12 per il FEASR.

⁽³⁰⁾ Si tratta di 72 audit relativi al FEAGA e di 48 audit relativi al FEASR, espletati tra il 1° luglio 2014 ed il 30 giugno 2015.

⁽³¹⁾ Germania (Schleswig-Holstein), Spagna (Catalogna), Lituania, Malta, Finlandia, Regno Unito (Irlanda del Nord).

⁽³²⁾ Cfr. paragrafo 7.64 della relazione annuale sull'esercizio 2014, paragrafo 4.27 della relazione annuale sull'esercizio 2013 e paragrafo 4.31 della relazione annuale sull'esercizio 2012.

⁽³³⁾ La Commissione considera come «arretrato» un audit che non sia stato chiuso entro due anni dalla sua esecuzione.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.35. La nuova normativa per il 2014-2020 ha anche posto maggior enfasi sul ruolo dello Stato membro nella determinazione dell'importo a rischio, che la Commissione può usare per calcolare la rettifica finanziaria da imporre. Gli auditor della Corte hanno verificato se la Commissione avesse correttamente convalidato ed utilizzato i dati degli Stati membri esaminando gli orientamenti della Commissione e controllando sei rettifiche finanziarie adottate o predisposte nel 2015.

7.36. Il manuale di audit usato dalla Commissione non comprende procedure di audit dettagliate né obblighi di documentazione ai fini della verifica dei dati trasmessi dagli Stati membri. Per quattro delle sei rettifiche finanziarie esaminate, la Corte ha riscontrato che la Commissione ha svolto visite di audit per verificare i dati trasmessi dagli Stati membri in questione. Per le altre due rettifiche finanziarie, la Commissione non ha fornito alla Corte elementi adeguati e sufficienti a comprovare lo svolgimento di controlli o verifiche. Per uno di questi casi, la rettifica finanziaria era relativamente modesta. Per il restante caso, tuttavia, la rettifica finanziaria era di 5,8 milioni di euro. L'uso di dati non verificati crea un rischio finanziario per il bilancio dell'UE, in quanto è nell'interesse degli Stati membri ridurre le rettifiche finanziarie.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

7.35-7.36. Come raccomandato dalla Corte negli anni precedenti, la Commissione ha elaborato un quadro concepito per aumentare il numero delle rettifiche finanziarie calcolate e, di conseguenza, ridurre l'applicazione delle rettifiche forfettarie.

Tenuto conto della difficoltà inerente nei casi che comportano numerose transazioni, occorre inserire opportune disposizioni giuridiche nell'atto di base, compresi i principi di responsabilità degli Stati Membri nel fornire le informazioni necessarie e della proporzionalità dello sforzo. L'atto delegato contiene disposizioni dettagliate sul calcolo e l'estrapolazione delle rettifiche finanziarie. Gli orientamenti dettagliati della Commissione sulle rettifiche finanziarie sono stati aggiornati di conseguenza, in particolar modo per quanto concerne i criteri e la metodologia che la Commissione deve adottare per accettare o meno il calcolo o l'estrapolazione degli Stati Membri relativamente al rischio per il bilancio dell'UE.

La Commissione ritiene che il manuale di audit contenga informazioni sulla verifica dei dati comunicati dagli Stati Membri.

La Comunicazione C(2015)3675 allegata al manuale di audit definisce chiaramente i requisiti minimi che gli Stati Membri devono soddisfare quando presentano dati supplementari alla Commissione ai fini del calcolo delle rettifiche finanziarie nonché i criteri e la metodologia che la Commissione deve adoperare per accettare o meno il calcolo o l'estrapolazione della rettifica finanziaria.

Per la Commissione è una procedura standard eseguire controlli approfonditi dei dati forniti dagli Stati membri. Questa prassi è infatti confermata dalle risultanze della Corte per quattro delle sei rettifiche finanziarie esaminate.

Per quanto concerne le altre due rettifiche finanziarie menzionate:

- per una di esse, l'importo in questione era relativamente esiguo e sono state chieste informazioni supplementari allo Stato Membro;
- per la rettifica finanziaria di 5,8 milioni di euro, la Commissione ha verificato la validità dei dati forniti dallo Stato Membro, anche se tale procedura non è stata debitamente documentata.

La Commissione tiene a sottolineare che gli sforzi per verificare le cifre fornite dallo Stato Membro devono essere proporzionali alle possibili conseguenze finanziarie. La Commissione può altresì fare affidamento sul lavoro degli organismi di certificazione.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Sistemi degli Stati membri relativi alla regolarità delle operazioni nel settore dell'agricoltura

7.37. 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.

7.38. La Corte ha basato il proprio esame dei sistemi sugli audit effettuati dalla Commissione (DG Agricoltura e sviluppo rurale). All'interno del campione di 24 audit di conformità analizzati dagli auditor della Corte (cfr. paragrafo 7.32), la Commissione aveva individuato debolezze significative per 17 dei sistemi in questione ⁽³⁴⁾. Poiché la Corte ha constatato che il lavoro svolto dalla Commissione era nel complesso soddisfacente (cfr. paragrafo 7.33), ha fatto affidamento sulla valutazione di questi sistemi operata dalla Commissione.

7.39. Nei sei Stati membri visitati dagli auditor della Corte (cfr. paragrafo 7.32), sono state inoltre condotte ulteriori attività di audit per un numero limitato di settori soggetti a rischio ⁽³⁵⁾. I paragrafi seguenti presentano le osservazioni della Corte circa il FEAGA, lo sviluppo rurale e la condizionalità.

Sistemi degli Stati membri relativi alla regolarità delle operazioni FEAGA

7.40. Il sistema integrato di gestione e controllo (SIGC) è il principale sistema di gestione e controllo per i pagamenti degli aiuti diretti ⁽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, cfr. anche paragrafi 7.17 e 7.18), dalle banche dati sugli animali e da un registro dei diritti negli Stati membri che attuano l'RPÜ. Gli organismi pagatori svolgono controlli amministrativi incrociati tra queste banche dati, per assicurarsi che i pagamenti siano effettuati per l'importo corretto, a beneficiari ammissibili e per terreni o animali ammissibili.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

7.38. La Commissione si rallegra della dichiarazione della Corte secondo cui il lavoro svolto dalla Commissione è stato nel complesso soddisfacente e che ha potuto fare affidamento sulla valutazione dei sistemi degli Stati membri operata dalla Commissione.

7.40-7.41. La Commissione ritiene che il SIGC, incluso il SIPA, sia un sistema affidabile e che la qualità e la copertura del SIGC siano essenziali per garantire la regolarità dei pagamenti degli aiuti diretti e delle spese del FEASR, in particolare le misure agro-ambientali e le zone svantaggiate.

Ogni volta che si verifica una debolezza, gli Stati Membri devono attuare provvedimenti correttivi, compresi piani d'azione specifici, per porvi rimedio. Questi provvedimenti sono monitorati da vicino dalla Commissione.

⁽³⁴⁾ Sei su 12 per il FEAGA e 11 su 12 per il FEASR.

⁽³⁵⁾ Per gli Stati membri in questione, tali settori non rientravano nell'ambito degli audit svolti dalla Commissione che la Corte ha analizzato. Gli audit della Commissione sono incentrati su aspetti specifici dei sistemi di controllo degli organismi pagatori, selezionati sulla base di un'analisi del rischio, e non riguardano tutti gli ambiti del controllo in tutti gli organismi pagatori ogni anno.

⁽³⁶⁾ Per le misure di sviluppo rurale basate sulla superficie, ha luogo attraverso il SIGC anche la verifica di alcuni elementi chiave come la superficie ammissibile.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.41. Nella relazione annuale sull'esercizio 2014, la Corte affermava che il SIGC apporta un contributo significativo alla prevenzione e riduzione dei livelli di errore nei regimi di aiuto cui si applica⁽³⁷⁾. Quest'anno, gli auditor della Corte hanno esaminato l'affidabilità di alcune funzioni di controllo chiave nel SIGC presso i sei organismi pagatori visitati (cfr. paragrafo 7.32). Senza mettere in dubbio il contributo del SIGC alla prevenzione degli errori e alla riduzione del loro livello, gli auditor della Corte hanno constatato debolezze in alcune delle funzioni di controllo chiave esaminate. Dette debolezze erano relative al SIPA, ai controlli amministrativi, alla qualità dei controlli sul posto e alle procedure di recupero per i pagamenti indebiti⁽³⁸⁾. Il riquadro 7.9 illustra un esempio delle debolezze constatate.

Riquadro 7.9 – Esempio di debolezze riscontrate in merito al SIPA

Per sei anni di seguito (2010-2015) nel Regno Unito (Irlanda del Nord) la valutazione annuale della qualità del SIPA ha mostrato che il SIPA non rispettava numerosi elementi di qualità prescritti dalla normativa dell'UE. Nonostante l'obbligo giuridico di porre in atto azioni correttive in tali situazioni, la valutazione della qualità per il 2015 ha mostrato che non vi era stato alcun miglioramento costante: nel complesso, le superfici ammissibili registrate nel SIPA dell'Irlanda del Nord erano sovradichiarate per più del 2 %, è ciò esponeva a un rischio di pagamento irregolari.

La Corte ha già riferito delle debolezze del SIPA dell'Irlanda del Nord nella relazione annuale sull'esercizio 2012 (allegato 3.2).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Riquadro 7.9 – Esempio di debolezze riscontrate in merito al SIPA

Dal 2013 le autorità dell'Irlanda del Nord hanno messo in atto provvedimenti correttivi in seguito agli audit realizzati dalla Commissione.

La stima della superficie ammissibile nella valutazione della qualità del SIPA era «non conforme» per il 2010, il 2011, il 2012 e il 2015. Le autorità britanniche e irlandesi del nord hanno fornito i motivi nelle rispettive relazioni annuali sulla valutazione della qualità.

Negli anni in cui è iniziato l'aggiornamento del SIPA nell'arco di 3 anni (2013, 2014), il numero di parcelle non conformi è diminuito. Tuttavia, nel 2015, le autorità del Regno Unito e dell'Irlanda del Nord hanno riscontrato un aumento del numero di parcelle senza superficie ammissibile che non erano state individuate dal programma di aggiornamento.

La Commissione continua a seguire da vicino la situazione.

⁽³⁷⁾ Relazione annuale sull'esercizio 2014, paragrafo 7.35.

⁽³⁸⁾ In almeno uno dei sei organismi pagatori visitati, detti controlli chiave sono risultati carenti. Anche se in diversa misura, gli auditor della Corte hanno riscontrato debolezze in tutti e sei gli organismi pagatori.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Sistemi degli Stati membri relativi alla regolarità delle operazioni nell'ambito dello sviluppo rurale

7.42. Per cinque dei sei organismi pagatori visitati (cfr. paragrafo 7.32), la Corte ha individuato carenze nei controlli amministrativi connessi alle condizioni di ammissibilità, in particolare quelli concernenti gli appalti pubblici. Dette debolezze sistemiche erano molto simili a quelle constatate e sulle quali si è riferito negli anni precedenti⁽³⁹⁾. Le carenze dei sistemi sono una causa importante degli errori rilevati durante la verifica delle operazioni (cfr. paragrafo 7.24).

7.43. Riguardo agli appalti pubblici, gli auditor della Corte hanno preso in esame un campione di 41 progetti (oltre alla verifica delle operazioni), di cui otto (20 %) erano inficiati da errore. In tre degli otto casi, hanno individuato spese non ammissibili, ammontanti in totale a più di 1,5 milioni di euro di aiuti FEASR.

7.44. Nel tentativo di ridurre il livello di errore nella spesa per lo sviluppo rurale, la Commissione e gli Stati membri stanno attuando piani d'azione per individuare le cause degli errori e prendere provvedimenti correttivi mirati, al fine di ridurre il rischio che si verifichino errori. La Corte ha verificato se, per gli errori frequenti, il piano d'azione dello Stato membro interessato affrontasse la causa all'origine di detti errori.

7.45. Durante la verifica delle operazioni effettuata dalla Corte per il 2015 sono stati analizzati 14 degli errori quantificabili più significativi rilevati in otto Stati membri. Si è osservato che sette degli otto Stati membri avevano già aggiornato i rispettivi piani di azione al febbraio 2016, includendo misure per far fronte ad alcune delle problematiche rilevate dalla Corte. Nel corso dell'esame dei sistemi degli Stati membri, tuttavia, la Corte ha constatato che i quattro organismi pagatori per i quali erano state rilevate debolezze nei controlli amministrativi sulle procedure di appalto pubblico non avevano incluso alcuna azione su questo punto nei rispettivi piani d'azione. Sebbene la Corte ritenga che i piani d'azione costituiscano in genere uno strumento valido per ovviare alle cause degli errori, vi sono ancora ulteriori margini di miglioramento nel settore degli appalti pubblici.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

7.42. La Commissione realizza audit di conformità negli Stati Membri per verificare che le spese sostenute siano conformi alle regole. Nell'ambito di questi audit la Commissione ha anche riscontrato punti deboli nei controlli amministrativi relativi alle condizioni di ammissibilità e agli appalti pubblici.

Sono stati attuati provvedimenti correttivi, compresi, ove necessario, piani d'azione. Inoltre sono state emesse riserve nella relazione annuale di attività 2015.

Sono altresì state applicate rettifiche finanziarie a tale riguardo e sono attualmente in corso diverse procedure di verifica della conformità che potrebbero determinare nuove rettifiche finanziarie.

Un audit specifico degli appalti pubblici è stato avviato nel 2015 in 4 Stati membri. Altri Stati membri saranno oggetto di audit nel 2016.

7.45. Quando vengono identificate debolezze nel quadro degli audit di conformità e degli audit effettuati dalla Corte, la Commissione chiede sistematicamente agli Stati Membri di attuare provvedimenti correttivi, che possono assumere la forma di un piano d'azione.

In seguito alle raccomandazioni della Corte nella relazione speciale n. 23/14, la Commissione ha raccomandato a tutti gli Stati Membri di prestare particolare attenzione al problema degli appalti pubblici e, laddove necessario, di prendere provvedimenti correttivi.

Sono state emesse riserve nella relazione annuale di attività 2015 per coprire i problemi degli appalti pubblici, come riconosciuto dalla Corte al punto 7.60.

⁽³⁹⁾ Cfr. paragrafo 7.53 della relazione annuale sull'esercizio 2014, paragrafo 4.20 della relazione annuale sull'esercizio 2013 e paragrafi 4.21-4.25 della relazione annuale sull'esercizio 2012.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Sistemi degli Stati membri relativi alla condizionalità

7.46. Gli auditor della Corte hanno esaminato il sistema che assicura il rispetto degli obblighi di condizionalità nei sei organismi pagatori visitati (cfr. paragrafo 7.32). In particolare, hanno analizzato l'affidabilità delle statistiche sui controlli e le procedure poste in essere per far sì che gli Stati membri controllassero in modo adeguato il rispetto degli obblighi di condizionalità concernenti la protezione delle acque dall'inquinamento da nitrati (la direttiva «Nitrati»⁽⁴⁰⁾) e le notifiche sui capi di bestiame⁽⁴¹⁾. Gli auditor della Corte hanno inoltre analizzato 63 relazioni di controllo.

7.47. In cinque dei sei Stati membri visitati, la Corte ha riscontrato carenze, concernenti principalmente l'affidabilità delle statistiche sui controlli ed il campionamento. Sono stati riscontrati problemi (ad esempio, calcolo inesatto delle sanzioni o mancanza di controlli per certi obblighi) in 13 delle 63 relazioni di controllo esaminate. Inoltre, in Lituania e nel Regno Unito (Irlanda del Nord) quattro delle 24 relazioni di controllo incluse nel campione non includevano in modo corretto le sanzioni nelle statistiche sui controlli. Il **riquadro 7.10** contiene un altro esempio delle carenze rilevate.

7.46. La Commissione sottolinea che la condizionalità non è legata alla valutazione della legalità e regolarità delle transazioni sottostanti.

7.47. La Commissione condivide l'osservazione della Corte e presta particolare attenzione a queste esigenze nel corso dei suoi audit. Nell'ambito di molti di essi, la Commissione ha rilevato debolezze nella portata e nella qualità dei controlli di condizionalità. In caso di mancata conformità sistematica, la Commissione chiede sempre l'applicazione di provvedimenti correttivi, compresa l'adozione di piani d'azione ove necessario, e assicura la protezione del bilancio dell'UE attraverso la procedura di verifica della conformità.

⁽⁴⁰⁾ Direttiva 91/676/CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1991, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole (GU L 375 del 31.12.1991, pag. 1).

⁽⁴¹⁾ 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.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Riquadro 7.10 – Esempi di controlli sulla condizionalità non sufficienti

Gli auditor della Corte hanno constatato che in Lituania le autorità nazionali non avevano controllato in modo sufficiente il rispetto degli obblighi di condizionalità relativi alla protezione delle acque dall'inquinamento da nitrati, obblighi che si applicano a tutti gli agricoltori. La Lituania ha fissato diverse soglie, al di sotto delle quali gli agricoltori non erano soggetti ai controlli sulla condizionalità per gli obblighi prescritti dalla direttiva Nitrati. Ad esempio, gli agricoltori con una superficie agricola utilizzata pari o inferiore a 10 ettari non erano tenuti a dichiarare la quantità di fertilizzante usato. Tale tipologia di agricoltori costituisce più del 70 % del totale degli agricoltori ed utilizza il 14 % della superficie agricola. A titolo di altro esempio, gli allevatori che mantengono meno di 10 capi in uno stesso luogo non sono tenuti ad avere uno stoccaggio degli effluenti di capacità proporzionata. Tale tipologia costituisce l'87 % di tutti gli allevatori e detiene il 28 % di tutti i capi di bestiame in Lituania. La direttiva Nitrati mira a proteggere l'ambiente e la salute dei cittadini. Sebbene l'utilizzo di soglie possa ridurre gli adempimenti burocratici per le aziende agricole di dimensioni più piccole, escludere gli agricoltori dai controlli sulla condizionalità non è soltanto irregolare, ma può anche incidere negativamente sul conseguimento degli obiettivi della direttiva Nitrati.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Riquadro 7.10 – Esempi di controlli sulla condizionalità non sufficienti

La Commissione prende atto della risultanza della Corte. Sebbene l'audit effettuato nel 2014 dalla Commissione in Lituania riguardasse esclusivamente i CGO relativi agli animali, carenze simili sono state riscontrate per quanto riguarda il campionamento. Queste carenze vengono monitorate nell'ambito di una procedura di verifica della conformità.

Sistemi della DG Affari marittimi e pesca e degli Stati membri relativi alla regolarità delle operazioni nel settore della pesca

7.48. Le autorità di gestione effettuano pagamenti ai beneficiari e dichiarano la spesa alla Commissione, che la rimborsa poi agli Stati membri. La Commissione si avvale delle relazioni annuali di controllo e del giudizio annuale delle autorità di audit per valutare se gli Stati membri abbiano posto in essere sistemi di gestione e di controllo conformi alle prescrizioni normative. La Commissione espleta inoltre propri audit per verificare l'efficace funzionamento dei sistemi.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.49. Nel corso dell'esame dei sistemi effettuato dagli auditor della Corte in tale ambito, ci si è soffermati sugli audit svolti dalla Commissione (DG Affari marittimi e pesca). È stato inoltre condotto un esame documentale su un campione di cinque audit di conformità espletati dalla Commissione. La Commissione ha rilevato debolezze significative nei sistemi di due (Italia e Romania) dei cinque Stati membri in questione.

7.50. Gli auditor della Corte hanno analizzato il lavoro di audit svolto dalla Commissione, nonché il rispetto da parte di quest'ultima dei principi internazionali di audit. I cinque audit presi in esame non rispettavano del tutto detti principi, e sono emerse debolezze nella supervisione degli audit e nella documentazione di audit.

7.51. Gli auditor della Corte hanno inoltre rieseguito un audit espletato dalla Commissione in Romania. Hanno rilevato carenze nei controlli amministrativi svolti dall'autorità di gestione, in particolare per quel che attiene alle procedure di appalto (cfr. **riquadro 7.11**).

Riquadro 7.11 – Carenze relative agli appalti in Romania

Gli auditor della Corte hanno esaminato un campione di sette procedure di appalto, cinque delle quali inficiate da errori (due appalti pubblici e tre gare private). Quelle riscontrate nelle tre gare private non erano state rilevate dalla Commissione. In due dei sei casi esaminati, sono state inoltre rilevate carenze relative alla procedura di selezione dei progetti.

7.52. Sulla base dei 24 audit espletati nel 2014 e 2015 e ultimati al momento dell'audit della Corte, la DG Affari marittimi e pesca ha proposto due rettifiche finanziarie. Dall'esame condotto dagli auditor della Corte su cinque di detti audit, è emerso che in due casi (Italia e Romania) le rettifiche finanziarie non hanno ovviato a tutte le carenze inficianti i sistemi di controllo interno delle autorità di gestione.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

7.50. La Commissione ha riconosciuto che erano necessari miglioramenti nella supervisione e documentazione degli audit e ha rafforzato le procedure di conseguenza. I fascicoli sottoposti ad audit sono antecedenti a queste modifiche.

Riquadro 7.11 – Carenze relative agli appalti pubblici in Romania

Le checklist standard utilizzate dalla Commissione si concentrano sul rispetto delle norme sugli appalti pubblici anziché su quelle sugli appalti privati. Le sette procedure cui si fa riferimento concernono sia casi di appalti privati, sulla base delle istruzioni stabilite dalle autorità rumene (5 casi), sia casi di appalti pubblici (2 casi concernenti l'assistenza tecnica) per i quali la Commissione era già al corrente delle debolezze riscontrate.

Inoltre, la Commissione aveva precedentemente identificato debolezze nella selezione dei progetti.

7.52. La Commissione propone rettifiche finanziarie quando individua carenze significative. Essa ritiene, sulla base della propria analisi, che siano stati applicati livelli adeguati di rettifica sia per l'Italia che per la Romania. Tuttavia, per quanto riguarda la Romania valuterà la necessità di avviare ulteriori azioni in base alle risultanze della Corte.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Relazione annuale di attività della DG Agricoltura e sviluppo rurale

7.53. Nella propria relazione annuale di attività 2015, la DG Agricoltura e sviluppo rurale valuta la spesa a rischio per i principali settori di spesa. Il punto di partenza di tale valutazione è costituito dai 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, utilizzando principalmente gli audit espletati dalla Commissione e dalla Corte negli ultimi tre anni, nonché i giudizi degli organismi di certificazione sulla legittimità e regolarità per l'esercizio finanziario 2015. I tassi 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. La Corte ritiene che si tratti generalmente di un approccio valido, in grado di fornire una base sufficiente per formulare riserve a livello di singolo organismo pagatore. Tuttavia, si evidenziano i punti seguenti.

7.54. Per la prima volta nel 2015, gli organismi di certificazione erano tenuti a verificare, sulla base di un campione rappresentativo, la legittimità e regolarità delle spese per le quali gli organismi pagatori avevano chiesto un rimborso alla Commissione. Gli organismi di certificazione costituiscono pertanto una componente fondamentale del modello di affidabilità della Commissione per il periodo 2014-2020. Nel 2015, la DG Agricoltura e sviluppo rurale ha potuto utilizzare soltanto in maniera molto limitata i giudizi degli organismi di certificazione sulla legittimità e regolarità, a causa di significative debolezze nella metodologia e nell'attuazione (quali ritardi nella nomina degli organismi di certificazione negli Stati membri, strategie di audit inadeguate, estrazione di campioni troppo piccoli per una verifica di convalida delle operazioni e competenze tecnico-giuridiche insufficienti a rilevare carenze nei controlli amministrativi e in loco svolti dagli organismi pagatori).

7.55. La Commissione ha operato aggiustamenti per determinare il livello di errore aggiustato sulla parte di spesa per la quale erano disponibili risultanze di audit espletati da essa stessa o dalla Corte. La DG Agricoltura e sviluppo rurale, tuttavia, non ha comunicato nella propria RAA quale parte della spesa non fosse stata oggetto di aggiustamenti perché non erano disponibili le risultanze di tali audit. In questi casi, la Commissione fa affidamento sulle statistiche degli Stati membri sui controlli, il che può portare a sottostimare il tasso di errore aggiustato.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

7.54. La Commissione ritiene che l'ottenimento di un parere sulla legalità e regolarità da parte di un organismo di certificazione professionale e indipendente, a livello nazionale, permetterà, nel corso del tempo, di migliorare i sistemi di controllo e gestione degli Stati Membri e di aumentare il livello di garanzia relativo ai tassi d'errore riferiti dagli Stati Membri. Poiché l'esercizio 2015 era il primo anno di implementazione di questa nuova strategia, non è stato possibile beneficiare di tutti i vantaggi delle nuove attività degli organismi di certificazione.

Tuttavia, dall'esercizio 2015 si possono trarre una serie di messaggi e lezioni incoraggianti per il futuro.

7.55. La Commissione esamina la situazione per ciascun organismo pagatore non solo in base alle proprie conclusioni e a quelle della Corte nel corso dei tre anni precedenti, ma anche in base ai pareri ricevuti per l'esercizio in questione dall'organismo di certificazione per ciascun organismo pagatore. In tutti i casi sono quindi disponibili i risultati degli audit.

Per la prima volta nel 2015, agli organismi di certificazione è stato chiesto di fornire un parere sulla legalità e regolarità delle transazioni sottostanti, il che ha permesso di disporre di maggiori dettagli e informazioni pertinenti per stabilire se è necessario adeguare i tassi di errore comunicati.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.56. La **tabella 7.12** presenta i dati principali ⁽⁴²⁾ usati per valutare la RAA 2015 della DG Agricoltura e sviluppo rurale.

Principale settore di spesa	Relazione annuale di attività (esercizio)	Spesa 2015 (milioni di euro)	Livello di errore medio comunicato dagli Stati membri	Tasso di errore aggiustato aggregato	Capacità correttiva				
					Rettifiche finanziarie medie degli ultimi tre anni (milioni di euro)		Recuperi medi negli ultimi tre anni (milioni di euro)		Totale
FEAGA	2014	44 137,85	0,55 %	2,61 %	536,44	1,22 %	117,83	0,27 %	1,49 %
	2015	44 834,52	0,68 %	1,47 %	665,36	1,48 %	107,41	0,24 %	1,72 %
FEASR	2014	11 186,00	1,52 %	5,09 %	113,58	1,02 %	95,64	0,85 %	1,87 %
	2015	9 843,14	1,78 %	4,99 %	177,99	1,81 %	114,95	1,17 %	2,98 %

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle relazioni annuali di attività della DG Agricoltura e sviluppo rurale.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.57. Per il FEAGA, nonostante il livello medio di errore comunicato dagli Stati membri sia aumentato dallo 0,55 % del 2014 allo 0,68 % del 2015, la Commissione conclude che il tasso di errore aggiustato aggregato è diminuito dal 2,61 % del 2014 all'1,47 % del 2015. La Commissione ha spiegato che detta diminuzione del tasso di errore aggiustato è in larga parte riconducibile a:

- miglioramenti nei sistemi di controllo degli Stati membri, a seguito di azioni correttive attuate a partire dall'anno di domanda 2014;
- informazioni più aggiornate a disposizione della Commissione, che hanno consentito una riduzione degli aggiustamenti precedentemente calcolati.

7.58. Per il FEAGA, nella RAA viene indicato che il tasso di errore aggiustato è diminuito dal 2,61 % del 2014 all'1,47 % del 2015. Dall'audit della Corte è emerso che il livello di errore stimato è rimasto stabile, se si esclude la quantificazione degli errori di condizionalità (cfr. **allegato 7.1**).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

7.57. La Commissione ritiene che un aumento del livello medio degli errori riferiti dimostra che il sistema di gestione e controllo degli Stati Membri funziona meglio nel rilevare e riferire gli errori. Ne consegue che il tasso di errori riferito è considerato più affidabile e quindi sono necessari meno adeguamenti.

I fattori menzionati dalla Corte hanno inciso positivamente sull'evoluzione del tasso di errore aggiustato.

⁽⁴²⁾ Il tasso di errore aggiustato per il 2015 è calcolato al netto dei prefinanziamenti (1 945,2 milioni di euro) versati agli Stati membri per i programmi di sviluppo rurale 2014-2020.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.59. Per il FEASR, la Commissione ha quasi triplicato il livello medio di errore comunicato dagli Stati membri, pari all'1,78 %, giungendo a calcolare un tasso di errore aggiustato del 4,99 %. La Commissione ha aggiustato i tassi di errore comunicati da 56 dei 72 organismi pagatori che avevano dichiarato spese FEASR. La Corte ritiene che il tasso di errore aggiustato del 4,99 % sia sostanzialmente in linea con il livello di errore da essa stimato. La Commissione negli ultimi anni ha aumentato il numero di audit di conformità espletati sulla spesa FEASR ed ha inoltre avviato audit orizzontali incentrati su misure/organismi pagatori presentanti rischi simili. Un esempio è costituito da un audit degli appalti pubblici, le cui risultanze hanno contribuito alle riserve generali espresse per la Germania e la Spagna.

7.60. La Commissione definisce la capacità correttiva come un meccanismo per correggere gli errori compiuti e tutelare il bilancio dell'UE. La capacità correttiva calcolata ogni anno è aumentata sia per il FEAGA (raggiungendo l'1,72 %) che per il FEASR (raggiungendo il 2,98 %); detti aumenti risultano da recenti sforzi della Commissione volti a ridurre il numero di vecchi audit di conformità ancora pendenti (cfr. paragrafo 7.34). Ciò ha inciso sull'ammontare complessivo delle rettifiche finanziarie adottate, specialmente nel 2015.

7.61. La capacità correttiva della Commissione è calcolata sulla base della media triennale delle rettifiche finanziarie ricevute e non ha alcun legame diretto con la spesa 2015, che sarà oggetto di rettifiche negli anni a venire. Ciò spiega l'anomalia relativa al 2015, ossia il fatto che la Commissione comunica che la propria capacità correttiva per la spesa FEAGA è più elevata del tasso di errore aggiustato. Per quanto riguarda il FEASR, non vi è alcuna garanzia che il rischio finanziario residuo sarà inferiore alla soglia di rilevanza alla fine del periodo di programmazione. La Commissione lo ribadisce nella propria relazione annuale di attività del 2015 ⁽⁴³⁾.

Relazione annuale di attività della DG Affari marittimi e pesca

7.62. Gli auditor della Corte hanno analizzato la relazione annuale di attività 2015 della DG Affari marittimi e pesca, verificando in particolare se le informazioni fornite fossero in linea con le constatazioni della Corte e se le stime utilizzate dalla Commissione per calcolare i tassi di errore fossero ragionevoli.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

7.60. *La capacità correttiva è una stima degli importi delle future rettifiche calcolata come la media storica delle rettifiche finanziarie nette, conformemente alle spiegazioni fornite nella relazione annuale di attività 2015 della direzione generale dell'agricoltura e dello sviluppo rurale.*

7.61. *La capacità correttiva e il tasso di errore aggiustato sono due stime che insieme forniscono un indicatore della garanzia dell'efficacia del sistema di controllo pluriennale in termini di protezione del bilancio dell'UE.*

Nella sua relazione annuale di attività 2015, il Direttore generale per l'agricoltura e lo sviluppo rurale fornisce una garanzia per le spese della PAC per il 2015 nel suo complesso, prendendo in considerazione sia il tasso d'errore adeguato che la capacità correttiva.

⁽⁴³⁾ Cfr. relazione annuale di attività 2015 della DG Agricoltura e sviluppo rurale, pag. 3: «Tenendo conto della necessità di trovare un equilibrio tra legittimità e regolarità, da un lato, e conseguimento degli obiettivi delle politiche, dall'altro, ed avendo presenti al contempo i costi di realizzazione, non ci si può attendere con effettiva certezza che un rischio finanziario residuo inferiore al 2 % possa essere ottenuto mediante sforzi ragionevoli per lo Sviluppo rurale» [traduzione della Corte].

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.63. La DG Affari marittimi e pesca ha inviato tre lettere di pre-chiusura relative a tre programmi operativi, proponendo di recuperare un importo di 53,6 milioni di euro. Di tale importo rilevante non viene fatta menzione nella relazione annuale di attività. La relazione annuale di attività include riserve relative a cinque Stati membri, tra cui la Romania, il che è in linea con le constatazioni di audit della Corte. L'audit della Corte non ha messo in dubbio il calcolo dei tassi di errore operato dalla DG Affari marittimi e pesca.

Conclusioni e raccomandazioni*Conclusione per il 2015*

7.64. 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 7.13 e 7.21) è inficiata da un livello di errore rilevante.

7.65. Per questa rubrica del QFP, la verifica delle operazioni indica che il livello di errore stimato nella popolazione è pari al 2,9 % (cfr. **allegato 7.1**).

Raccomandazioni

7.66. L'**allegato 7.2** presenta i risultati dell'esame svolto dalla Corte sui progressi compiuti nell'attuare le raccomandazioni formulate in precedenti relazioni annuali. Nelle relazioni annuali sugli esercizi 2012 e 2013, la Corte aveva formulato 20 raccomandazioni. Di queste, quattro sono state interamente attuate dalla Commissione e dagli Stati membri, mentre cinque sono state attuate per la maggior parte degli aspetti e 10 lo sono state per alcuni aspetti.

7.67. Alla luce di questo esame, nonché delle risultanze e delle conclusioni tratte per il 2015, per quanto concerne il FEAGA la Corte raccomanda alla Commissione di:

- **Raccomandazione 1:** proseguire i propri sforzi per dar seguito ai casi in cui la normativa nazionale non rispetta la normativa dell'UE, anche impiegando tutti gli strumenti giuridici di cui dispone, ed in particolare la sospensione dei pagamenti (cfr. paragrafo 7.20 e **riquadro 7.5**);

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

7.63. Questo importo non è stato comunicato, in quanto la Commissione non lo considera a rischio. Un ordine di riscossione è stato emesso per uno dei tre programmi, per l'importo versato sotto forma di anticipo. Per gli altri due programmi, in fase di stesura della relazione annuale di attività, lo Stato membro e la Direzione generale per gli affari marittimi e la pesca avevano raggiunto un accordo sugli importi da recuperare da parte della Commissione. Qualsiasi adeguamento di questo importo (e del rischio finanziario associato) sarà di conseguenza minimo.

7.65. La Commissione prende atto dell'errore più probabile stimato dalla Corte, che è pressoché lo stesso dell'anno scorso, fatta eccezione per la condizionalità.

7.66. La Commissione prende atto della valutazione più recente realizzata dalla Corte in merito ai progressi compiuti nel mettere in atto le raccomandazioni che figurano nelle precedenti relazioni annuali.

La Commissione continuerà a lavorare con gli Stati Membri al fine di migliorare ulteriormente il modo in cui monitorare le raccomandazioni della Corte.

La Commissione accetta la raccomandazione.

La Commissione ritiene che tale raccomandazione possa essere attuata grazie all'attività di audit che svolge e alle raccomandazioni che fornisce in caso di bisogno; essa adotta, inoltre, le misure necessarie nel contesto della gestione condivisa per assistere gli organismi di certificazione dello Stato membro a svolgere efficacemente i loro compiti. Inoltre, le carenze nei sistemi di gestione e controllo degli Stati membri vengono affrontate mediante piani d'azione completi e mirati, laddove necessario. Quando la Commissione individua tali problemi durante i suoi controlli o i suoi audit, chiede allo Stato membro di applicare provvedimenti correttivi. Se il problema è particolarmente grave, allo Stato Membro viene chiesto di implementare un piano d'azione correttivo che viene monitorato da vicino dai servizi. Finora tali piani si sono dimostrati molto efficaci. Quando l'implementazione del piano d'azione è ritenuta inefficace, i pagamenti possono essere ridotti o sospesi al fine di proteggere il bilancio dell'UE.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- **Raccomandazione 2:** monitorare ogni anno i risultati delle valutazioni della qualità del SIPA operate dagli Stati membri, e controllare che tutti gli Stati membri per i quali vi è una valutazione negativa adottino realmente le necessarie misure correttive (cfr. **riquadro 7.9**);

per lo sviluppo rurale:

- **Raccomandazione 3:** far sì che i piani di azione di tutti gli Stati membri volti ad ovviare ad errori nella spesa per lo sviluppo rurale includano azioni efficaci in materia di appalti pubblici (cfr. paragrafo 7.45);

per il FEAGA e lo sviluppo rurale:

- **Raccomandazione 4:** monitorare gli organismi di certificazione ed aiutarli attivamente a migliorare le loro attività e la loro metodologia relative alla legittimità e regolarità delle spese, di modo che forniscano informazioni attendibili utili alla stima, da parte della Commissione, del tasso di errore aggiustato (cfr. paragrafo 7.54);
- **Raccomandazione 5:** aggiornare il manuale di audit della DG Agricoltura e sviluppo rurale includendovi dettagliate procedure di audit e obblighi di documentazione per la verifica dei dati trasmessi dagli Stati membri ed utilizzati ai fini del calcolo delle rettifiche finanziarie (cfr. paragrafo 7.36).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione accetta questa raccomandazione.

I risultati della valutazione della qualità del SIPA sono monitorati ogni anno. Questo esercizio annuale è un processo di controllo della qualità il cui obiettivo ultimo consiste nel migliorare la qualità e l'affidabilità del SIPA, analizzando le debolezze tecniche individuate e adottando provvedimenti correttivi per porvi rimedio.

La Commissione accetta questa raccomandazione.

La Commissione si adopera per fornire orientamenti completi e mirati sul modo in cui prevenire le irregolarità nelle procedure di appalto pubblico: «Appalti pubblici — uno studio sulla capacità amministrativa dell'UE» (2016), che include raccomandazioni specifiche ai paesi e «Orientamenti ad uso dei professionisti per evitare gli errori più comuni nei progetti finanziati dai Fondi strutturali e d'investimento europei» (2015).

Nel dicembre 2015 la Commissione ha sottolineato che tutti gli Stati Membri dovevano prestare particolare attenzione alle norme sugli appalti pubblici e applicare provvedimenti correttivi laddove necessario.

La Commissione collabora intensivamente con gli Stati Membri al fine di identificare e rimediare alle cause degli errori nell'implementazione della politica. Questo lavoro proseguirà per colmare ulteriormente le lacune identificate, anche chiedendo l'attuazione di piani d'azione. La Commissione insiste sulla completezza e l'efficacia di questi piani d'azione.

Agli Stati membri viene chiesto di adottare provvedimenti correttivi quando vengono identificate debolezze nel contesto degli audit di conformità, degli audit effettuati dalla Corte o delle conclusioni dell'organismo di certificazione o dell'organismo pagatore. Infine, laddove necessario vengono applicate rettifiche finanziarie nette.

La Commissione accetta questa raccomandazione.

La Commissione continuerà a sostenere gli Stati membri per migliorare e consolidare il lavoro eseguito dagli organismi di certificazione, al fine di garantire che, negli anni a venire, possa essere ottenuta una maggiore garanzia dal loro lavoro.

La Commissione accetta questa raccomandazione.

La Commissione si occuperà di questo problema in fase di aggiornamento del suo manuale di audit, attingendo all'esperienza maturata.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

per la pesca:

- **Raccomandazione 6:** migliorare il rispetto dei principi internazionali di audit per quanto riguarda gli audit di conformità della DG Affari marittimi e pesca (cfr. paragrafo 7.50).

La Commissione accetta questa raccomandazione.

Occorre notare che i miglioramenti procedurali che hanno avuto luogo dopo il periodo oggetto dell'audit della Corte hanno già risolto molte delle questioni sottolineate qui (in particolare per quanto concerne gli elementi probatori e la pista di audit). Inoltre, è attualmente in corso una procedura di controllo della qualità.

PARTE 2 — QUESTIONI RELATIVE ALLA PERFORMANCE NELLO SVILUPPO RURALE

Valutazione della performance dei progetti

7.68. Nella relazione annuale dello scorso anno, la Corte ha riferito⁽⁴⁴⁾ circa il lavoro svolto su questioni relative alla performance per operazioni selezionate nel settore dello sviluppo rurale. Quest'anno, la Corte ha continuato tale lavoro. Delle 159 operazioni verificate ai fini della regolarità nel settore dello sviluppo rurale, la Corte ha valutato questioni relative alla performance per 59 progetti di investimento in beni materiali.

7.69. Dei 59 progetti di investimento, 34 erano stati completati all'epoca della visita di audit della Corte. Per detti progetti di investimento completati, si è verificato se l'investimento fosse stato effettuato così come previsto. Tale criterio è stato soddisfatto per la maggior parte dei progetti (95 %).

7.70. Per tutti i 59 progetti, la Corte ha riscontrato i seguenti problemi principali relativi alla performance:

- elementi probatori insufficienti circa la ragionevolezza dei costi;
- carenze nella focalizzazione delle misure e nella selezione dei progetti, compresi collegamenti deboli con gli obiettivi di «Europa 2020».

⁽⁴⁴⁾ Cfr. relazione annuale sull'esercizio 2014, parte 2 del capitolo 7.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Elementi probatori insufficienti circa la ragionevolezza dei costi

7.71. Per 33 dei 59 progetti di investimento (56 %), la Corte ha riscontrato elementi probatori sufficienti circa la ragionevolezza dei costi del progetto. Per 26 progetti di investimento (44 %), invece, ciò non è avvenuto. Per lo scorso esercizio, le cifre corrispondenti erano del 69 % e del 31 %. Per entrambi gli esercizi, i progetti esaminati sono stati attuati a valere sul periodo di programmazione 2007-2013 e ai sensi della medesima normativa. Il riquadro 7.13 illustra due esempi di progetti di investimento per la stessa misura di sviluppo rurale: uno per il quale la Corte ha riscontrato che i costi erano ragionevoli, e l'altro dove è emerso il contrario. Nel 2014, la Corte ha pubblicato una relazione speciale che analizza in maniera dettagliata tale tematica ⁽⁴⁵⁾.

Riquadro 7.13 – Esempi di verifica della ragionevolezza dei costi per l'ammodernamento delle aziende agricole

In Grecia, un beneficiario ha acquistato un trattore finanziato in parte da fondi per lo sviluppo rurale. Il beneficiario doveva usare una formula predeterminata per calcolare l'appropriata potenza del trattore, tenendo conto della superficie coltivata del terreno. Il beneficiario ha fornito un'offerta che l'organismo pagatore ha verificato in rapporto ad un prezzo di riferimento preso da una rivista specializzata in macchinari agricoli. L'organismo pagatore ha concluso che il prezzo per quello specifico modello avrebbe dovuto essere del 10 % più basso rispetto al prezzo proposto. Di conseguenza, il beneficiario ha acquistato un trattore più economico.

In Slovacchia, gli auditor della Corte hanno controllato un progetto per la costruzione di una struttura di stoccaggio. L'organismo pagatore non ha verificato la ragionevolezza dei costi del progetto. Tuttavia, la Corte ha ottenuto elementi probatori che le hanno permesso di concludere che il prezzo di uno dei principali materiali di costruzione (cemento) era sei volte più elevato del normale prezzo di mercato. Nel complesso, il costo del progetto avrebbe dovuto essere del 50 % più basso.

7.71. La valutazione della ragionevolezza dei costi è di competenza degli Stati Membri [vedere articolo 48 del regolamento (UE) n. 809/2014]. La Commissione protegge il bilancio dell'UE quando vengono identificate debolezze nel quadro delle procedure di conformità e fornisce orientamenti su come migliorare i sistemi in atto (vedere orientamenti sui controlli e sanzioni in materia di sviluppo rurale, che comprendono una checklist per la valutazione della ragionevolezza dei costi). Inoltre, la rete europea di sviluppo rurale organizza formazioni e la condivisione delle migliori pratiche. Infine, la Commissione sta promuovendo attivamente l'uso di opzioni semplificate in materia di costi negli Stati Membri.

Riquadro 7.13 - Esempi di verifica della ragionevolezza dei costi per l'ammodernamento delle aziende agricole

Nel caso della Slovacchia la Commissione sottolinea che il progetto è stato attuato.

7.72. Dei 59 progetti di investimento, 50 (85 %) erano in linea con i bisogni, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo. Ad esempio, gli auditor della Corte hanno visitato tre progetti relativi alla costruzione o all'estensione di centri comunitari in piccoli borghi o villaggi nell'ambito delle misure «Sviluppo e rinnovamento dei villaggi» e «Attuazione di strategie di sviluppo locale». Gli investimenti erano stati integralmente utilizzati all'epoca: tutte le stanze erano in uso e le attività della comunità locale erano previste con settimane di anticipo.

⁽⁴⁵⁾ 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» (<http://eca.europa.eu>).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.73. Tuttavia, per nove progetti (15 %), le realizzazioni del progetto sono andate al di là di quanto effettivamente necessario. Un esempio di ciò è costituito dalla costruzione di un magazzino diverse volte più grande di quanto necessario, che pertanto è rimasto in gran parte inutilizzato. Un altro esempio di un progetto che includeva voci di spesa non essenziali è illustrato nel **riquadro 7.14**.

Riquadro 7.14 – Esempio di un progetto che includeva voci di spesa non essenziali

In Italia (Campania), un Comune ha ripristinato un sentiero pedonale della lunghezza di un chilometro in un'area montagnosa per un costo di 441 000 euro. Nel corso della procedura di gara, il Comune ha chiesto alle imprese interessate di presentare proposte per rendere l'investimento più funzionale e più rispettoso dell'ambiente. La proposta proveniente dall'impresa prescelta includeva voci di spesa aggiuntive ammontanti a 80 000 euro, superiori al costo dei lavori di ripristino del sentiero. Tali voci aggiuntive includevano una mountain bike del valore di 4 000 euro, un cannocchiale panoramico del costo di 3 500 euro ed una donazione di 10 000 euro ad una chiesa locale.

Invece di restringere il contratto alle necessità del ripristino del sentiero, sono state aggiunte voci di spesa aggiuntive che hanno comportato maggiori costi.

Carenze nella focalizzazione delle misure e nella selezione dei progetti

7.74. Gli auditor della Corte hanno verificato se il sostegno fosse indirizzato verso obiettivi chiaramente definiti, che riflettessero le esigenze strutturali e territoriali e gli svantaggi strutturali. Per il 22 % dei progetti di investimento esaminati, tale criterio non è stato soddisfatto. Per lo scorso esercizio, la Corte ha riferito di una percentuale molto simile (21 %). Esempi di buone e cattive pratiche sono presentati nel **riquadro 7.15**. In alcune sue relazioni speciali⁽⁴⁶⁾, la Corte ha segnalato la mancanza di un adeguato indirizzamento degli investimenti per lo sviluppo rurale.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Riquadro 7.14 - Esempio di un progetto che includeva voci di spesa non essenziali

Il progetto in questione, finanziato nel quadro della misura di silvicoltura 227 «Investimenti non produttivi», è attualmente all'esame della Regione. L'Autorità di gestione regionale non ha ancora versato il saldo finale del progetto e intende procedere a una riduzione a seguito del controllo eseguito.

7.74. Per il periodo 2014-2020, devono essere stabiliti criteri di selezione per tutte le misure, tranne quelle relative alla superficie e agli animali. I principi dei criteri di selezione, conformi alla strategia e agli obiettivi della politica, devono essere definiti nel programma. Le richieste devono quindi essere valutate e classificate in funzione dei criteri di selezione specifici per i quali il comitato di monitoraggio deve essere consultato. Occorre stabilire la soglia minima per l'applicazione dei criteri di selezione al fine di evitare di finanziare progetti di scarso valore.

⁽⁴⁶⁾ 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?» (<http://eca.europa.eu>).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Riquadro 7.15 – Esempi di indirizzamento e selezione

In Italia (Campania), l'organismo pagatore ha bandito un invito a presentare proposte con una dotazione finanziaria di 25 milioni di euro nell'ambito della misura «Ammodernamento delle aziende agricole». L'organismo pagatore ha applicato diversi criteri di selezione per quanto riguarda il beneficiario (ad esempio, criteri relativi ai giovani agricoltori, all'equilibrio di genere), l'azienda (ad esempio, criteri relativi ad aziende situate in aree svantaggiate o che producono prodotti di qualità) ed il progetto (ad esempio, criteri relativi alle sinergie con altre misure, l'innovazione, ecc.). Le autorità italiane hanno inoltre prefissato una soglia minima che un progetto deve raggiungere per essere selezionato. Nel caso in questione, le autorità italiane hanno dato priorità ai principi della sana gestione finanziaria piuttosto che al fatto che venissero spesi i fondi.

In Ungheria, gli obiettivi della misura «Ammodernamento delle aziende agricole» includono tre vaste aree: miglioramento, diversificazione e rispetto delle norme. La sottomisura oggetto dell'audit era indirizzata alle imprese di allevamento aventi una data dimensione minima. Non vi era alcuna altra attribuzione di priorità o indirizzamento geografico dell'aiuto.

Il programma di sviluppo rurale ha diviso la dotazione finanziaria disponibile in importi che vengono messi periodicamente a disposizione dei richiedenti. Sebbene le autorità ungheresi avessero definito criteri di selezione, non li hanno utilizzati. L'invito a presentare proposte per il progetto controllato è stato bandito il 16 dicembre 2013, per una dotazione di 10 milioni di euro. Le autorità ungheresi hanno finanziato i progetti in base all'ordine di ricezione delle domande. L'ultimo progetto accettato è stato presentato il 19 dicembre 2013, solo tre giorni dopo che l'invito era stato bandito.

In questo caso, la procedura di selezione non ha tenuto in alcun conto l'impatto potenziale dei progetti. L'approccio seguito in Ungheria permette all'organismo pagatore di finanziare progetti a più basso valore aggiunto, per la semplice ragione che essi sono stati presentati prima di altri progetti con più elevato valore aggiunto.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Riquadro 7.15 - Esempi di indirizzamento e selezione

Il valore aggiunto dei progetti viene valutato nel quadro dei controlli di ammissibilità. Al termine del periodo di programmazione 2007-2013, nel dicembre 2013, le autorità ungheresi non hanno utilizzato lo stesso sistema di selezione usato negli anni precedenti. L'obiettivo era di incoraggiare gli investimenti che potevano essere conclusi prima della fine del 2015.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.75. Per i 59 progetti esaminati, la Corte ha valutato se i valori-obiettivo della strategia «Europa 2020», quali quelli relativi all'innovazione o alle energie rinnovabili, fossero stati tradotti in elementi operativi per le procedure di indirizzamento e selezione⁽⁴⁷⁾. È emerso che ciò è avvenuto solo per il 51 % dei progetti esaminati, nonostante il fatto che quasi tutti (57 su 59) fossero stati approvati dopo l'adozione dei valori-obiettivo di Europa 2020. Il riquadro 7.16 illustra esempi di buone e cattive pratiche.

Riquadro 7.16 – Esempi di legami con priorità dell'UE

In Italia (Campania), gli auditor della Corte hanno controllato un progetto del valore di quasi 100 000 euro nell'ambito della misura «Investimenti non produttivi». Il progetto consisteva nel ripristino di muretti a secco usando pietre recuperate da un muro precedentemente esistente di dimensioni simili e mirava a ricostituire elementi del paesaggio rurale. In questo caso, la Corte non ha individuato un nesso con nessuno degli obiettivi della strategia «Europa 2020».

Nella stessa regione, gli auditor della Corte hanno controllato un progetto selezionato in base alla procedura descritta nel riquadro 7.15. Il progetto comprendeva investimenti in un nuovo sistema di irrigazione, una cisterna per la raccolta delle acque piovane e pannelli fotovoltaici. Il progetto contribuisce all'adattamento ai cambiamenti climatici e all'efficienza energetica, che è uno dei cinque obiettivi principali della strategia «Europa 2020».

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

7.75. I progetti selezionati dalle autorità nazionali durante il periodo di programmazione 2007-2013 non devono essere valutati rispetto agli obiettivi della strategia Europa 2020 in quanto questi non erano ancora stati definiti al momento dell'adozione del quadro giuridico del periodo di programmazione (nel 2005). Alla luce di ciò, la Commissione considera che sia un risultato positivo il fatto che per il 51 % dei progetti esaminati, gli obiettivi di Europa 2020 sono stati presi in considerazione.

La Commissione ritiene che le priorità in materia di sviluppo rurale stabilite per il periodo 2014-2020 costituiscano una trasposizione degli obiettivi tematici della strategia Europa 2020 nel contesto specifico della politica di sviluppo rurale.

Il quadro giuridico del FEASR stabilisce un collegamento chiaro: il contributo alla strategia Europa 2020 sarà garantito attraverso sei priorità, suddivise in settori prioritari. Questa esigenza è pienamente rispecchiata nella struttura dei programmi del FEASR. I progressi verso il conseguimento degli obiettivi stabiliti per le priorità/settori prioritari formano oggetto di un seguito nella relazioni annuali di esecuzione. Al fine di garantire la coerenza con gli obiettivi tematici, sono state accluse tabelle di corrispondenza ai documenti di orientamento.

Riquadro 7.16 – Esempi di legami con priorità dell'UE

Nel quadro del periodo di programmazione 2007-2013 dello sviluppo rurale, la ricostruzione di muretti a secco è un'azione ripresa nella misura 216, finalizzata alla protezione dei terreni e alla conservazione della biodiversità. Gli investimenti sono consoni a tali obiettivi e conformi alla strategia dell'UE in materia di biodiversità per il 2020 [COM(2011) 244 definitivo].

Biodiversità, energia rinnovabile e gestione delle risorse idriche sono temi strettamente collegati tra loro e possono contribuire ad affrontare le sfide del cambiamento climatico.

⁽⁴⁷⁾ Per misurare i progressi compiuti nel raggiungimento degli obiettivi di «Europa 2020», sono stati concordati cinque valori-obiettivo principali per l'intera UE, relativi all'occupazione, a ricerca e sviluppo/innovazione, a cambiamenti climatici/energia, all'istruzione e alla povertà/esclusione sociale.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Conclusione

7.76. Dall'esame condotto dalla Corte su aspetti legati alla performance dei progetti di investimento nel settore dello sviluppo rurale, è emerso che la maggior parte degli investimenti sono stati attuati così come pianificato. Tuttavia, la Corte ha rilevato carenze nell'indirizzamento e un'assenza di elementi comprovanti la ragionevolezza dei costi. Nei progetti esaminati, gli Stati membri non hanno tenuto conto a sufficienza delle priorità dell'UE. Per tali problematiche, la Corte non ha rilevato alcun miglioramento rispetto allo scorso esercizio.

7.76. La Commissione ha identificato debolezze simili nella valutazione effettuata dagli Stati Membri sulla ragionevolezza dei costi nel quadro delle procedure di audit di conformità e ha applicato, laddove necessario, rettifiche finanziarie per proteggere il bilancio dell'UE. Inoltre, la Commissione ha pubblicato orientamenti sui controlli e le sanzioni in materia di sviluppo rurale, compresa la checklist per valutare la ragionevolezza dei costi elaborata dalla Corte dei conti nella relazione speciale n. 22/14. Infine, la Commissione promuove attivamente l'uso di opzioni semplificate in materia di costi nell'ambito delle misure d'investimento, che potrebbero contribuire ad evitare questo tipo di irregolarità.

Per quanto concerne l'indirizzamento, la Commissione sottolinea che questo è garantito dalla logica d'intervento della politica e dei programmi: le operazioni (progetti) finanziate dal FEASR devono essere conformi agli obiettivi della misura programmata nel RSR, applicando criteri di selezione adeguati. Le misure contribuiscono alle priorità di sviluppo rurale, che sono coerenti e riflettono la strategia Europa 2020 per la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva [cfr. articolo 5 del regolamento (UE) n. 1305/2013]. Il sistema comune di monitoraggio e valutazione permette di seguire meglio i risultati e di valutare le incidenze delle strategie globali (PAC e Europa 2020).

ALLEGATO 7.1

RISULTATI DELLA VERIFICA DELLE OPERAZIONI PER LA RUBRICA «RISORSE NATURALI»

	2015 ⁽¹⁾	2014 ⁽²⁾	2014 senza condizionalità
DIMENSIONE E STRUTTURA DEL CAMPIONE			
Agricoltura: sostegno al mercato e aiuti diretti	180	183	
Sviluppo rurale, ambiente, azione per il clima e pesca	179	176	
Totale operazioni «Risorse naturali»	359	359	
IMPATTO STIMATO DEGLI ERRORI QUANTIFICABILI			
Livello di errore stimato per Sostegno al mercato e aiuti diretti	2,2 %	2,9 %	2,2 %
Livello di errore stimato per Sviluppo rurale, ambiente, azione per il clima e pesca	5,3 %	6,2 %	6,0 %
Livello di errore stimato per «Risorse naturali»	2,9 %	3,6 %	3,0 %
Limite superiore dell'errore (LSE)	4,5 %		
Limite inferiore dell'errore (LIE)	1,3 %		

- ⁽¹⁾ I limiti inferiore e superiore dell'errore per il settore «Agricoltura: sostegno al mercato e aiuti diretti» sono rispettivamente dello 0,8 % e del 3,6 %.
- ⁽²⁾ I limiti inferiore e superiore dell'errore per il settore Sviluppo rurale, ambiente, azione per il clima e pesca sono rispettivamente del 2,7 % e del 7,9 %.
- A differenza del 2015, i risultati per il 2014 includono la quantificazione degli errori di condizionalità. Tali errori avevano inciso per 0,6 punti percentuali per l'insieme della rubrica «Risorse naturali», per 0,7 punti percentuali per la valutazione specifica del settore «Sostegno al mercato e aiuti diretti» e per 0,2 punti percentuali per la valutazione specifica del settore «Sviluppo rurale, ambiente, azione per il clima e pesca». Cfr. relazione annuale della Corte sull'esercizio 2014, paragrafi 1.15, 7.7, 7.15, 7.18 e 7.25.

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				
2013	3.46. Alla luce del presente esame e delle constatazioni e conclusioni formulate per l'esercizio 2013, la Corte raccomanda alla Commissione quanto segue:							
	Raccomandazione 1: la Commissione e gli Stati membri dovrebbero adottare le misure necessarie a garantire che il SIGC venga usato sfruttandone appieno il potenziale. Ciò richiede sforzi particolari volti a far sì che: — l'ammissibilità e la dimensione delle parcelle agricole, in particolare dei pascoli permanenti, siano correttamente valutate e registrate dagli Stati membri sulla base dei criteri UE applicabili, tramite un'analisi esauriente delle più recenti ortoimmagini (cfr. paragrafi 3.9, 3.10 e 3.20); — gli Stati membri prendano immediate misure correttive laddove si constati che il SIGC è inficiato da errori sistematici, specie per quanto riguarda il trattamento amministrativo erroneo delle domande di aiuto (cfr. paragrafo 3.15 e riquadro 3.5); — i registri dei debitori degli Stati membri contengano informazioni complete e attendibili sugli importi e la natura dei crediti, e che siano applicate efficaci procedure di recupero/esecuzione forzata senza indebiti ritardi (cfr. paragrafi 3.24 e 3.25);		X				La Commissione segue da vicino la situazione: laddove persistano debolezze, vengono attuati piani d'azione e sono in corso procedure di verifica della conformità.	
								Nella sua relazione annuale 2014, la Corte non ha rivolto alcuna raccomandazione alla Commissione in merito al SIGC, e lo stesso vale per la relazione annuale 2015.

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				
2013	Raccomandazione 2: la Commissione dovrebbe far sì che la procedura di rafforzamento della garanzia sia applicata con efficacia, al fine di migliorare la qualità e comparabilità del lavoro svolto dagli organismi di audit, e che vengano prese misure correttive riguardo alla riduzione ingiustificata della percentuale di ispezioni in loco operata dalle autorità italiane (cfr. paragrafi da 3.30 a 3.35);			X			La Commissione considera la raccomandazione come attuata per quasi tutti gli aspetti. Il rafforzamento della procedura di garanzia in quanto tale non esiste più. La Commissione ha introdotto orientamenti per gli organismi di certificazione onde fornire loro una base affidabile per la valutazione della legalità e regolarità della spesa. Il 2015 è stato il primo anno in cui è stato richiesto agli organismi di certificazione di fornire un parere sulla legalità e regolarità delle operazioni. La Commissione metterà a frutto l'esperienza tratta da questo primo anno. Per quanto riguarda nello specifico le debolezze identificate in Italia, la procedura di conformità in corso garantirà che eventuali danni agli interessi finanziari dell'UE formino oggetto di una rettifica.	
	Raccomandazione 3: la Commissione dovrebbe monitorare attivamente l'applicazione di misure correttive relative alle carenze nel sistema di controllo applicabile agli aiuti UE per i gruppi di produttori in Polonia (cfr. paragrafi da 3.36 a 3.38).		X				La Commissione ritiene che la raccomandazione sia pienamente attuata. È in corso un piano di provvedimenti correttivi, che la Commissione segue da vicino. I ritardi nell'attuazione hanno fatto scattare una sospensione dei pagamenti. Una procedura di conformità in corso garantirà la protezione degli interessi finanziari dell'UE.	

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				
	4.37. A seguito di tale esame e delle constatazioni e conclusioni relative al 2013, la Corte raccomanda, per quel che riguarda lo 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 (cfr. paragrafi 4.8 e 4.20). In particolare, per le misure d'investimento, i controlli amministrativi dovrebbero avvalersi di tutte le informazioni disponibili per verificare l'ammissibilità di spese, progetti e beneficiari (inclusi tutti gli azionisti finali) e la conformità delle procedure di appalto pubblico alla normativa UE e/o nazionale applicabile;			X				La Commissione discute le misure volte a migliorare la qualità dei sistemi di amministrazione e controllo con gli Stati membri nel quadro delle riunioni con la rete di apprendimento, dei gruppi di lavoro di semplificazione della DG AGRI, del sistema di consulenza agricola, della valutazione annuale della qualità del SIPA e delle conferenze con i direttori degli organismi pagatori. Il nuovo quadro giuridico della PAC per il periodo 2014-2020 contiene disposizioni che consentono di ridurre il rischio di errore. Per quanto riguarda lo sviluppo rurale, varie misure sono state unificate e semplificate, riducendo così il numero totale di misure. In questo contesto, alcune disposizioni sono state chiarite, le regole di ammissibilità sono state modificate per consentire una più agevole attuazione e le condizioni contrattuali sono state rese più flessibili. Le opzioni semplificate in materia di costi, ossia le tabelle standard dei costi unitari, gli importi forfettari e i finanziamenti a tasso forfettario, possono essere applicate al fine di rendere più semplice per tutti la procedura di richiesta, di gestione e di audit del rimborso dei pagamenti effettuati. Gli appalti pubblici sono tra gli elementi fondamentali dei piani d'azione per lo sviluppo rurale. Tuttavia, il mancato rispetto delle norme sugli appalti pubblici non significa necessariamente che il 100 % delle spese in questione sia inammissibile. Il progetto in quanto tale potrebbe raggiungere comunque il suo obiettivo e fornire un reale valore aggiunto. Inoltre, va sottolineato che i nuovi orientamenti per determinare le rettifiche finanziarie da apportare alla spesa finanziata dall'Unione nell'ambito della gestione condivisa in caso di mancato rispetto delle norme sugli appalti pubblici sono stati adottati di recente (decisione C(2013) 9527 della Commissione).

2013

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				
2013	Raccomandazione 2: la Commissione dovrebbe fare in modo che a tutti i casi per i quali la Corte ha individuato errori sia dato un seguito appropriato (come indicato nei paragrafi 4.14, 4.20 e 4.21, nonché nel paragrafo 4.16 per quanto concerne l'ambiente);					X ⁽¹⁾	La Commissione prende nota del fatto che l'analisi della Corte è in corso. Successivamente alle osservazioni della Corte, nei più recenti aggiornamenti dei piani d'azione, le conclusioni dell'audit della Commissione e della Corte fanno oggetto di un seguito più sistematico. Occorre altresì notare che tutti i casi rilevanti relativi alla DAS riferiti dalla Corte formano oggetto di un seguito da parte della Commissione, anche nel quadro della procedura di conformità, se del caso. Il numero di audit realizzato dalla Commissione sulle spese del FEASR è altresì aumentato in modo molto significativo. Sono stati chiesti piani d'azione nazionali agli Stati membri e la loro implementazione viene monitorata attentamente dai servizi della DG AGRI. Negli ultimi aggiornamenti dei piani d'azione, la Commissione ha verificato che fosse dato un seguito sistematico alle conclusioni dei suoi audit e di quelli della Corte. Le azioni sono corredate da un calendario e vengono verificate attraverso opportuni indicatori. Le unità geografiche verificano le cause profonde degli errori e i provvedimenti correttivi nel quadro del comitato di monitoraggio, delle riunioni di riesame annuale con le autorità di gestione, delle riunioni bilaterali e attraverso modifiche del programma, se necessario. I risultati dell'audit sono regolarmente comunicati alle unità geografiche per consentire loro di esaminarli con gli Stati membri in vista di migliorare l'attuazione dei programmi. La Commissione organizza, nel quadro della Rete europea per lo sviluppo rurale, specifici seminari su questioni rilevanti al fine di ridurre il tasso d'errore e migliorare l'attuazione della politica.	

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				
	Raccomandazione 3: gli Stati membri dovrebbero far sì che i piani d'azione miranti a ridurre l'elevato tasso di errore nello sviluppo rurale siano completi, includendo tutte le regioni e riguardando tutte le misure, in particolare le misure d'investimento, e che tengano conto delle constatazioni degli audit della Commissione e della Corte (cfr. paragrafo 4.30);		X				La Commissione ha già adottato provvedimenti per rimediare al tasso di errore elevato. La Commissione raccomanda sistematicamente agli Stati membri, quale parte della procedura di liquidazione, di migliorare i sistemi di controllo e di attuarli in maniera più rigorosa. Inoltre, la Commissione ha chiesto sistematicamente agli organismi pagatori interessati dalle riserve di mettere in atto piani d'azione per porre rimedio alle lacune all'origine delle riserve. Quando vengono individuate carenze nei sistemi di gestione e controllo dello Stato Membro, vengono prese misure a due livelli: per prima cosa attraverso l'avvio di procedure di verifica della conformità per coprire il rischio finanziario per il bilancio dell'UE; in secondo luogo viene chiesto agli Stati Membri di impostare piani d'azione per rimediare alle carenze. Nel gennaio 2013 è stato chiesto a tutti gli Stati membri di elaborare piani d'azione nazionali e la loro attuazione viene seguita da vicino dai servizi della DG AGRI (cfr. documento di lavoro della Commissione sulla valutazione delle cause profonde degli errori nell'attuazione della politica di sviluppo rurale e delle misure correttive [SWD(2013)244]). La Corte ha riconosciuto il valore di queste misure e ritiene che costituiscano un passo nella giusta direzione per rimediare alle cause degli errori (vedere relazione speciale n. 23/2014 sugli errori nelle spese dello sviluppo rurale). Negli ultimi aggiornamenti dei piani d'azione, la Commissione si è accertata che le risultanze contenute nei suoi audit e in quelli della Corte venissero prese in considerazione più sistematicamente. Nelle raccomandazioni fatte nella relazione speciale n. 23/2014, la Corte ha dichiarato che gli Stati membri devono prendere i provvedimenti preventivi e correttivi necessari. La Commissione non ritiene quindi che i piani d'azione debbano essere attuati per tutte le regioni e tutte le misure, ma solo laddove sono state individuate lacune.	

2013

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				
	e per la PAC nel suo insieme, formula le seguenti raccomandazioni:							
	Raccomandazione 4: la Commissione dovrebbe documentare le modalità di calcolo della spesa coperta dai propri audit di conformità (cfr. paragrafo 4.24);		X					La Commissione continuerà a riferire sulla copertura degli audit nella sua RAA.
	Raccomandazione 5: la Commissione dovrebbe adottare misure per ridurre ulteriormente l'arretrato di fascicoli di audit aperti, di modo che tutti gli audit espletati prima del 2012 siano chiusi entro la fine del 2015 (cfr. paragrafo 4.27);		X					A fine giugno 2016, solo 20 fascicoli erano in arretrato.
2013	Raccomandazione 6: la Commissione dovrebbe sviluppare ulteriormente il proprio approccio al calcolo del TER, facendo sì che tenga conto di tutte le spese e tutti gli organismi pagatori (cfr. paragrafo 4.29).		X					La Commissione considera la raccomandazione come pienamente attuata. La metodologia per la stima del tasso di errore aggiustato è descritta in dettaglio nell'allegato 4 della RAA della DG AGRI. Inoltre, su raccomandazione dello IAS, sono state redatte procedure dettagliate su come stimare l'importo rimanente a rischio [cfr. Ares(2014) 2509210 — 29/07/2014]. Questi passaggi procedurali sono stati aggiornati nel 2015 e completati da ulteriori documenti relativi al modello concettuale sottostante alla stima del tasso di errore della DG AGRI a livello di ciascun organismo pagatore.
	4.38. La Corte raccomanda inoltre quanto segue:							
	Raccomandazione 7: le rettifiche finanziarie imposte agli Stati membri a proposito del Fondo europeo per la pesca dovrebbero essere corredate da elementi comprovanti l'avvenuta convalida (cfr. paragrafo 4.34).	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				
	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 accelerare ed accelerare l'azione svolta al fine di garantire quanto segue:							
	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				La Commissione segue la situazione: laddove persistano debolezze vengono attuati piani d'azione e sono in corso procedure di verifica della conformità. Nella sua relazione annuale 2014, la Corte non ha rivolto alcuna raccomandazione alla Commissione in merito al SIGC, e lo stesso vale per la relazione annuale 2015.	
2012	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				Quando i servizi della Commissione individuano tali problemi durante i loro audit, essi chiedono allo Stato Membro di adottare provvedimenti correttivi. Se il problema è particolarmente grave, allo Stato Membro viene chiesto di attuare un piano d'azione correttivo che viene seguito da vicino dai servizi. Finora tali piani si sono dimostrati molto efficaci. La Commissione inoltre garantisce che il rischio finanziario per il bilancio dell'UE derivante da tali carenze sia coperto attraverso rettifiche finanziarie imposte mediante la procedura di verifica della conformità.	
	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			La Commissione considera la raccomandazione come attuata per la maggior parte. La Commissione condivide il punto di vista della Corte al riguardo e continuerà a concentrare i suoi audit sul rischio che superfici non ammissibili non siano individuate prima dei pagamenti. Saranno applicate rettifiche finanziarie laddove necessario per proteggere gli interessi finanziari dell'UE.	

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 4: la concezione e la qualità del lavoro svolto dai direttori degli organismi pagatori e degli organismi di certificazione a sostegno delle rispettive dichiarazioni foriscano una base affidabile per valutare la legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti.			X				La Commissione continua ad esaminare il lavoro degli organismi di certificazione attraverso l'esame dei documenti connessi alla liquidazione dei conti nonché alle missioni di audit presso gli organismi di certificazione. Inoltre, nel 2014 sono stati ultimati gli orientamenti necessari agli organismi di certificazione per completare il loro lavoro sulla certificazione dei conti per l'esercizio 2015, che per la prima volta includerà una valutazione della legalità e regolarità delle operazioni sottostanti; la versione definitiva è stata ufficialmente presentata agli Stati membri nel gennaio 2015. Questa versione include l'aggiornamento dell'orientamento relativo alla dichiarazione di gestione rivista. Dal 2012 si sono tenute quattro riunioni del gruppo di esperti, nel corso delle quali questi orientamenti sono stati presentati e discussi. Per ottenere un'ulteriore garanzia sulla qualità del lavoro degli organismi di certificazione, nel 2015 hanno avuto luogo 15 missioni al fine di valutare il lavoro di tali organismi sulla legalità e regolarità, con particolare enfasi sulla qualità dei loro controlli in loco. Altre riunioni del gruppo di esperti si sono tenute nel 2015 e 2016 nel corso delle quali sono state condivise le esperienze sulla legalità e la regolarità delle transazioni.
	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				Vedere la risposta della Commissione alla raccomandazione n. 1 relativa allo sviluppo rurale dal 2013.
		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					

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 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:							
	Raccomandazione 4: la Commissione dovrebbe garantire una copertura adeguata dei propri audit di conformità;			X				La Commissione intende aumentare la copertura dell'audit nei limiti delle risorse disponibili. Nel quadro della sua strategia pluriennale, la DG AGRI dal luglio 2014 applica un programma di audit su tre anni basato su un'analisi di rischio centrale e che è concepito in modo tale da massimizzare la copertura dell'audit.
	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					La Commissione continuerà a migliorare la sua metodologia e le sue procedure di audit. Inoltre, proseguirà gli sforzi, in particolare nel quadro dell'attuazione della riforma della PAC, per migliorare e accelerare il processo, tenendo presente la necessità di mantenere i livelli di qualità e il diritto di replica dello Stato Membro. Il regolamento di esecuzione (UE) n. 908/2014 della Commissione, applicabile dal gennaio 2015, ha introdotto scadenze obbligatorie per le diverse tappe della procedura di audit. Sono stati altresì introdotti strumenti di audit rafforzati.
	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						L'arretrato di fascicoli era quasi completamente smaltito alla fine di giugno 2016.
Relativamente a questa raccomandazione, l'analisi della Corte è ancora in corso.								

⁽¹⁾ Relativamente a questa raccomandazione, l'analisi della Corte è ancora in corso.

CAPITOLO 8

«Ruolo mondiale dell'Europa» e «Sicurezza e cittadinanza»

INDICE

	<i>Paragrafi</i>
Introduzione	8.1
Parte 1 — «Ruolo mondiale dell'Europa»	8.2-8.38
Breve descrizione della rubrica «Ruolo mondiale dell'Europa»	8.3-8.9
Ambiti di spesa meno soggetti a errori	8.6-8.9
Estensione e approccio dell'audit	8.10
Regolarità delle operazioni	8.11-8.21
Analisi delle relazioni annuali di attività e di altri elementi del controllo interno	8.22-8.32
Analisi della relazione annuale di attività	8.22-8.28
Debolezze sistemiche rilevate attraverso la verifica delle operazioni	8.29-8.31
Valutazione dei sistemi della DG Cooperazione internazionale e sviluppo	8.32
Conclusioni e raccomandazioni	8.33-8.38
Conclusione per il 2015	8.33-8.34
Raccomandazioni	8.35-8.38
Parte 2 — «Sicurezza e cittadinanza»	8.39-8.46
Breve descrizione della rubrica «Sicurezza e cittadinanza»	8.40-8.41
Estensione e approccio dell'audit	8.42
Sintesi delle osservazioni concernenti i sistemi della DG Migrazione e affari interni	8.43-8.46
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

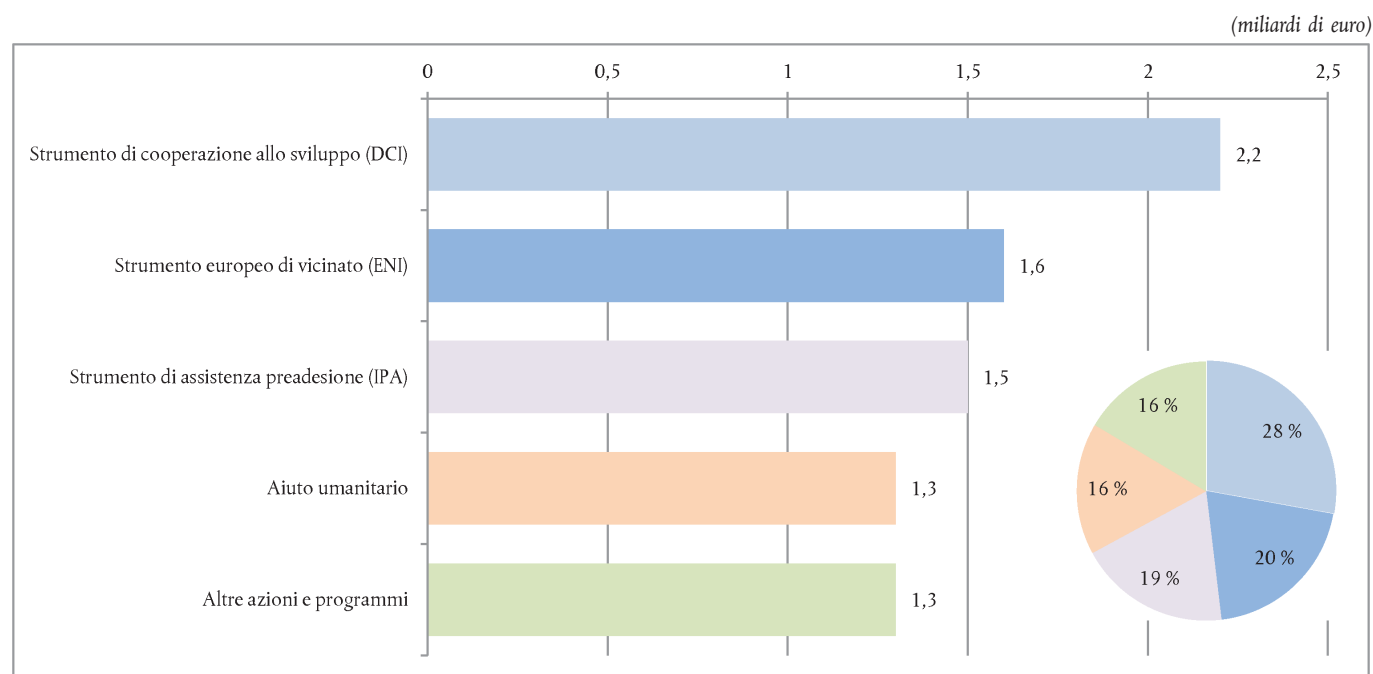
INTRODUZIONE

8.1. Questo capitolo è suddiviso in due parti. La prima presenta le constatazioni della Corte per la rubrica «Ruolo mondiale dell'Europa», la seconda le constatazioni per la rubrica «Sicurezza e cittadinanza».

PARTE 1 — «RUOLO MONDIALE DELL'EUROPA»

8.2. Le informazioni fondamentali sulle attività esaminate e sulle spese per l'esercizio 2015 relative alla rubrica «Ruolo mondiale dell'Europa» sono fornite nel **grafico 8.1**.

Grafico 8.1 — Rubrica 4 del QFP — «Ruolo mondiale dell'Europa» — Informazioni fondamentali relative al 2015



Totale pagamenti per l'esercizio	7,9
- anticipi ⁽¹⁾	4,7
+ liquidazioni di anticipi ⁽¹⁾	3,7

Popolazione controllata, totale	6,9

⁽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 2015.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Breve descrizione della rubrica «Ruolo mondiale dell'Europa»

8.3. La rubrica «Ruolo mondiale dell'Europa» copre la spesa relativa a tutte le azioni esterne («politica estera») finanziate dal bilancio dell'UE. Le politiche esterne rappresentano un importante campo d'azione per l'UE ⁽¹⁾, in particolare:

- conducendo un'azione di promozione e di difesa dei valori dell'UE all'estero, azione imperniata sui diritti umani, la democrazia e lo Stato di diritto;
- proiettando le strategie dell'UE verso le più scottanti sfide planetarie, quali la lotta contro i cambiamenti climatici, l'inversione del processo di impoverimento della biodiversità e la protezione dei beni pubblici e delle risorse globali;
- potenziando l'impatto della cooperazione dell'UE allo sviluppo, con il principale obiettivo di contribuire ad eliminare la povertà;
- investendo nella prosperità e nella stabilità a lungo termine dei paesi vicini dell'UE, sia preparando i paesi candidati all'adesione, sia attraverso la politica di vicinato;
- rafforzando la solidarietà europea in caso di calamità naturali o provocate dall'uomo;
- migliorando la prevenzione delle crisi e la loro risoluzione, mantenendo la pace e consolidando la sicurezza internazionale.

8.4. Le principali direzioni generali deputate all'esecuzione del bilancio per le azioni esterne sono la direzione generale Cooperazione internazionale e sviluppo (DG DEVCO), la direzione generale Politica di vicinato e negoziati di allargamento (DG NEAR), la direzione generale Aiuti umanitari e protezione civile (ECHO) e il Servizio degli strumenti di politica estera (FPI).

8.5. I pagamenti effettuati nel 2015 per questa rubrica sono ammontati a 7,9 miliardi di euro, finanziati tramite numerosi strumenti (cfr. **grafico 8.1**) e con diverse modalità di erogazione ⁽²⁾, applicati in oltre 150 paesi. Le norme e le procedure sono spesso complesse, comprese quelle relative alle gare d'appalto e all'aggiudicazione dei contratti.

⁽¹⁾ «Un bilancio per la strategia Europa 2020 — Parte II (schede tematiche)», COM(2011) 500 definitivo.

⁽²⁾ Le azioni esterne possono finanziare, in particolare, appalti, sovvenzioni, prestiti speciali, garanzie sui prestiti e l'assistenza finanziaria, il sostegno al bilancio e altre forme specifiche di aiuti di bilancio.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Ambiti di spesa meno soggetti a errori

8.6. In due ambiti la natura del finanziamento e le condizioni di pagamento limitano la misura in cui le operazioni sono soggette a errori. Si tratta del sostegno al bilancio⁽³⁾ e dell'applicazione del cosiddetto «approccio nozionale» alle azioni multi-donatore attuate da organizzazioni internazionali⁽⁴⁾.

Sostegno al bilancio

8.7. Il sostegno al bilancio fornisce un contributo al bilancio generale di uno Stato o alla dotazione da questo destinata a una politica o a un obiettivo specifico. Gli auditor della Corte hanno valutato se la Commissione avesse rispettato le condizioni specifiche per eseguire pagamenti a sostegno del bilancio del paese partner in questione e se avesse verificato il rispetto delle condizioni generali di ammissibilità (ad esempio, se vi fossero stati progressi soddisfacenti nella gestione delle finanze pubbliche).

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 svolto dalla Corte 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 che comportino un uso improprio a livello nazionale non condurranno a errori rilevabili nell'audit della Corte concernente la regolarità.

Approccio nozionale

8.9. Nel caso in cui il finanziamento UE sia soggetto a requisiti specifici concernenti l'ammissibilità delle spese, la Corte verifica se detti requisiti siano stati rispettati. 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. Tale approccio, quale applicato dalla Commissione, limita il lavoro degli auditor laddove siano stati forniti da altri donatori contributi cospicui che la Commissione ritiene sufficienti a coprire eventuali spese non ammissibili eventualmente rilevate dagli auditor della Corte.

⁽³⁾ I pagamenti per il sostegno al bilancio a carico del bilancio generale nel 2015 sono ammontati a 840 milioni di euro.

⁽⁴⁾ I pagamenti effettuati a favore di organizzazioni internazionali tramite il bilancio generale sono ammontati nel 2015 a 1,7 miliardi di euro. La percentuale di tale importo a cui si applica l'approccio nozionale non è disponibile, poiché la Commissione non ne effettua un monitoraggio distinto.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Estensione e approccio dell'audit

8.10. L'**allegato 1.1** descrive gli elementi essenziali dell'approccio e della metodologia di audit adottati dalla Corte. Per l'audit inerente al «Ruolo mondiale dell'Europa», si precisa in particolare quanto segue:

- a) è stato esaminato un campione di 156 operazioni come indicato nell'**allegato 1.1**, paragrafo 7. Il campione è estratto in modo da essere rappresentativo della gamma di spese eseguite nell'ambito della rubrica del quadro finanziario pluriennale (QFP) esaminata. Nel 2015, il campione ha compreso 64 operazioni approvate dalle delegazioni dell'UE in 12 paesi beneficiari⁽⁵⁾ e 92 operazioni approvate dai servizi centrali della Commissione, 36 delle quali sono state eseguite in ambiti concernenti la crisi umanitaria tramite i partner ECHO;
- b) laddove hanno individuato errori, gli auditor della Corte hanno esaminato i sistemi pertinenti per identificare debolezze sistemiche specifiche;
- c) essi hanno analizzato le relazioni annuali di attività delle DG DEVCO e NEAR.

Regolarità delle operazioni

8.11. L'**allegato 8.1** presenta una sintesi dei risultati delle verifiche delle operazioni. Delle 156 operazioni esaminate dagli auditor dalla Corte, 40 (26 %) erano inficiate da errori⁽⁶⁾. Sulla base dei 30 errori quantificati, il livello di errore stimato è del 2,8 %⁽⁷⁾.

8.12. Se dal campione di audit si escludono le sette operazioni di sostegno al bilancio e le 23 operazioni alle quali è stato applicato l'approccio nozionale, di cui si è detto ai paragrafi 8.6-8.9, sulla base del campione di 156 operazioni sottoposto ad audit il livello di errore stimato è del 3,8 %⁽⁸⁾.

8.13. Per sette casi di errori quantificabili, la Commissione disponeva di informazioni sufficienti per prevenire o individuare e correggere gli errori prima di accettare la spesa. Se tutte le informazioni di cui sopra fossero state usate per prevenire o individuare e correggere gli errori, il livello di errore stimato sarebbe stato di 1 punto percentuale più basso⁽⁹⁾. In altre nove operazioni, sono stati riscontrati errori che avrebbero dovuto essere individuati dai revisori incaricati dai beneficiari. I casi indicati incidono per 0,6 punti percentuali sul livello di errore stimato.

⁽⁵⁾ Afghanistan, Albania, Azerbaigian, Bosnia-Erzegovina, Cina, Egitto, Israele, Moldova, Myanmar, Palestina, Tanzania, Tunisia.

⁽⁶⁾ Alcune operazioni erano inficiate da più di un errore. Gli errori riscontrati sono in totale 46.

⁽⁷⁾ Il tasso di errore è stimato dalla Corte sulla base di un campione rappresentativo. La cifra indicata è la stima migliore. Secondo la stima elaborata, la Corte ritiene, con un livello di affidabilità del 95 %, che il livello di errore nella popolazione si collochi tra l'1,0 % e il 4,6 % (rispettivamente, il limite inferiore e quello superiore dell'errore).

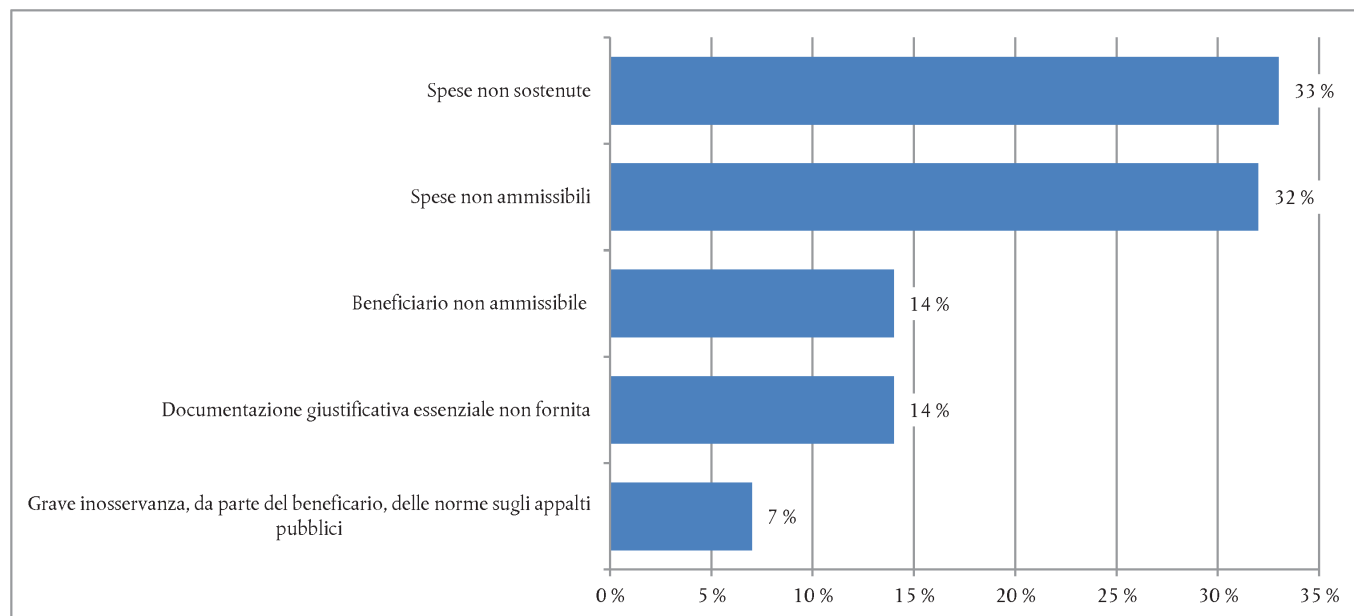
⁽⁸⁾ 126 operazioni, con un limite inferiore dell'errore (LIE) dell'1,6 %, un limite superiore dell'errore (LSE) del 6,0 % e un livello di affidabilità del 95 %.

⁽⁹⁾ In cinque casi (0,9 %), è stata la stessa Commissione a commettere l'errore, mentre in due casi (0,1 %) l'errore è stato commesso dai beneficiari.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

8.14. Il **grafico 8.2** mostra in che misura i diversi tipi di errori abbiano inciso sul livello di errore stimato dalla Corte per il 2015.

Grafico 8.2 — «Ruolo mondiale dell'Europa» — 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 (11 casi su 30), che rappresenta il 32 % del livello di errore stimato, riguarda le spese non ammissibili. Si tratta di spese connesse ad attività non contemplate da un contratto (cfr. **riquadro 8.3**) o sostenute al di fuori del periodo di ammissibilità, di spese non conformi alla norma relativa all'origine, di imposte non ammissibili e di costi indiretti imputati erroneamente come costi diretti.

Riquadro 8.3 — Spese non ammissibili: attività non coperte da un contratto

DG DEVCO — Myanmar

Gli auditor della Corte hanno esaminato la spesa dichiarata alla Commissione, e da questa accettata, a titolo di contributo a un'organizzazione internazionale per ridurre il consumo di droghe per via parenterale e le sue dannose conseguenze. Il contributo UE è ammontato a 800 000 euro.

L'organizzazione internazionale responsabile dell'attuazione dell'intervento aveva dichiarato spese per la formazione del personale per un importo di 16 000 euro. Non essendo la formazione coperta dalla convenzione di finanziamento, i costi non sono ammissibili.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Riquadro 8.3 - Spese non ammissibili: attività non coperte da un contratto

DG DEVCO — Myanmar

È già stata inviata all'organizzazione una lettera di preinformazione per il recupero.

Per quanto riguarda gli altri costi, la delegazione continuerà ad assicurare che i partner esecutivi e i responsabili del progetto siano consapevoli del fatto che le relazioni finanziarie presentate devono rispettare tutte le condizioni previste dall'accordo pertinente. Per quanto riguarda la distribuzione dei costi nel periodo del progetto, sarà dedicata particolare attenzione all'individuazione di sovrapprezzi.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

8.16. Il 33 % del livello di errore stimato riguarda sei casi in cui la Commissione ha accettato (e talvolta liquidato) spese non ancora sostenute (cfr. **riquadro 8.4**).

Riquadro 8.4 — Costi relativi all'azione in realtà non sostenuti

ECHO — partecipazione multinazionale (Repubblica araba di Siria, Giordania, Libano)

Gli auditor della Corte hanno esaminato la spesa dichiarata alla Commissione, e da questa accettata, concernente una sovvenzione erogata a un'organizzazione umanitaria in risposta alla crisi siriana. La sovvenzione UE è ammontata a 5 800 000 euro.

Parte del costo dell'azione riguardava il trasporto di derrate alimentari. L'organizzazione umanitaria ha indebitamente imputato all'UE 8 500 euro relativi al trasporto di derrate alimentari per un'azione finanziata in realtà da un altro donatore.

Servizio degli strumenti di politica estera (FPI) — sede centrale

Gli auditor della Corte hanno esaminato la spesa dichiarata alla Commissione, e da questa accettata, concernente una sovvenzione a sostegno della non proliferazione dei missili balistici. L'azione, la cui dotazione ammontava a 930 000 euro, è stata interamente finanziata dall'FPI.

Il beneficiario, una fondazione di ricerca con sede in Europa, ha imputato costi stimati per il personale superiori a quelli effettivamente sostenuti.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Riquadro 8.4 — Costi relativi all'azione in realtà non sostenuti

FPI — sede centrale

L'FPI si affida alle relazioni di verifica della spesa prima di effettuare il pagamento finale per le sovvenzioni. Malgrado nella relazione su questo contratto l'errore in questione non fosse individuato, la Commissione aveva già scoperto l'errore del beneficiario tramite il suo sistema di controlli ex post.

L'FPI adotterà inoltre misure volte a migliorare il suo sistema attuale di relazioni di verifica della spesa, seguendo l'esempio della DG DEVCO.

La Commissione sta recuperando i fondi inammissibili per proteggere efficacemente gli interessi finanziari dell'UE.

8.17. Il 14 % del livello di errore stimato (otto casi) è costituito da spese per le quali non sono stati forniti i documenti giustificativi necessari.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

8.18. Un caso riguarda la categoria dei beneficiari non ammissibili (cfr. **riquadro 8.5**).

Riquadro 8.5 — Beneficiario non ammissibile

EACEA — Azerbaijan

Gli auditor della Corte hanno esaminato la spesa, per un importo di 16 500 euro, dichiarata all'Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura (EACEA), e da questa accettata, per promuovere la cooperazione europea nel settore della gioventù. La sovvenzione è stata erogata a un club giovanile che gli auditor della Corte non sono riusciti a rintracciare per procedere all'esame della documentazione di sostegno.

8.19. Il 7 % del livello di errore stimato è attribuibile a quattro casi in cui il beneficiario non ha rispettato le norme sugli appalti.

8.20. Oltre agli errori quantificati, gli auditor hanno individuato 16 errori non quantificabili relativi al mancato rispetto di obblighi giuridici o contrattuali.

8.21. Le sette operazioni di sostegno al bilancio esaminate non contenevano errori di regolarità (cfr. anche la relazione annuale sui Fondi europei di sviluppo per l'esercizio 2015, paragrafo 38).

Analisi delle relazioni annuali di attività e di altri elementi del controllo interno

Analisi delle relazioni annuali di attività

8.22. Seguendo un approccio a rotazione nell'ambito della rubrica «Ruolo mondiale dell'Europa»⁽¹⁰⁾, gli auditor della Corte hanno esaminato la relazione annuale di attività 2015 della DG NEAR.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Riquadro 8.5 — Beneficiario non ammissibile

EACEA — Azerbaijan

Sulla base di questa constatazione, che suggerisce l'esistenza di irregolarità/attività fraudolente, la Commissione ha preso provvedimenti seguendo le norme e procedure applicabili e informando l'organismo competente (OLAF). La Commissione ha inoltre intrapreso le azioni necessarie per recuperare i fondi versati.

⁽¹⁰⁾ Negli anni precedenti erano state esaminate la relazione annuale di attività 2014 di ECHO e la relazione annuale di attività 2013 FPI.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

8.23. Nella sua dichiarazione di affidabilità per il 2015, il direttore generale della DG NEAR valuta che, per entrambi gli strumenti finanziari gestiti dalla direzione (ENI, IPA), l'esposizione finanziaria in termini di importo a rischio sia al di sotto della soglia di rilevanza del 2 % ⁽¹¹⁾ e che il tasso di errore medio calcolato ⁽¹²⁾ per l'intera DG sia pari all'1,12 %. Tale affermazione non concorda con le risultanze del lavoro di audit svolto dalla Corte. Trattandosi del suo primo anno di attività, la DG NEAR ha sviluppato nuove metodologie per calcolare i tassi di errore per i diversi programmi e modalità di gestione. La DG NEAR riconosce nella propria relazione che l'approccio applicato deve essere ulteriormente migliorato. L'esame svolto dagli auditor della Corte sulle diverse metodologie è stato limitato da alcuni ritardi nella trasmissione delle informazioni da parte della DG NEAR. Un esame approfondito sarà effettuato per la relazione annuale di attività 2016.

8.24. La DG NEAR ha calcolato un tasso di errore residuo (TER) per il 90 % della propria spesa composto da tre tassi ⁽¹³⁾: il TER per la gestione diretta di IPA, il TER per la gestione indiretta di IPA con i paesi beneficiari e il TER per l'ENI riguardante tutte le modalità di gestione. Per il restante 10 % della spesa, la DG NEAR ha attinto da altre fonti la garanzia necessaria.

8.25. La DG NEAR ha misurato ciascuno dei tre TER su una base diversa:

- a) il TER per l'ENI (0,64 %) è stato determinato da un contraente esterno mediante una metodologia simile a quella applicata per il TER della DG DEVCO ⁽¹⁴⁾;
- b) la DG NEAR ha calcolato il TER per l'«IPA soggetto a gestione diretta» (1,62 %) basandosi sui controlli ex post da essa svolti su un campione di operazioni;

⁽¹¹⁾ L'importo a rischio corrisponde allo 0,84 % dei pagamenti ENI e all'1,63 % dei pagamenti IPA.

⁽¹²⁾ Rapporto fra l'importo totale a rischio e l'importo totale pagato.

⁽¹³⁾ La DG NEAR ha identificato cinque principali ambienti di controllo: la gestione diretta degli appalti, la gestione diretta delle sovvenzioni, la gestione diretta del sostegno al bilancio, la gestione indiretta tramite i paesi beneficiari e la gestione indiretta tramite un'entità incaricata.

⁽¹⁴⁾ La Corte ha esaminato tale metodologia nella relazione annuale sui Fondi europei di sviluppo per l'esercizio 2012, giudicandola nell'insieme appropriata ai fini dello studio.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- c) quanto alla metodologia TER per l'«IPA soggetto a gestione indiretta con i paesi beneficiari», ha fatto affidamento sulle autorità di audit di questi ultimi. Tuttavia, a causa delle dimensioni insufficienti delle popolazioni, ha completato i risultati con i TER storici relativi a questa modalità di gestione. Ne è risultato un tasso di errore compreso fra lo 0,02 e l'1,84 %⁽¹⁵⁾.

8.26. La modalità «gestione indiretta da parte dei paesi beneficiari» copre il 37 % dei pagamenti effettuati nel quadro di IPA. A giudizio degli auditor della Corte, il calcolo del relativo TER, che associa i risultati del campionamento non statistico da parte delle autorità di audit al TER storico calcolato dalla DG NEAR, non è sufficientemente rappresentativo e non fornisce informazioni sufficientemente accurate sull'importo dei pagamenti a rischio. Vi è il rischio che tale modalità di calcolo, che non è del tutto in linea con le istruzioni della Commissione⁽¹⁶⁾, sottostimi il livello di errore e possa quindi potenzialmente incidere sulla garanzia fornita dal direttore generale (ossia, comportare potenzialmente la mancata formulazione di riserve)⁽¹⁷⁾.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

8.26. *I paesi che operano nel quadro della gestione indiretta da parte dei paesi beneficiari per i quali è stato calcolato un TER, ossia la Croazia, l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia e la Turchia, hanno avuto un ambiente di controllo stabile negli ultimi dieci anni. Pertanto la DG non aveva prove di un aumento del rischio in tale ambiente. Il quadro di controllo comprendeva il 100 % dei controlli ex ante su gare e appalti e una procedura molto approfondita di liquidazione dei conti sui pagamenti, oltre che controlli periodici sul posto da parte della Commissione. Inoltre le autorità nazionali, incaricate dalla Commissione tramite un processo accurato di audit dei mandati, eseguono i loro controlli specifici sia sulla fase di aggiudicazione, sia su quella di pagamento. Le autorità di audit nei paesi in questione eseguono ulteriori controlli sulle operazioni delle autorità nazionali. Ciò permette di ottenere un ambiente a basso rischio e ha generato un tasso di errore inferiore alla soglia di rilevanza per nove degli ultimi dieci anni.*

Il 2015 è stato il primo anno in cui è stato chiesto il parere delle autorità di audit dei paesi in questione. Poiché il tasso di errore ottenuto dai paesi era nettamente inferiore (0,02 %) alla media storica (inferiore al 2 %) e si fondava su una campionatura non statistica, è stato elaborato un valore centrale (0,91 %) basato sul valore medio tra la RAA del 2015 (0,02 %) e il TER più elevato (1,84 %) riportato nella RAA del 2012 e riferito ai contratti previsti per l'anno di programmazione 2005. L'obiettivo era di mantenere l'impostazione conservatrice e prudente degli ultimi anni.

Tale impostazione si basava sull'allegato 2 delle linee guida della DG BUDGET sul calcolo del TER, che spiegano le iniziative da prendere in situazioni come quella descritta sopra.

Di conseguenza, la Commissione non ritiene che fosse necessaria una riserva, poiché il livello di rilevanza definitivo era inferiore al 2 %.

⁽¹⁵⁾ Per calcolare l'importo a rischio la DG NEAR ha utilizzato un valore medio dello 0,91 %.

⁽¹⁶⁾ Orientamenti forniti dalla direzione generale Bilancio (DG BUDG) sul calcolo dei tassi di errore per le relazioni annuali di attività nel 2015.

⁽¹⁷⁾ Per quanto riguarda il tasso di errore residuo e gli importi a rischio nell'ambito della gestione indiretta da parte dei paesi beneficiari, gli auditor della Corte sono giunti alle stesse conclusioni del Servizio di audit interno della Commissione, che aveva esaminato la metodologia utilizzata e le modalità di calcolo del tasso di errore residuo della DG NEAR per il 2015.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

8.27. Nessun tasso di errore residuo è stato calcolato per la modalità «gestione indiretta da parte delle entità delegate» di IPA riguardante il 15 % dei pagamenti a titolo di questo strumento nel 2015.

8.28. Gli auditor della Corte hanno esaminato anche la relazione annuale di attività 2015 della DG DEVCO, presentando i risultati nella relazione annuale della Corte sulle attività finanziate dall'ottavo, nono, decimo e undicesimo Fondo europeo di sviluppo (FES), ai paragrafi 49-53.

Debolezze sistemiche rilevate attraverso la verifica delle operazioni

8.29. La verifica delle operazioni relative alla rubrica «Ruolo mondiale dell'Europa» ha rivelato alcune debolezze di controllo nei sistemi della Commissione. Come indicato al paragrafo 8.13, la verifica della spesa svolta dai revisori incaricati dai beneficiari non è riuscita, in alcuni casi, a individuare gli errori, portando la Commissione ad accettare costi non ammissibili⁽¹⁸⁾. La verifica espletata dalla Corte ha evidenziato anche ritardi nella convalida, nell'autorizzazione e nel pagamento delle spese da parte della Commissione.

8.30. Cinque delle operazioni esaminate dagli auditor della Corte riguardano contratti di gemellaggio⁽¹⁹⁾, tutti finanziati mediante lo Strumento europeo di vicinato e partenariato (ENPI). Riprendendo il modello dei contratti di sovvenzione, i contratti di gemellaggio sono soggetti al divieto generale del fine di lucro⁽²⁰⁾.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

8.27. La Commissione osserva che, malgrado il tasso TER per l'IPA nel 2015 non coprisse la modalità «gestione indiretta da parte delle entità delegate» (IMEE), questo era coperto dalle seguenti fonti di garanzia: 1) valutazioni relative al pilastro, 2) relazioni periodiche delle entità delegate competenti, 3) verifiche in loco 4) missioni di verifica.

La Commissione sottolinea inoltre che per il 2015, nell'ambito dell'IMEE dell'IPA, il 94 % era costituito da prefinanziamenti.

8.29. La DG DEVCO applicherà un sistema di garanzia della qualità per le verifiche delle spese direttamente commissionate dai beneficiari. Comunque, poiché le carenze del sistema sono in parte legate a lacune nei capitolati d'onori relativi a questo tipo di impegni, la DG DEVCO procederà dapprima a rivedere questi ultimi. La revisione dei capitolati d'onori comprenderà, oltre a obblighi rafforzati in materia di qualità, una maggiore attenzione ai risultati utili ai fini della garanzia.

⁽¹⁸⁾ Dei nove casi segnalati al paragrafo 8.13, cinque riguardano la DG NEAR, tre la DG DEVCO e uno l'FPI.

⁽¹⁹⁾ Il gemellaggio è uno strumento di sviluppo istituzionale messo a punto dalla Commissione e basato su un partenariato di cooperazione fra amministrazioni pubbliche degli Stati membri dell'UE e un paese beneficiario, al fine di conseguire determinati risultati obbligatori stabiliti di concerto con la Commissione.

⁽²⁰⁾ Principio del divieto del fine di lucro sancito dall'articolo 125, paragrafo 4, del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 298 del 26.10.2012, pag. 1).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

8.31. Gli auditor della Corte osservano che le norme specifiche stabilite dalla Commissione per lo strumento del gemellaggio riguardo all'importo forfettario e ai costi a tasso fisso non indicano un limite massimo per il finanziamento, il cui scopo è principalmente di coprire i costi indiretti dello Stato membro partner. Per i contratti controllati dalla Corte, l'importo del finanziamento forfettario o a tasso fisso variava dal 15 % al 27 % dei costi totali. Il massimale per i costi indiretti nei contratti di sovvenzione è invece stabilito, di norma, al 7 % ⁽²¹⁾ e vi è quindi il rischio che lo Stato membro partner attuatore generi un profitto.

Valutazione dei sistemi della DG Cooperazione internazionale e sviluppo

8.32. La Corte ha valutato i sistemi della DG DEVCO e presentato i risultati dettagliati nella relazione annuale sulle attività finanziate dall'ottavo, nono, decimo e undicesimo Fondo europeo di sviluppo (FES), ai paragrafi 39-53.

Conclusioni e raccomandazioni*Conclusione per il 2015*

8.33. 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 errore.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

8.31. *La Commissione sta preparando sia un aggiornamento del manuale sul gemellaggio, sia una nuova decisione della Commissione. La constatazione della Corte sarà presa in considerazione.*

⁽²¹⁾ Articolo 124, paragrafo 4, del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

8.34. Per questa rubrica del QFP, la verifica delle operazioni indica che il livello di errore stimato nella popolazione è pari allo 2,8 % (cfr. **allegato 8.1**).

Raccomandazioni

8.35. L'**allegato 8.2** presenta i risultati dell'esame svolto dalla Corte sui progressi compiuti nell'attuare le raccomandazioni espresse in precedenti relazioni annuali⁽²²⁾. Nelle relazioni annuali sugli esercizi 2012 e 2013, la Corte aveva formulato sette raccomandazioni. Di queste, cinque sono state interamente attuate dalla Commissione, mentre una è stata attuata per la maggior parte degli aspetti e una solo per alcuni aspetti.

8.36. I risultati della verifica delle operazioni hanno dimostrato, come negli anni precedenti, che i controlli volti a rilevare e prevenire gli errori nei contratti di sovvenzione hanno talvolta fallito⁽²³⁾. Nella relazione annuale sull'esercizio 2011, la Corte aveva raccomandato alla Commissione di migliorare la supervisione delle sovvenzioni, ribadendo poi tale raccomandazione nella relazione annuale sull'esercizio 2014. La Corte riconosce che la DG DEVCO sta mettendo a punto nuove misure, come il monitoraggio sistematico e le visite in loco, ma dal momento che queste non sono ancora realizzate se ne potrà valutare l'impatto solo nei prossimi anni.

8.37. Come affermato al paragrafo 8.29, la verifica svolta dalla Corte ha palesato che la qualità dei controlli delle spese svolti dai revisori incaricati dai beneficiari è inferiore alla norma. Questa debolezza era già stata rilevata negli audit precedenti e nella relazione annuale sull'esercizio 2012 la Corte raccomandava alla Commissione di prendere provvedimenti per migliorare la qualità delle verifiche sulla spesa.

⁽²²⁾ Lo scopo di questo follow up era di verificare l'introduzione e l'esistenza di misure correttive a seguito delle raccomandazioni della Corte, ma non di valutare l'efficacia della loro attuazione.

⁽²³⁾ L'84 % degli errori quantificati dalla Corte per il 2015 riguarda le convenzioni di sovvenzioni.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

8.38. Alla luce di questo esame, nonché delle constatazioni e della conclusione formulate per l'esercizio 2015, la Corte raccomanda quanto segue.

- **Raccomandazione 1:** La DG DEVCO e la DG NEAR dovrebbero migliorare la qualità delle verifiche della spesa commissionate dai beneficiari, in particolare introducendo nuove misure, come l'uso di una griglia qualitativa per controllare la qualità del lavoro svolto dai revisori incaricati dai beneficiari e la revisione del mandato dei revisori;
- **Raccomandazione 2:** La DG NEAR dovrebbe fare in modo che i finanziamenti erogati tramite lo strumento del gemellaggio rispettino il divieto del fine di lucro e il principio della sana gestione finanziaria;
- **Raccomandazione 3:** La DG NEAR dovrebbe rivedere la metodologia per il calcolo del TER, al fine di fornire informazioni statisticamente accurate sull'importo a rischio per i pagamenti eseguiti nel quadro della gestione indiretta di IPA.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione accetta la raccomandazione 1.

Essa sta già elaborando un adattamento della griglia qualitativa applicata agli audit e alle verifiche condotti dalla Commissione, alle specifiche caratteristiche, esigenze e modalità di esecuzione delle verifiche di spesa eseguite dai beneficiari.

La Commissione accetta la raccomandazione 2.

La Commissione accetta la raccomandazione 3.

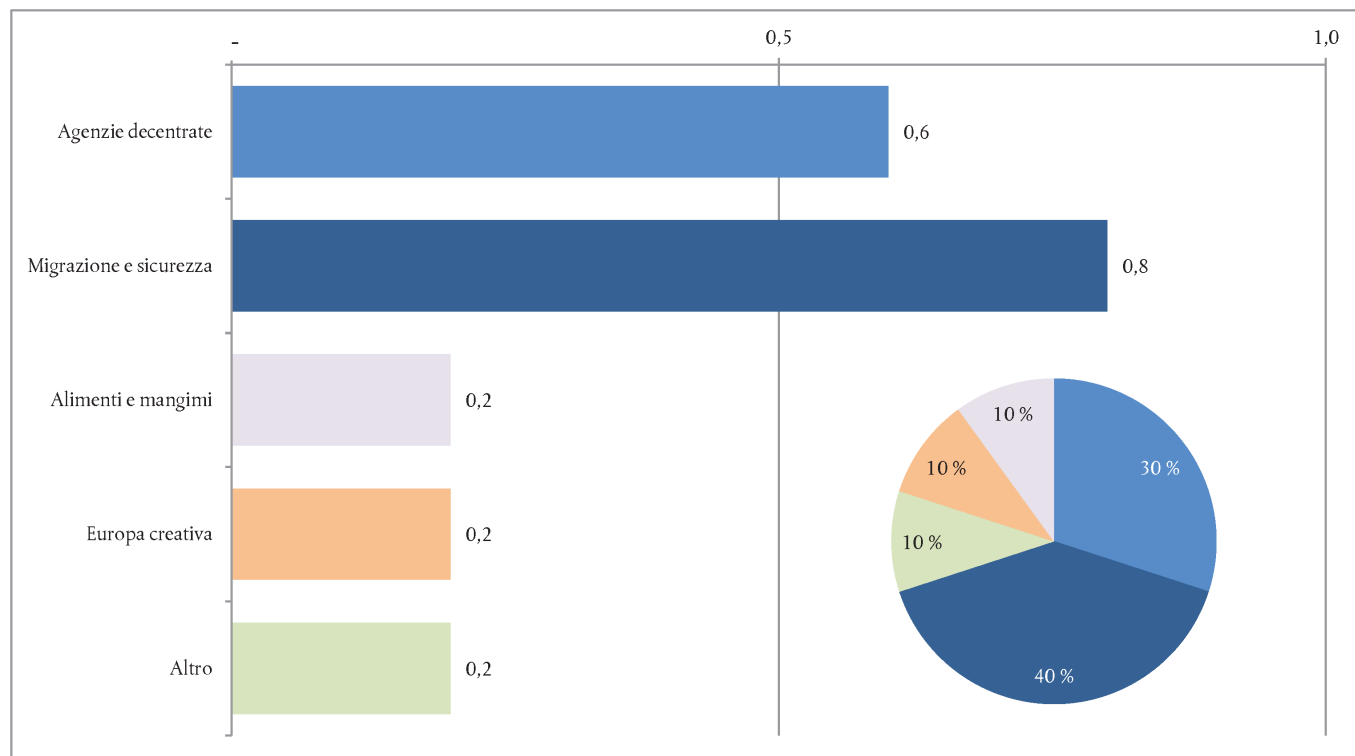
PARTE 2 — «SICUREZZA E CITTADINANZA»

8.39. La rubrica «Sicurezza e cittadinanza» rappresenta una parte limitata, ma crescente, del bilancio UE. Le informazioni fondamentali sulle attività esaminate e sulle spese per l'esercizio 2015 sono fornite nel **grafico 8.6**. Dal grafico risulta che la popolazione totale controllata ammonta a 1,5 miliardi di euro, escluse le agenzie decentrate⁽²⁴⁾, pari a circa l'1 % del bilancio dell'UE. Questa parte del capitolo verte sui 0,8 miliardi di euro spesi per il settore «Migrazione e sicurezza».

⁽²⁴⁾ La Corte redige una relazione annuale specifica per ciascuna delle 12 agenzie interessate. Le osservazioni più frequenti formulate negli ultimi anni per queste agenzie riguardano l'alto livello di riporti di stanziamenti impegnati e le debolezze dei controlli interni.

Grafico 8.6 — Rubrica 3 del QFP — «Sicurezza e cittadinanza» — informazioni fondamentali relative al 2015

(miliardi di euro)



Totale pagamenti per l'esercizio	2,0
- anticipi ⁽¹⁾	1,3
+ liquidazioni di anticipi ⁽¹⁾	1,4

Popolazione controllata, totale	2,1

⁽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 2015.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Breve descrizione della rubrica «Sicurezza e cittadinanza»

8.40. La rubrica «Sicurezza e cittadinanza» raggruppa diverse politiche il cui obiettivo comune è di rafforzare il concetto di cittadinanza europea creando uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne. La spesa è concentrata su tre politiche principali: «Migrazione e sicurezza», «Alimentazione umana e animale» ed «Europa creativa».

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

8.41. La maggior parte della spesa in materia di «migrazione e sicurezza» è finanziata da due fondi: il Fondo asilo, migrazione e integrazione (AMIF) ⁽²⁵⁾ e il Fondo Sicurezza interna (ISF). L'obiettivo dell'AMIF è di contribuire alla gestione efficace dei flussi migratori, nonché all'attuazione, al rafforzamento e allo sviluppo di un approccio comune dell'UE in materia di asilo e immigrazione. Obiettivo del Fondo Sicurezza interna (ISF) è contribuire a un alto livello di sicurezza nell'Unione, promuovendo l'attuazione della strategia di sicurezza interna, una cooperazione efficace in materia di applicazione della legge e la gestione delle frontiere esterne dell'Unione. L'ISF si compone di due strumenti: l'ISF Frontiere e visti ⁽²⁶⁾ e l'ISF per la cooperazione di polizia ⁽²⁷⁾. L'ISF Frontiere e visti sostiene misure armonizzate di gestione delle frontiere e lo sviluppo di una politica comune in materia di visti. L'ISF polizia sostiene la cooperazione fra organismi di contrasto e il miglioramento della capacità di gestire rischi e crisi relativi alla sicurezza. Nel 2014, l'AMIF e l'ISF hanno sostituito il precedente programma SOLID («Solidarietà e gestione dei flussi migratori»). Come per il programma SOLID, la gestione della maggior parte dei fondi AMIF e ISF è condivisa fra gli Stati membri e la Commissione.

⁽²⁵⁾ Regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che istituisce il Fondo Asilo, migrazione e integrazione, che modifica la decisione 2008/381/CE del Consiglio e che abroga le decisioni n. 573/2007/CE e n. 575/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la decisione 2007/435/CE del Consiglio (GU L 150 del 20.5.2014, pag. 168).

⁽²⁶⁾ Regolamento (UE) n. 515/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che istituisce, nell'ambito del Fondo Sicurezza interna, lo strumento di sostegno finanziario per le frontiere esterne e i visti e che abroga la decisione n. 574/2007/CE (GU L 150 del 20.5.2014, pag. 143).

⁽²⁷⁾ Regolamento (UE) n. 513/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014 che istituisce, nell'ambito del Fondo Sicurezza interna, lo strumento di sostegno finanziario per la cooperazione di polizia, la prevenzione e la lotta alla criminalità e la gestione delle crisi e che abroga la decisione 2007/125/GAI del Consiglio (GU L 150 del 20.5.2014, pag. 93).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Estensione e approccio dell'audit

8.42. La Corte ha esaminato i principali sistemi nel campo della migrazione e della sicurezza, sotto l'egida della DG HOME della Commissione⁽²⁸⁾. Per quanto riguarda la gestione diretta, l'esame ha compreso un'analisi dei sistemi della Commissione concernenti le sovvenzioni e gli appalti⁽²⁹⁾. Quanto alla gestione concorrente, è stata esaminata⁽³⁰⁾ anche la valutazione, da parte della Commissione, dei sistemi degli Stati membri per la gestione dei fondi SOLID.

Sintesi delle osservazioni concernenti i sistemi della DG HOME

8.43. Nel 2015, sono stati gestiti direttamente dalla Commissione (DG HOME), tramite sovvenzioni e appalti, pagamenti per un totale di 201 milioni di euro nel settore della migrazione e della sicurezza. La Commissione ha espletato i relativi controlli prescritti dal regolamento finanziario. L'esame della Corte non ha evidenziato gravi carenze.

8.44. Nel 2015, la Commissione ha eseguito pagamenti per 582 milioni di euro⁽³¹⁾ nel quadro di programmi soggetti alla gestione concorrente della Commissione e degli Stati membri. Alla fine del 2015, la Commissione aveva chiuso 506 programmi annuali SOLID degli Stati membri.

⁽²⁸⁾ Sono state inoltre verificate dieci operazioni relative alla rubrica «Sicurezza e cittadinanza» al fine di fornire elementi probatori a sostegno della valutazione globale della Corte in merito alla regolarità delle operazioni dell'UE, come indicato al paragrafo 1.19 del capitolo 1.

⁽²⁹⁾ Gli auditor della Corte hanno esaminato i sistemi di controllo interno della Commissione usati per questi pagamenti e analizzato un campione di sei sovvenzioni e cinque procedure di appalto.

⁽³⁰⁾ Sono stati inoltre esaminati dieci sistemi di audit: il Fondo per le frontiere esterne per Germania, Francia, Lituania e Malta; il Fondo europeo per i rimpatri per Francia e Regno Unito; il Fondo europeo per i rifugiati per Germania e Regno Unito e il Fondo europeo per l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi per Italia e Polonia. Questi programmi sono stati selezionati fra i programmi del 2011 che erano stati chiusi nel 2014. Gli auditor della Corte hanno analizzato anche la pianificazione, da parte della Commissione, degli audit ex post dei programmi annuali liquidati degli Stati membri.

⁽³¹⁾ Di cui 277 milioni riguardavano i vecchi fondi SOLID e 305 milioni gli anticipi per i nuovi fondi AMIF e ISF.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

8.45. La Commissione ha sottoposto ad audit un campione di sistemi di gestione e controllo degli Stati membri utilizzati per i programmi SOLID. Dall'esame svolto dalla Corte su questo lavoro di audit è emerso che gli audit della Commissione non includevano test dell'efficacia dei controlli interni sulla maggior parte dei processi chiave (procedure di selezione e di aggiudicazione, monitoraggio dei progetti, pagamenti e contabilizzazione), ma che erano piuttosto focalizzati sulla descrizione di tali processi e sui test «walkthrough» (intesi a comprendere e documentare le procedure di controllo), un procedimento che rischia di non essere sufficiente per trarre conclusioni sull'efficacia del controllo.

8.46. Per attenuare eventuali rischi riscontrati mediante questi audit dei sistemi, la Commissione esegue audit di follow-up sui sistemi, rettifiche finanziarie e audit ex post. Questi ultimi, espletati dopo che la Commissione ha liquidato una dichiarazione di spesa dello Stato membro, potrebbero condurre al recupero degli importi indebitamente versati per spese non ammissibili. La Commissione si concentra principalmente su quella minoranza di casi in cui ritiene che i sistemi degli Stati membri non abbiano fornito una ragionevole garanzia circa la legittimità e la regolarità dei pagamenti. Tuttavia, date le limitate verifiche sui controlli descritte al precedente paragrafo, vi è il rischio che alcuni programmi annuali con sistemi di controllo inefficaci siano giudicati dalla Commissione in grado di fornire una ragionevole garanzia e non formino oggetto degli audit ex post della Commissione. Al momento dell'audit della Corte, la Commissione aveva eseguito audit ex post unicamente sui 13 programmi chiusi i cui sistemi di controllo erano stati giudicati in grado di fornire una ragionevole garanzia. Questa limitata copertura degli audit riduce l'affidabilità delle dichiarazioni di spese ammissibili presentate alla Commissione.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

8.45. *La Commissione riconosce che gli audit non comprendevano test di controllo sulla maggior parte dei processi chiave.*

La Commissione ribadisce peraltro che, nell'ambito della gestione concorrente, la garanzia dell'efficacia dei controlli si costruisce gradualmente, non solo sugli audit del sistema ma tramite un approccio sistemico, a cominciare dalla fase iniziale, le visite di controllo operative della DG HOME la chiusura annuale, gli audit ex post e, secondo il principio dell'audit unico, tramite il lavoro di audit dello Stato membro, che deve garantire l'audit di tutti i processi chiave nell'intero periodo di programmazione, come previsto dall'articolo 17, paragrafo 2, della decisione 456/2008/CE del 5 marzo 2008.

Inoltre, nella fase delle prime visite di audit dei sistemi di gestione e di controllo, alcuni processi non erano ancora cominciati e quindi non erano verificabili.

ALLEGATO 8.1

RISULTATI DELLA VERIFICA DELLE OPERAZIONI PER LA RUBRICA «RUOLO MONDIALE DELL'EUROPA»

	2015	2014
DIMENSIONE E STRUTTURA DEL CAMPIONE		
Totale operazioni:	156	172
IMPATTO STIMATO DEGLI ERRORI QUANTIFICABILI		
Livello di errore stimato	2,8 %	2,7 %
Limite superiore dell'errore (LSE)	4,6 %	
Limite inferiore dell'errore (LIE)	1,0 %	

ALLEGATO 8.2

SEGUITO DATO ALLE RACCOMANDAZIONI FORMULATE IN PRECEDENZA PER LA RUBRICA «RUOLO MONDIALE DELL'EUROPA»

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				
2013	La Corte raccomanda quanto segue: Raccomandazione 1: la Commissione, e in particolare la DG ELARG, si assicurino che le istruzioni fornite al personale indichino che le liquidazioni possono essere effettuate solo in base alle spese sostenute e non in base alle proprie stime;	X						Al momento della pubblicazione della presente relazione, sono in corso 10 missioni di PSDC. Quattro missioni sono attualmente conformi all'articolo 60 del regolamento finanziario: EULEX Kosovo, EUPOL Afghanistan, EUMM Georgia ed EUPOL COPPS. Tali missioni rappresentano una parte sostanziale del bilancio della PESC. Proseguono i lavori per garantire la conformità all'articolo 60 delle rimanenti missioni, a cominciare da EUCAP Sahel Niger ed EUCAP Nestor. Inoltre la Commissione avvierà quest'anno la valutazione per pilastro di altre tre missioni (EUBAM Rafah, EUAM Ucraina ed EUCAP Mali). Per quanto riguarda la missione non ancora valutata (EUBAM Libia), la valutazione è attualmente impossibile per problemi di sicurezza.
	Raccomandazione 2: l'FPPI dovrebbe far sì che tutte le missioni nel quadro della PESC siano accreditate conformemente alle «valutazioni dei sei pilastri».			X				

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 Corte raccomanda alla Commissione quanto segue: Raccomandazione 1: provvedere tempestivamente alla liquidazione delle spese;	X						
	Raccomandazione 2: promuovere una migliore gestione dei documenti da parte dei partner incaricati dell'attuazione e dei beneficiari;	X						
	Raccomandazione 3: migliorare la gestione delle procedure di aggiudicazione dei contratti, stabilendo criteri di selezione chiari e documentando meglio il processo di valutazione;	X						
	Raccomandazione 4: adottare misure efficaci per migliorare la qualità delle verifiche sulle spese condotte da revisori esterni;		X					
	Raccomandazione 5: applicare una metodologia coerente e solida per il calcolo del tasso di errore residuo presso le direzioni generali operanti nel campo delle relazioni esterne.	X						

CAPITOLO 9

«Amministrazione»

INDICE

	<i>Paragrafi</i>
Introduzione	9.1-9.6
Breve descrizione della rubrica del QFP	9.3-9.4
Estensione e approccio dell'audit	9.5-9.6
Regolarità delle operazioni	9.7-9.8
Analisi delle relazioni annuali di attività e di altri elementi dei sistemi di controllo interno	9.9-9.15
Osservazioni su singole istituzioni e organismi	9.10-9.15
Parlamento europeo	9.11
Commissione europea	9.12
Servizio europeo per l'azione esterna	9.13-9.14
Corte dei conti europea	9.15
Conclusioni e raccomandazioni	9.16-9.18
Conclusione per il 2015	9.16
Raccomandazioni	9.17-9.18
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»	

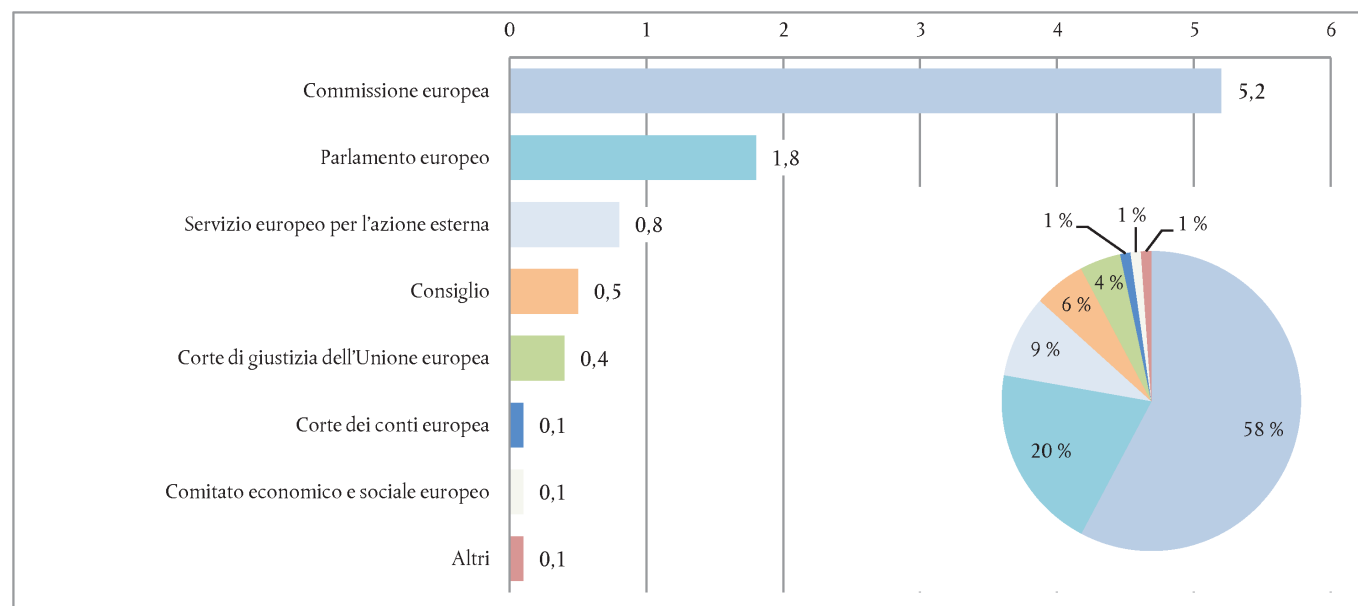
OSSERVAZIONI DELLA CORTE

INTRODUZIONE

9.1. Il presente capitolo espone le constatazioni della Corte sulla rubrica «Amministrazione»⁽¹⁾. Le informazioni fondamentali sulle attività esaminate e sulle spese per l'esercizio 2015 sono fornite nel **grafico 9.1**.

Grafico 9.1 Rubrica 5 del QFP — «Amministrazione»⁽¹⁾ — Principali informazioni per il 2015

(miliardi di euro)



Totale pagamenti dell'esercizio	9,0
- anticipi ⁽²⁾	0,1
+ liquidazioni di anticipi ⁽²⁾	0,1

Popolazione controllata, totale	9,0

⁽¹⁾ Una parte delle spese amministrative è inclusa in altre rubriche del QFP. Gli stanziamenti eseguiti nel 2015 nel quadro di queste rubriche ammontano in totale a 1,1 miliardi di euro.

⁽²⁾ 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 2015.

9.2. Le agenzie e altri organismi dell'UE formano oggetto di relazioni distinte⁽²⁾. Il nostro mandato non copre l'audit finanziario della Banca centrale europea.

⁽¹⁾ Tale rubrica comprende le spese amministrative di tutte le istituzioni dell'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 europea.

⁽²⁾ Le nostre relazioni annuali specifiche sulle agenzie e gli altri organismi sono pubblicate nella Gazzetta ufficiale dell'UE.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Breve descrizione della rubrica del QFP

9.3. Le spese amministrative comprendono le spese relative alle risorse umane, 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. A giudizio della Corte, complessivamente questa rubrica del QFP presenta un rischio ridotto. I rischi principali inerenti alle spese amministrative riguardano l'inosservanza delle procedure in materia di appalti, l'esecuzione dei contratti di servizi, forniture e lavori, le assunzioni e il calcolo degli stipendi, delle pensioni e delle indennità.

Estensione e approccio dell'audit

9.5. L'**allegato 1.1** descrive gli elementi essenziali dell'approccio e della metodologia di audit adottati dagli auditor della Corte. Per quanto riguarda l'audit della rubrica «Amministrazione», la Corte precisa in particolare quanto segue.

- a) È stato esaminato un campione di 151 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 (cfr. **grafico 9.1** e paragrafo 9.3).
- b) L'audit ha inoltre esaminato ⁽³⁾ le procedure di assunzione di agenti temporanei e contrattuali e di personale locale ⁽⁴⁾ nonché le procedure di appalto ⁽⁵⁾ vigenti presso il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) e il Garante europeo della protezione dei dati.

⁽³⁾ 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. Questo ciclo di audit dei sistemi è stato completato nel 2015.

⁽⁴⁾ Nel 2015 l'audit ha incluso l'esame di 20 procedure di assunzione per il Servizio europeo per l'azione esterna (cinque per agenti temporanei, nove per agenti contrattuali e sei per personale locale) e cinque procedure di assunzione (solo agenti contrattuali) per il Garante europeo della protezione dei dati. Queste procedure sono state selezionate su base casuale.

⁽⁵⁾ Nel 2015 l'audit ha incluso l'esame di 20 procedure di appalto per il Servizio europeo per l'azione esterna (quattro organizzate dalla sede centrale e 16 dalle delegazioni) e cinque procedure di appalto per il Garante europeo della protezione dei dati. Queste procedure sono state selezionate su base discrezionale.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- c) Sono state valutate le relazioni annuali di attività (RAA) delle direzioni generali (DG) e degli uffici⁽⁶⁾ della Commissione europea cui incombe la responsabilità primaria per le spese amministrative, nonché di tutte le altre istituzioni e organismi.

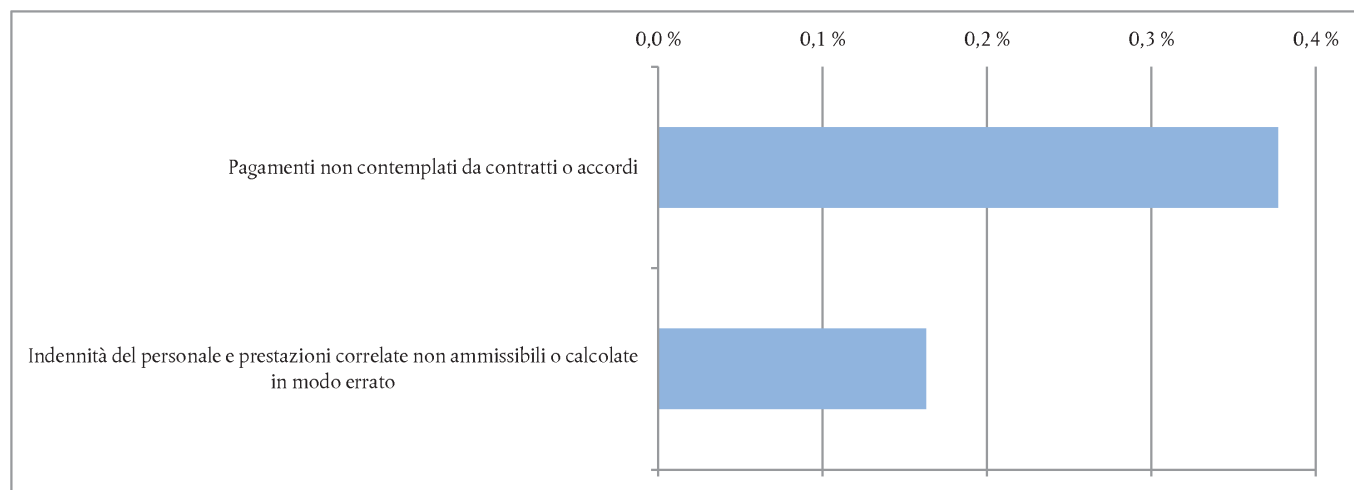
9.6. L'audit della spesa della Corte dei conti europea è affidato a una società esterna⁽⁷⁾. I risultati dell'audit dei rendiconti finanziari della Corte relativi all'esercizio chiuso al 31 dicembre 2015 sono esposti al paragrafo 9.15.

REGOLARITÀ DELLE OPERAZIONI

9.7. I risultati della verifica delle operazioni sono sintetizzati nell'**allegato 9.1**. Delle 151 operazioni esaminate dagli auditor della Corte, 22 (14,6 %) erano inficiate da errori. Sulla base dei sette errori quantificati dalla Corte, il livello di errore stimato è dello 0,6 %⁽⁸⁾.

9.8. Il **grafico 9.2** mostra in che misura i diversi tipi di errore incidano sul livello di errore stimato dalla Corte per il 2015.

Grafico 9.2– «Amministrazione» — Incidenza di ciascun tipo di errore sul livello di errore stimato



Fonte: Corte dei conti europea.

⁽⁶⁾ 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.

⁽⁷⁾ PricewaterhouseCoopers, Società a responsabilità limitata, Revisori d'impresa.

⁽⁸⁾ Il tasso di errore è stimato sulla base di un campione rappresentativo. La cifra indicata è la stima migliore. Secondo la stima elaborata, la Corte ritiene, con un livello di affidabilità del 95 %, che il livello di errore nella popolazione si collochi tra lo 0,0 % e l'1,2 % (rispettivamente, il limite inferiore e quello superiore del tasso di errore).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

ANALISI DELLE RELAZIONI ANNUALI DI ATTIVITÀ E DI ALTRI ELEMENTI DEI SISTEMI DI CONTROLLO INTERNO

9.9. Nelle relazioni annuali di attività e nei sistemi di controllo interno esaminati delle istituzioni e degli organismi, la Corte non ha riscontrato gravi debolezze. Una sintesi delle osservazioni della Corte è presentata nei paragrafi 9.10-9.15.

Osservazioni su singole istituzioni e organismi

9.10. Non è stata riscontrata alcuna grave debolezza nelle aree esaminate per il Consiglio, la Corte di giustizia europea, il Comitato economico e sociale europeo, il Comitato delle Regioni, il Mediatore europeo o il Garante europeo della protezione dei dati. Le osservazioni sotto riportate hanno condotto a formulare raccomandazioni (cfr. paragrafo 9.18)⁽⁹⁾.

Parlamento europeo

9.11. Delle 16 operazioni del Parlamento europeo esaminate, una riguardava un gruppo politico⁽¹⁰⁾. Gli auditor della Corte hanno rilevato debolezze nei controlli relativi all'autorizzazione e al pagamento delle spese eseguite nel 2014, ma liquidate nel 2015, e nelle relative procedure di appalto.

RISPOSTE DEL PARLAMENTO

9.11. *Il Parlamento prende atto dell'osservazione della Corte e ha informato il gruppo politico interessato di conseguenza. Infatti, ai sensi dell'articolo 1 del regolamento relativo all'utilizzo degli stanziamenti della voce di bilancio 400, adottato dall'Ufficio di presidenza il 30 giugno 2003, «i gruppi politici gestiscono i fondi loro assegnati secondo i principi della gestione indiretta dei fondi in applicazione analogica dell'articolo 60 del regolamento finanziario, per cui le esigenze specifiche dei gruppi vengono prese in considerazione secondo le disposizioni previste dal presente regolamento».*

⁽⁹⁾ Dal 2012 al 2015, la Corte ha esaminato le spese amministrative adottando un approccio a rotazione e formulando ogni anno raccomandazioni volte a migliorare i sistemi di controllo interno delle istituzioni e degli organismi interessati.

⁽¹⁰⁾ Il quadro giuridico applicabile è costituito dal «Regolamento relativo all'utilizzo degli stanziamenti della voce di bilancio 400, adottato dall'Ufficio di presidenza il 30 giugno 2003» (modificato da ultimo dalle decisioni dell'Ufficio di presidenza del 14 aprile 2014 e del 27 aprile 2015). I gruppi politici gestiscono i fondi ad essi assegnati conformemente ai principi di gestione indiretta dei fondi applicando per analogia l'articolo 60 del regolamento finanziario e tenendo quindi debitamente conto delle esigenze specifiche dei gruppi stessi.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Commissione europea

9.12. Come negli anni precedenti⁽¹¹⁾, la Corte ha rilevato alcune debolezze nella gestione degli assegni familiari ed un modesto numero di errori relativi al calcolo delle spese per il personale da parte dell'Ufficio di gestione e liquidazione dei diritti individuali (PMO).

Servizio europeo per l'azione esterna

9.13. Sono state riscontrate debolezze nelle procedure di assunzione di personale locale presso le delegazioni. In tre dei sei casi esaminati è stata rilevata una scarsa trasparenza, non essendo stato documentato a sufficienza il completamento di alcune fasi della procedura.

9.14. Inoltre, sono state osservate debolezze nelle procedure d'appalto indette dalle delegazioni per l'aggiudicazione di contratti di valore inferiore a 60 000 euro⁽¹²⁾. In cinque dei 12 casi esaminati, le delegazioni non avevano adeguatamente valutato se le offerte fossero conformi alle specifiche tecniche o avevano diffuso documenti di gara contenenti informazioni incomplete, incorrette o incoerenti. In un altro caso, il ricorso ad una procedura negoziata eccezionale con un unico offerente non era giustificato.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

9.12. Sono stati presi provvedimenti per ovviare alle debolezze rilevate.

A partire dal 2016 tutti gli assegni familiari concessi sulla base del reddito del coniuge avranno una data di scadenza $\leq n + 4$ (dove n è l'ultimo esercizio in cui il PMO ha chiesto informazioni sui redditi del coniuge). In tal modo si avrà automaticamente una verifica prima della scadenza del termine di ripetizione stabilito dall'articolo 85 dello statuto.

Inoltre, procede come previsto (2016) la realizzazione del sistema di notifiche proattive in Sysper, che agevolerà la gestione degli assegni familiari mediante comunicazioni inviate ai membri del personale interessati.

Il rafforzamento del sistema di controllo interno (ad esempio mediante una formazione mirata) ha ulteriormente ridotto il rischio di inadeguatezze nel calcolo dei costi del personale.

RISPOSTA DEL SERVIZIO EUROPEO PER L'AZIONE ESTERNA

9.13. Pur ritenendo che tutti gli obblighi giuridici siano stati rispettati, il SEAE riconosce che una documentazione più esauriente e dettagliata rafforzerebbe la trasparenza del processo. Abbiamo quindi reso più chiare le procedure di assunzione come prescritto nella guida per le delegazioni, specie per quanto riguarda la fase dell'elenco ristretto (shortlist).

RISPOSTA DEL SERVIZIO EUROPEO PER L'AZIONE ESTERNA

9.14. Il SEAE si compiace che non siano state rilevate carenze nelle 8 procedure di appalto per contratti di valore superiore ai 60 000 euro, che sono soggette al controllo ex ante da parte dell'ufficio centrale. Per quanto riguarda i contratti di valore inferiore ai 60 000 euro gestiti dalle delegazioni a cui si applica questa osservazione, già nel 2016 sono state adottate misure volte a migliorare la qualità delle procedure in questione. Vanno segnalati al riguardo il progetto pilota varato nell'ambito della riforma del sostegno amministrativo alle delegazioni e l'impegno profuso per offrire alle delegazioni maggiori possibilità di formazione e un supporto ad hoc in questo ambito fondamentale.

⁽¹¹⁾ Cfr. relazione annuale sull'esercizio finanziario 2014, paragrafo 9.13.

⁽¹²⁾ Le procedure di appalto di valore superiore ai 60 000 euro sono soggette al controllo ex ante da parte dell'ufficio centrale.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Corte dei conti europea

9.15. Nella relazione del revisore esterno⁽¹³⁾ 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 2015, nonché del risultato economico, dei flussi di cassa e delle variazioni dell'attivo netto per l'esercizio chiuso in tale data».

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI**Conclusione per il 2015**

9.16. Nel complesso, dagli elementi probatori di audit risulta che la spesa per la rubrica «Amministrazione» non è inficiata da un livello rilevante di errore. Per questa rubrica del QFP, la verifica delle operazioni indica che il livello di errore stimato nella popolazione è pari allo 0,6 % (cfr. **allegato 9.1**).

Raccomandazioni

9.17. L'**allegato 9.2** presenta i risultati dell'esame svolto dalla Corte sui progressi compiuti nell'attuare le raccomandazioni espresse in precedenti relazioni annuali. Nelle relazioni annuali sugli esercizi 2012 e 2013, la Corte aveva formulato cinque raccomandazioni. Poiché la Corte applica l'approccio dell'audit a rotazione⁽¹⁴⁾, quest'anno due di queste raccomandazioni non sono state oggetto di esame. Una raccomandazione è stata attuata dalle istituzioni e dagli organismi interessati per la maggior parte degli aspetti, mentre due sono state attuate per alcuni aspetti.

⁽¹³⁾ Cfr. la relazione del revisore esterno sui rendiconti finanziari menzionata al paragrafo 9.6.

⁽¹⁴⁾ Cfr. nota 3.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

9.18. Alla luce di questo esame nonché delle constatazioni e conclusioni formulate per l'esercizio 2015, la Corte raccomanda quanto segue.

— **Raccomandazione 1:** il Parlamento europeo dovrebbe rivedere il quadro di controllo esistente per l'esecuzione degli stanziamenti di bilancio assegnati ai gruppi politici. Dovrebbe inoltre fornire orientamenti migliori, monitorando più attivamente l'applicazione, da parte dei gruppi politici, delle norme per l'autorizzazione e il pagamento delle spese e per le procedure d'appalto (cfr. paragrafo 9.11);

— **Raccomandazione 2:** la Commissione europea dovrebbe migliorare i sistemi di monitoraggio, per aggiornare tempestivamente i dati sulla situazione personale dei propri dipendenti, suscettibili di influire sul calcolo degli assegni familiari (cfr. paragrafo 9.12);

— **Raccomandazione 3:** il SEAE dovrebbe far sì che le tutte le fasi delle procedure per la selezione di agenti locali assunti dalle delegazioni siano adeguatamente documentate (cfr. paragrafo 9.13);

— **Raccomandazione 4:** il SEAE dovrebbe migliorare gli orientamenti sulla concezione, il coordinamento e l'attuazione delle procedure di appalto presso le delegazioni per i contratti di valore inferiore a 60 000 euro (cfr. paragrafo 9.14).

RISPOSTE DEL PARLAMENTO

Il Parlamento ritiene che spetti innanzitutto al gruppo politico interessato adottare le azioni necessarie al fine di rimuovere le debolezze principali. In tale contesto, il gruppo politico interessato ha creato un gruppo di lavoro con l'obiettivo di individuare i possibili miglioramenti nella gestione finanziaria e nel quadro giuridico interno relativo alle finanze del gruppo.

Il Segretariato del Parlamento estenderà anche la propria assistenza ai gruppi politici, attraverso corsi di formazione, compresi corsi di formazione su misura, e una nota esplicativa sugli appalti che riassume i principali elementi da rispettarsi.

Tenendo conto del compito generale assegnato alle società di revisione esterne di verificare i conti dei gruppi politici, questi saranno invitati ad adottare le iniziative necessarie per attuare, con l'aiuto dei loro revisori dei conti esterni, sistemi di controlli interni efficaci.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione accetta la raccomandazione e ha già preso provvedimenti per migliorare il sistema di monitoraggio in vigore, come spiegato al precedente punto 9.12.

RISPOSTA DEL SERVIZIO EUROPEO PER L'AZIONE
ESTERNA

Il SEAE accoglie la raccomandazione. La guida per le delegazioni dell'UE è stata modificata in modo da fornire orientamenti più dettagliati sulle procedure di assunzione, compreso l'obbligo di documentare adeguatamente il processo di elaborazione dell'elenco ristretto.

RISPOSTA DEL SERVIZIO EUROPEO PER L'AZIONE
ESTERNA

Il SEAE attua già dal 2016 misure volte a migliorare la qualità delle procedure applicabili ai contratti di valore inferiore ai 60 000 euro presso le delegazioni. Vanno segnalati al riguardo il progetto pilota varato nell'ambito della riforma del sostegno amministrativo alle delegazioni e l'impegno profuso per offrire alle delegazioni maggiori possibilità di formazione e un supporto ad hoc in questo ambito fondamentale.

ALLEGATO 9.1

RISULTATI DELLA VERIFICA DELLE OPERAZIONI PER LA RUBRICA «AMMINISTRAZIONE»

	2015	2014
DIMENSIONE E STRUTTURA DEL CAMPIONE		
Totale operazioni:	151	129
IMPATTO STIMATO DEGLI ERRORI QUANTIFICABILI		
Livello di errore stimato	0,6 %	0,5 %
Limite superiore dell'errore (LSE)	1,2 %	
Limite inferiore dell'errore (LIE)	0,0 %	

ALLEGATO 9.2

SEGUITO DATO ALLE RACCOMANDAZIONI FORMULATE IN PRECEDENZA PER LA RUBRICA «AMMINISTRAZIONE»

Esercizio	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				
2013	Raccomandazione 1 (Commissione): <i>Aggiornamento della situazione personale e gestione degli assegni familiari</i> la Commissione dovrebbe adottare ulteriori misure per garantire che i membri del personale forniscano regolarmente i documenti comprovanti la loro situazione personale, nonché per migliorare i sistemi per il trattamento tempestivo dei documenti che incidono sul calcolo degli assegni familiari (cfr. relazione annuale sull'esercizio 2013, paragrafi 9.11 e 9.20).			X				La Commissione ha già preso provvedimenti per migliorare il sistema di monitoraggio in vigore. È inoltre in fase di introduzione, a partire dal 2016, un follow-up sistematico della situazione familiare del personale. Si veda la risposta al punto 9.12.
	Raccomandazione 2 (SEAE): <i>Aggiornamento della situazione personale e gestione degli assegni familiari</i> il SEAE dovrebbe adottare ulteriori misure per garantire che i membri del personale forniscano regolarmente i documenti comprovanti la loro situazione personale, nonché per migliorare i sistemi per il trattamento tempestivo dei documenti che incidono sul calcolo degli assegni familiari (cfr. relazione annuale sull'esercizio 2013, paragrafi 9.13 e 9.20).		X					
	Raccomandazione 3 (SEAE): <i>Appalti</i> il SEAE dovrebbe migliorare la definizione, il coordinamento e lo svolgimento delle procedure di appalto facendo in modo che la sede centrale fornisca alle delegazioni sostegno e orientamenti in misura maggiore (cfr. relazione annuale sull'esercizio 2013, paragrafi 9.14, 9.15 e 9.20).			X				

Esercizio	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 tale fine le opportune verifiche e forniscano direttive migliori (cfr. relazione annuale sull'esercizio 2012, paragrafi 9.12 e 9.19).					X		
	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 tale fine le opportune verifiche e forniscano direttive migliori (cfr. relazione annuale sull'esercizio 2012, paragrafi 9.14 e 9.19).					X		
	In base all'approccio a rotazione per l'esame approfondito dei sistemi di controllo in seno alle istituzioni e agli organismi, il seguito dato a queste raccomandazioni sarà verificato nei prossimi anni.							

(*) In base all'approccio a rotazione per l'esame approfondito dei sistemi di controllo in seno alle istituzioni e agli organismi, il seguito dato a queste raccomandazioni sarà verificato nei prossimi anni.

**RELAZIONE ANNUALE SULLE ATTIVITÀ
FINANZIATE DALL'OTTAVO, NONO, DECIMO E
UNDICESIMO FONDO EUROPEO DI SVILUPPO
(FES)**

(2016/C 375/02)

Relazione annuale sulle attività finanziate dall'ottavo, nono, decimo e undicesimo Fondo europeo di sviluppo (FES)

INDICE

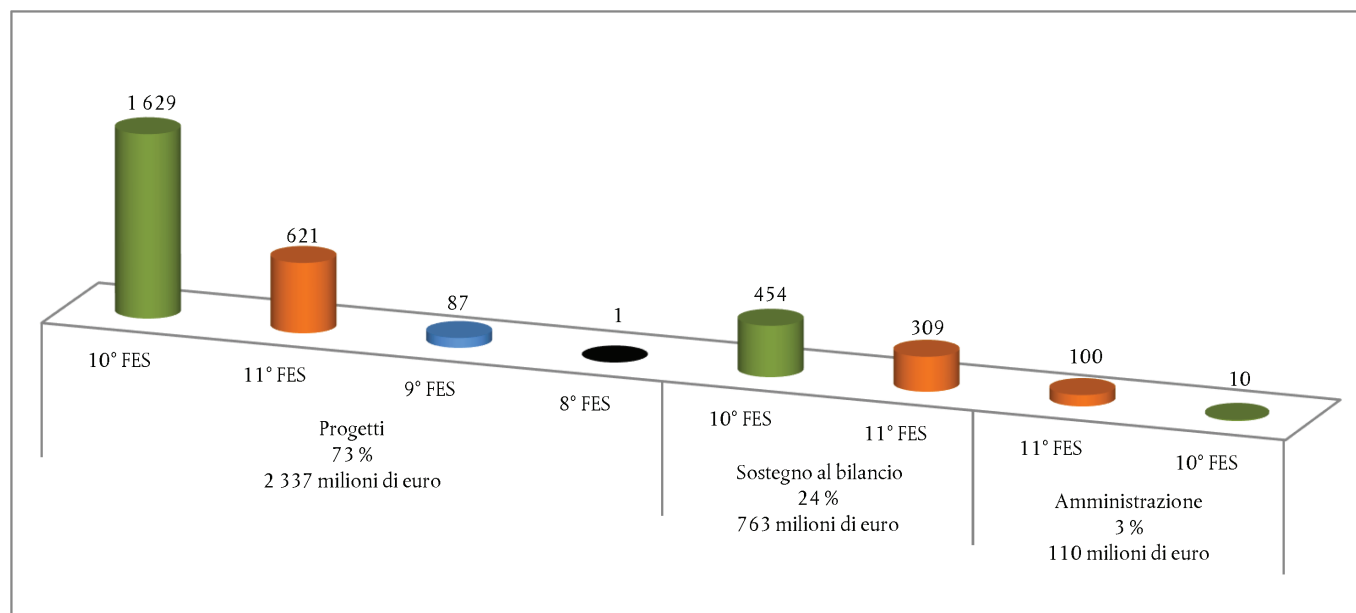
	<i>Paragrafi</i>
Introduzione	1-12
Breve descrizione dei Fondi europei di sviluppo	2-12
Ambiti di spesa meno soggetti a errori	9-12
Capitolo I — Attuazione dell'ottavo, nono, decimo e undicesimo FES	13-17
Esecuzione finanziaria	13-17
Capitolo II — Dichiarazione di affidabilità della Corte relativa ai FES	18-50
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	18-50
Estensione e approccio dell'audit	18-21
Affidabilità dei conti	22-24
Regolarità delle operazioni	25-35
Analisi delle relazioni annuali di attività e di altri elementi dei sistemi di controllo interno	36-50
Conclusioni e raccomandazioni	51-54
Conclusione per il 2015	51-52
Raccomandazioni	53-54
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 valutazione della Corte sui Fondi europei di sviluppo (FES). Le informazioni fondamentali sulle attività esaminate e sulle spese per l'esercizio 2015 sono fornite nel **grafico 1**.

Grafico 1 – Fondi europei di sviluppo — Informazioni fondamentali relative all'esercizio 2015



	(milioni di euro)
Totale spese operative (progetti)	2 337
Totale spese operative (sostegno al bilancio)	763
Totale spese amministrative ⁽¹⁾	110
Totale pagamenti	3 210
- anticipi	- 1 727
+ liquidazioni di anticipi	1 661
Popolazione controllata	3 144
Totale impegni specifici ⁽²⁾	4 008
Totale impegni globali ⁽²⁾	5 034

⁽¹⁾ Contributo fornito dal FES alla copertura delle spese sostenute sia presso la Commissione che presso le 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 provvisori 2015 per l'ottavo, nono, decimo e undicesimo FES.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Breve descrizione 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 esercita per altri strumenti di cooperazione allo sviluppo finanziati dal bilancio generale dell'UE: in particolare, non interviene nella determinazione e nell'assegnazione delle risorse 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. gli articoli 43, 48-50 e 58 del regolamento (UE) 2015/323 del Consiglio, del 2 marzo 2015, recante il regolamento finanziario per l'11° Fondo europeo di sviluppo (GU L 58 del 3.3.2015, pag. 17).

⁽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. Ciascun FES è disciplinato da 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 molto più lungo. Nel 2015, sono state sostenute, simultaneamente, spese a titolo di quattro FES, compreso l'ottavo FES avviato nel lontano 1995.

6. I FES sono gestiti quasi interamente dalla direzione generale Cooperazione internazionale e sviluppo (DG DEVCO) della Commissione⁽⁶⁾, che gestisce anche una vasta gamma di spese a carico del bilancio dell'UE⁽⁷⁾.

7. Gli interventi del FES sono attuati tramite progetti e sostegno al bilancio⁽⁸⁾, secondo quattro principali modalità di gestione. Nel 2015, il 42 % dei pagamenti sono stati eseguiti nell'ambito della gestione diretta; di questi, il 24 % del totale riguardava il sostegno al bilancio. Il restante 58 % è stato eseguito nell'ambito della gestione indiretta: il 31 % attraverso organizzazioni internazionali, il 24 % attraverso paesi terzi ed il 3 % attraverso organismi nazionali degli Stati membri dell'UE⁽⁹⁾.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

4. *La Commissione ha cercato di semplificare il regolamento finanziario (RF) per allinearli al regolamento finanziario generale, al fine di garantire la continuità del servizio.*

⁽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), 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) ha gestito il 4,1 % della spesa dei FES per il 2015.

⁽⁷⁾ Cfr. capitolo 8 «Ruolo mondiale dell'Europa» e «Sicurezza e cittadinanza» della relazione annuale sull'esecuzione del bilancio dell'UE relativa all'esercizio finanziario 2015.

⁽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

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 distinto e di facile applicazione per l'undicesimo FES accresce significativamente tale complessità⁽¹⁰⁾.

Ambiti di spesa meno soggetti a errori

9. In due ambiti, la natura del finanziamento e le condizioni di pagamento limitano la misura in cui le operazioni sono soggette a errori. Si tratta del sostegno al bilancio⁽¹¹⁾ e dell'applicazione del cosiddetto «approccio nozionale» alle azioni multi-donatore attuate da organizzazioni internazionali⁽¹²⁾.

Sostegno al bilancio

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 specifici. La Corte ha controllato se la Commissione avesse rispettato le condizioni specifiche per eseguire pagamenti a sostegno del bilancio del paese partner in questione e ha verificato il rispetto delle condizioni generali di ammissibilità (ad esempio, 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. L'audit della regolarità espletato dalla Corte 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 che portino ad un indebito impiego a livello nazionale non genereranno «errori» rilevabili tramite l'audit della regolarità.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

8. L'undicesimo FES è disciplinato dal proprio regolamento finanziario (RF) n. 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 chiari e trasparenti 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 da EuropeAid, sono stati accolti con favore dalle federazioni europee degli imprenditori.

⁽¹⁰⁾ Cfr. relazione speciale n. 3/2013 della Corte, paragrafi 3 e 4.

⁽¹¹⁾ I pagamenti per il sostegno al bilancio finanziati dai FES nel 2015 sono ammontati a 763 milioni di euro.

⁽¹²⁾ Le somme versate dai FES nel 2015 per progetti multi-donatore attuati da organizzazioni internazionali sono ammontate a 680 milioni di euro. La percentuale di tale importo alla quale si applica l'approccio nozionale non è disponibile, poiché la Commissione non ne effettua un monitoraggio distinto.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Approccio nozionale

12. Nel caso in cui il finanziamento del FES sia soggetto a requisiti specifici concernenti l'ammissibilità delle spese, la Corte verifica se detti requisiti siano stati rispettati. 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. Tale approccio, così come adottato dalla Commissione, limita il lavoro degli auditor laddove altri donatori abbiano fornito contributi cospicui ritenuti dalla Commissione sufficienti a coprire eventuali spese non ammissibili rilevate dalla Corte.

CAPITOLO I — ATTUAZIONE DELL'OTTAVO, NONO, DECIMO E UNDICESIMO FES**Esecuzione finanziaria**

13. La dotazione finanziaria dell'ottavo FES (1995-2000) ammonta a 12 840 milioni di euro, quella del nono FES (2000-2007) a 13 800 milioni di euro e quella del decimo FES (2008-2013) a 22 682 milioni di euro.

14. L'accordo interno costituente l'undicesimo FES⁽¹³⁾ è entrato in vigore il 1° marzo 2015, dopo esser stato ratificato da tutti gli Stati membri dell'UE. La dotazione finanziaria dell'undicesimo FES ammonta in totale a 30 506 milioni di euro⁽¹⁴⁾, di cui 29 089 milioni destinati ai paesi ACP e 364,5 milioni ai PTOM. Tali importi comprendono, rispettivamente, 1 134 milioni di euro e 5 milioni di euro destinati al Fondo investimenti gestito dalla BEI, principalmente sotto forma di sovvenzioni per abbuono di interessi e assistenza tecnica connessa ai progetti. Infine, 1 052,5 milioni di euro sono riservati alle spese della Commissione per la programmazione e l'attuazione del FES.

15. La **tabella 2** mostra l'utilizzo nel 2015, e cumulato, delle risorse FES.

⁽¹³⁾ GU L 210 del 6.8.2013, pag. 1.

⁽¹⁴⁾ Compresi 1 139 milioni di euro gestiti dalla BEI.

Tabella 2 – Uso delle risorse FES al 31 dicembre 2015

	Situazione alla fine del 2014		Esecuzione del bilancio durante l'esercizio finanziario 2015 (netto) ⁽⁶⁾						Situazione alla fine del 2015				Tasso di esecuzione ⁽²⁾
	Importo totale	Tasso di esecuzione ⁽²⁾	8° FES ⁽³⁾	9° FES ⁽³⁾	10° FES	11° FES	Importo totale	8° FES	9° FES	10° FES	11° FES	Importo totale	Tasso di esecuzione ⁽²⁾
A: RISORSE ⁽¹⁾	49 100		- 6	- 109	56	27 839	27 780	10 412	15 630	21 384	29 455	76 880	
B: UTILIZZO													
1. Impegni globali ⁽⁴⁾	48 573	98,9 %	- 12	- 170	- 156	5 372	5 034	10 404	15 533	21 137	6 533	53 607	69,7 %
2. Impegni specifici ⁽⁵⁾	44 790	91,2 %	- 16	- 52	783	3 293	4 008	10 385	15 355	19 035	4 023	48 797	63,5 %
3. Pagamenti	38 900	79,2 %	- 3	43	2 024	1 024	3 088	10 376	14 985	15 009	1 619	41 989	54,6 %
C: Impegni non ancora liquidati (B1-B3)	9 673	19,7 %						28	548	6 128	4 914	11 618	15,1 %
D: Saldo disponibile (A-B1)	527	1,1 %						8	97	247	22 922	23 273	30,3 %

⁽¹⁾ Include le dotazioni iniziali dell'8°, 9°, 10° e 11° 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 singoli contratti.

⁽⁶⁾ Impegni netti dopo i disimpegni. Pagamenti netti dopo recuperi.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle relazioni sull'esecuzione finanziaria e dei rendiconti finanziari dei FES al 31 dicembre 2015.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

16. Il livello di impegni globali netti assunti nel 2015 (5 034 milioni di euro) si è attestato ad un massimo storico ⁽¹⁵⁾. Ciò è stato dovuto all'entrata in vigore dell'undicesimo FES, che ha accresciuto di 27 839 milioni di euro le risorse disponibili per impegni. L'entrata in vigore dell'undicesimo FES ha anche inciso sui tassi di esecuzione degli impegni non ancora liquidati, che sono diminuiti dal 98,9 % al 69,7 % per le decisioni di finanziamento (impegni globali) e dal 91,2 % al 63,5 % per gli impegni specifici.

17. Per l'intero ambito di sua competenza ⁽¹⁶⁾, la DG DEVCO ha continuato a impegnarsi per ridurre i vecchi prefinanziamenti, i vecchi impegni pendenti ⁽¹⁷⁾ ed il numero dei contratti scaduti ancora aperti ⁽¹⁸⁾. I valori-obiettivo stabiliti per il 2015 per la riduzione dei vecchi prefinanziamenti e dei vecchi impegni non spesi sono stati largamente superati ⁽¹⁹⁾. Tuttavia, il valore-obiettivo per il 2015 concernente la percentuale di contratti scaduti sul numero totale di contratti è stato quasi raggiunto per l'insieme del portafoglio della DG DEVCO ⁽²⁰⁾, ma i progressi sono stati meno soddisfacenti in relazione ai FES ⁽²¹⁾.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

17. *I principali problemi che impediscono la chiusura dei contratti a titolo del FES che sono giunti a scadenza sono gli ordini di riscossione non incassati, i procedimenti giudiziari e il processo di audit in corso. Sebbene questi aspetti non siano interamente sotto il suo controllo, la Commissione proseguirà gli sforzi per accelerare la chiusura dei contratti scaduti.*

⁽¹⁵⁾ 2014: 621 milioni di euro; 2013: 3 923 milioni di euro; 2012: 3 163 milioni di euro.

⁽¹⁶⁾ FES e bilancio generale insieme.

⁽¹⁷⁾ Vecchio *reste à liquider* (RAL).

⁽¹⁸⁾ 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 di spese non ammissibili.

⁽¹⁹⁾ Riduzione di vecchi prefinanziamenti aperti per i FES: conseguita la percentuale del 39 % (valore-obiettivo: 25 %); riduzione di vecchio RAL per i FES: conseguita la percentuale del 46 % (valore-obiettivo: 25 %).

⁽²⁰⁾ Raggiunta la quota del 15,38 % di contratti scaduti (valore-obiettivo: 15 %).

⁽²¹⁾ Dei 4,5 miliardi di euro di contratti scaduti, 2,9 miliardi (64 %) riguardava i FES. La percentuale di contratti scaduti rispetto a tutti i contratti FES aperti è stata del 19,4 %, mentre rispetto all'insieme del portafoglio della DG DEVCO è stata del 15,4 %. Il periodo operativo di 182 (il 16,7 % in numero, il 10,9 % in valore, ossia 311 milioni di euro) dei 1 091 contratti FES scaduti era scaduto prima della fine 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 all'undicesimo FES, che si applica altresì ai FES precedenti, la Corte ha 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 2015 approvati dalla Commissione il 15 luglio 2016;
- 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 ⁽²²⁾.

La responsabilità della direzione

II - In base agli articoli 310-325 del TFUE e ai regolamenti finanziari applicabili ⁽²³⁾, 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 ⁽²⁴⁾, 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).

La responsabilità del revisore

III - È responsabilità della Corte 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. La Corte ha espletato l'audit in base ai principi internazionali di audit e ai codici deontologici dell'IFAC, nonché ai principi internazionali delle istituzioni superiori di controllo dell'INTOSAI. In base a tali principi, la Corte è tenuta a pianificare e svolgere i propri 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 comporta altresì la valutazione dell'adeguatezza delle politiche contabili adottate e della ragionevolezza delle stime contabili elaborate, nonché la valutazione della presentazione complessiva dei conti.

V - La Corte ritiene che gli elementi probatori ottenuti siano sufficienti ed adeguati a fornire una base per i propri giudizi.

⁽²²⁾ Conformemente agli articoli 43, 48-50 e 58 del regolamento finanziario applicabile all'undicesimo FES, la presente dichiarazione di affidabilità non copre la parte delle risorse dei FES gestita dalla BEI sotto la sua responsabilità.

⁽²³⁾ Regolamento finanziario applicabile all'undicesimo FES.

⁽²⁴⁾ 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 giudizio della Corte, i conti annuali dell'ottavo, nono, decimo e undicesimo FES, relativi all'esercizio chiuso al 31 dicembre 2015, presentano fedelmente, sotto tutti gli aspetti rilevanti, la posizione finanziaria degli stessi al 31 dicembre 2015, 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 giudizio della Corte, le entrate alla base dei conti per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2015 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 stimato dalla Corte 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 giudizio della Corte, 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 2015 sono inficiati da errori in misura rilevante.

14 luglio 2016

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*

18. L'**allegato 1.1** del capitolo 1 della relazione annuale della Corte dei conti sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio 2015 descrive gli elementi essenziali della metodologia e dell'approccio di audit adottati dalla Corte. Per quanto riguarda l'audit dei FES, si precisa in particolare quanto segue.

19. Le osservazioni della Corte sull'affidabilità dei conti dei FES riguardano i rendiconti finanziari⁽²⁵⁾ relativi all'ottavo, nono, decimo e undicesimo FES⁽²⁶⁾ approvati dalla Commissione conformemente al regolamento finanziario FES⁽²⁷⁾, nonché la dichiarazione del contabile pervenuta alla Corte il 18 luglio 2016. Gli auditor della Corte hanno verificato gli importi e le informazioni fornite e valutato i principi contabili applicati, le stime significative elaborate dai responsabili della gestione e la presentazione globale dei conti.

20. Per quanto riguarda l'audit della regolarità delle operazioni, si precisa in particolare quanto segue:

- a) sono stati esaminati tutti i contributi degli Stati membri e un campione di altri tipi di operazioni inerenti alle entrate;
- b) è stato esaminato un campione di 140 operazioni, estratto in modo da essere rappresentativo dell'intera gamma di pagamenti nell'ambito dei FES e comprendente 104 pagamenti autorizzati da 19 delegazioni UE⁽²⁸⁾ e 36 pagamenti approvati dalla sede centrale della Commissione⁽²⁹⁾. Laddove sono stati individuati errori, si è proceduto ad un'analisi dei sistemi interessati, al fine di identificare le specifiche debolezze dei sistemi in questione;
- c) sono stati analizzati i sistemi operanti presso la DG DEVCO e le delegazioni UE e riguardanti: i) i controlli ex ante svolti da personale della Commissione, revisori 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 dalla DG DEVCO per il periodo 2012-2015;

⁽²⁵⁾ Cfr. articolo 44 del regolamento (UE) 2015/323: 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.

⁽²⁶⁾ Cfr. articolo 44 del regolamento (UE) 2015/323: le relazioni sull'esecuzione finanziaria comprendono tabelle che riportano gli stanziamenti, gli impegni, i fondi assegnati e i pagamenti.

⁽²⁷⁾ Cfr. articolo 43 del regolamento (UE) 2015/323.

⁽²⁸⁾ Unione africana, Burkina Faso, Burundi, Repubblica centroafricana, Repubblica Democratica del Congo, Ghana, Guinea-Bissau, Haiti, Costa d'Avorio, Kenya, Madagascar, Malawi, Mali, Mozambico, Niger, Nigeria, Papua Nuova Guinea, Tanzania e Uganda.

⁽²⁹⁾ DG DEVCO: 29 pagamenti; DG ECHO: sette pagamenti per aiuti umanitari.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- d) è stata esaminata la relazione annuale di attività (RAA) del direttore generale della DG DEVCO;
- e) è stato esaminato il seguito dato alle raccomandazioni formulate in precedenza dalla Corte.

21. Come indicato al paragrafo 6, la DG DEVCO attua la maggior parte degli strumenti di assistenza esterna finanziati dal bilancio generale e dai FES. Le osservazioni della Corte, riguardanti sia i sistemi che l'affidabilità della relazione annuale di attività e della dichiarazione del direttore generale per il 2015, riguardano l'intera sfera di competenza della DG DEVCO.

Affidabilità dei conti

22. In seguito ad una osservazione formulata dalla Corte nella relazione annuale sull'esercizio 2014 ⁽³⁰⁾, la Commissione ha incluso i contratti di sostegno al bilancio nella stima delle spese da pagare per il 2015 alla separazione degli esercizi.

23. La Commissione ha inoltre adottato misure per risolvere le questioni sollevate nelle relazioni annuali della Corte sugli esercizi 2013 e 2014 ⁽³¹⁾ a proposito del recupero degli interessi sui prefinanziamenti. Per gli interessi maturati su prefinanziamenti superiori a 750 000 euro, la Commissione ha posto in essere un metodo di stima basato su tassi d'interesse medi e richieste di conferma (circularizzazione) inviate ad un campione di delegazioni. Per gli interessi su prefinanziamenti compresi tra 250 000 e 750 000 euro, lo strumento informatico sviluppato alla fine del 2014 è divenuto operativo ed ha permesso alla Commissione di registrare in maniera appropriata 2,5 milioni di euro di interessi attivi nei rendiconti finanziari relativi al 2015.

24. Gli auditor della Corte hanno analizzato un campione di 10 ordini di riscossione ammontanti a 17,7 milioni di euro, che erano stati registrati come entrate d'esercizio — recupero di spese (per un totale di 35,9 milioni di euro). In tre casi, prefinanziamenti non spesi, ammontanti a 9,6 milioni di euro, erano stati erroneamente registrati come entrate d'esercizio e pertanto i rendiconti finanziari provvisori sovrastimavano il risultato economico dell'esercizio. Sebbene questi tre casi siano stati corretti dalla Commissione nei rendiconti finanziari definitivi, errori simili avrebbero potuto verosimilmente verificarsi in altri ordini di riscossione, data la natura sistemica ⁽³²⁾ dell'errore ⁽³³⁾.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

24. In due dei tre casi individuati dalla Corte dei conti, un importo di prefinanziamento era aperto al momento del recupero. I due errori sono stati corretti, come risulta dal rendiconto finale (per un errore di un importo totale di 2,1 milioni di EUR). Nell'altro caso (importo di 7,5 milioni di EUR) non sarebbe stato possibile registrare nel 2015 una riduzione dei prefinanziamenti perché nessun importo di prefinanziamento era aperto al momento del recupero.

La Commissione adotterà le opportune misure per prevenire, individuare e rettificare tali errori in futuro.

⁽³⁰⁾ Cfr. paragrafo 4 della relazione annuale della Corte sull'esercizio finanziario 2014.

⁽³¹⁾ Cfr. paragrafo 25 della relazione annuale della Corte sull'esercizio finanziario 2014 e paragrafo 20 della relazione annuale della Corte sull'esercizio finanziario 2013.

⁽³²⁾ Erronea classificazione di un ordine di riscossione nel sistema contabile da parte del personale preposto alla codifica.

⁽³³⁾ Il recupero di prefinanziamenti non spesi erroneamente registrati come recuperi dovuti a errore o irregolarità ha anche inciso sulla stima della futura «capacità correttiva» della DG DEVCO. Cfr. paragrafo 50 e nota 61 della presente relazione.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

*Regolarità delle operazioni***Entrate**

25. Le operazioni relative alle entrate non sono inficiate da errori in misura rilevante.

Pagamenti

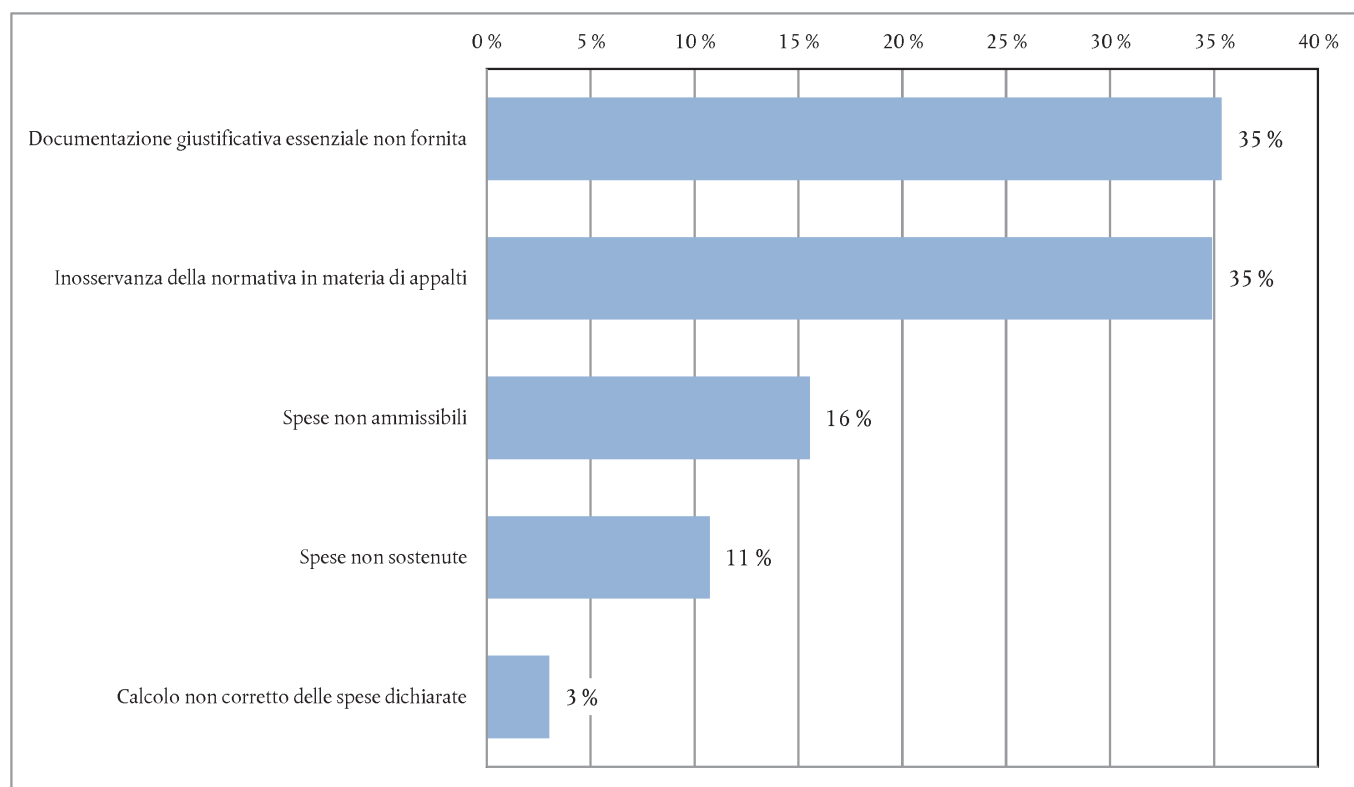
26. L'**allegato 1** contiene una sintesi delle risultanze della verifica delle operazioni di pagamento. Delle 140 operazioni di pagamento esaminate dagli auditor dalla Corte, 35 (25 %) presentavano errori. Sulla base dei 28 errori quantificati, il livello di errore stimato è del 3,8 % ⁽³⁴⁾.

27. Se dal campione di audit si escludono le 15 operazioni di sostegno al bilancio e le 17 operazioni alle quali è stato applicato l'approccio nozionale, di cui si è detto ai paragrafi 9-12, il livello di errore stimato è del 5,8 % ⁽³⁵⁾.

28. Il **grafico 3** mostra in che misura le diverse tipologie di errore incidano sul livello di errore stimato dalla Corte per il 2015. Gli errori relativi all'assenza di documenti giustificativi e al mancato rispetto delle norme in materia di appalti costituiscono il 70 % del livello di errore stimato.

⁽³⁴⁾ Il tasso di errore è stimato sulla base di un campione rappresentativo. La cifra indicata è la stima migliore. Secondo la stima elaborata, la Corte ritiene, con un livello di affidabilità del 95 %, che il livello di errore nella popolazione si collochi tra l'1,6 % e il 6,0 % (rispettivamente, il limite inferiore e quello superiore dell'errore).

⁽³⁵⁾ La cifra indicata rappresenta la stima migliore ottenuta sulla base di un campione rappresentativo di 108 operazioni. La Corte ritiene, con un livello di affidabilità del 95 %, che il tasso di errore nella popolazione si collochi tra il 3,0 % e l'8,6 % (rispettivamente, il limite inferiore e quello superiore del livello di errore).

Grafico 3 – Incidenza di ciascun tipo di errore sul livello di errore stimato

Fonte: Corte dei conti europea.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Progetti

29. Delle 125 operazioni di pagamento relative a progetti esaminate dagli auditor della Corte, 35 (28 %) erano inficiate da errori. Delle 28 (80 %) operazioni di pagamento inficiate da errori quantificabili, 16 erano pagamenti finali ordinati dopo che erano state espletate tutte le verifiche ex ante.

30. Come avvenuto per gli esercizi precedenti⁽³⁶⁾, la Commissione e i suoi partner attuatori hanno commesso più errori 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 71 operazioni di questo tipo che sono state esaminate, 25 (35 %) erano inficiate da errori quantificabili che rappresentavano il 79 % del livello di errore stimato.

⁽³⁶⁾ Cfr. paragrafo 31 della relazione annuale della Corte sull'esercizio finanziario 2014.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

31. I principali tipi di errori quantificabili erano costituiti da:
- a) mancata messa a disposizione di documentazione giustificativa essenziale (13 operazioni) ⁽³⁷⁾;
 - b) l'inosservanza, da parte del beneficiario, delle norme in materia di appalti (sette operazioni);
 - c) spese non ammissibili, quali spese per attività non contemplate dal contratto (sette operazioni)], IVA non ammissibile (due operazioni), spese sostenute al di fuori del periodo di attuazione (due operazioni), o costi indiretti dichiarati come costi diretti (una operazione);
 - d) spese non sostenute dai beneficiari (sette operazioni);
 - e) calcolo non corretto delle spese dichiarate (quattro operazioni).

Riquadro 4 — Esempi di errori quantificabili in operazioni relative a progetti*Mancata messa a disposizione di documentazione giustificativa essenziale*

Gli auditor della Corte hanno esaminato la liquidazione di spese sostenute nell'ambito del programma «Sostegno allo sviluppo istituzionale del Ministero dell'Interno», attuato da un'agenzia nazionale di aiuto allo sviluppo in Mozambico. Sono state verificate 10 voci di spesa. Per quattro di esse, concernenti la fornitura di materiale da laboratorio, informatico e da ufficio del valore complessivo di 874 309 euro, la documentazione giustificativa essenziale per la spesa (ad esempio, documenti comprovanti la consegna delle merci, certificato di origine o documenti di gara) non è stata fornita.

Inosservanza, da parte del beneficiario, delle norme in materia di appalti

Gli auditor della Corte hanno esaminato il pagamento finale, ammontante a 427 956 euro, effettuato nell'ambito di un contratto di fornitura di materiale per laboratori di analisi di prodotti agricoli in Etiopia. In base alla normativa UE in materia di appalti, il contratto avrebbe dovuto essere aggiudicato previa gara aperta internazionale. Invece, era stato aggiudicato direttamente ad una società di consulenza, senza alcuna procedura concorrenziale e senza alcuna ragione. Inoltre, la società in questione non era un distributore autorizzato del materiale acquistato, ma agiva solo da intermediario, avendo comprato il materiale da un distributore autorizzato. Il mancato utilizzo di una procedura di gara concorrenziale, senza che fosse stata fornita alcuna giustificazione, costituisce una violazione del principio di pari trattamento ed ha avuto come conseguenza una limitazione della concorrenza.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Riquadro 4 - Esempi di errori quantificabili in operazioni relative a progetti*Mancata messa a disposizione di documentazione giustificativa essenziale*

Una delle misure correttive previste dalla Commissione è l'inclusione nel piano di audit 2016 del contratto selezionato, come era stato deciso prima della visita della Corte. Inoltre, la procedura di recupero è stata avviata per la totalità dell'importo ritenuto inammissibile dalla Corte.

Inosservanza, da parte del beneficiario, delle norme in materia di appalti

La Commissione sta attuando le misure correttive opportune e la procedura di recupero è stata avviata per la totalità dell'importo ritenuto inammissibile dalla Corte. Inoltre, la Commissione ha avviato una verifica esterna delle spese di tutti i programmi a preventivo gestiti dal contraente, in attesa delle relazioni finali, per determinare l'importo totale dovuto.

⁽³⁷⁾ La Corte indica errori quantificabili nei casi in cui non sia disponibile alcuna documentazione, in cui non vi siano elementi probatori attestanti l'effettivo svolgimento dell'attività indicata o in cui non vi sia alcun nesso tra la spesa imputata e la documentazione fornita. La mancanza della documentazione è riconducibile principalmente a due cause: i) la documentazione non è mai esistita, e ciò avrebbe dovuto essere rilevato dai controlli ex ante o ii) la documentazione esiste, ma non è stato possibile reperirla, il che è indicativo di debolezze nella gestione della documentazione.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Spese non ammissibili

Gli auditor della Corte hanno esaminato la liquidazione di spese ammontanti a 76 609 euro sostenute nell'ambito del programma «Facilité de Coopération Technique» (Struttura di cooperazione tecnica) nella Repubblica Democratica del Congo. Una voce di spesa riguardava lavori di estensione di un edificio non previsti dal programma. Per di più, detti lavori sono stati svolti tra l'agosto e il dicembre 2013, al di fuori del periodo di attuazione (dicembre 2013-marzo 2015).

Spese non sostenute dal beneficiario

Gli auditor della Corte hanno esaminato la liquidazione di prefinanziamenti nell'ambito del programma «Accelerare i progressi verso il raggiungimento dell'obiettivo di sviluppo del millennio 1c»⁽³⁸⁾, attuato in Mozambico. L'organizzazione internazionale che attuava il programma ha correttamente indicato nella propria relazione finanziaria che erano stati effettivamente sostenute spese pari a 3 651 772 euro, mentre ulteriori 1 362 182 euro rappresentavano impegni giuridici (spese non ancora sostenute). La DG DEVCO ha erroneamente accettato l'importo totale (5 013 954 euro) come spese ammissibili effettivamente sostenute.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Spese non ammissibili

La Commissione sta esaminando il seguito da dare a questa risultanza.

Spese non sostenute dal beneficiario

La Commissione adotterà le misure correttive opportune, detraendo dai prossimi pagamenti l'importo totale ritenuto inammissibile dalla Corte.

32. In nove casi di errore quantificabile, la Commissione, attraverso i propri sistemi, disponeva di informazioni sufficienti⁽³⁹⁾ per prevenire o 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 1,7 punti percentuali più basso⁽⁴⁰⁾.

33. Inoltre, 12 operazioni inficiate da errori quantificabili⁽⁴¹⁾ sono state sottoposte ad un audit o a una verifica delle spese. Le informazioni fornite nelle relazioni di audit o di verifica delle spese in merito all'effettivo lavoro svolto non consentono alla Corte di determinare se gli errori avrebbero potuto essere rilevati e corretti mediante tali controlli ex ante.

34. Gli errori non quantificabili erano costituiti da: spese stimate invece di spese effettive (tre operazioni), carenze nelle procedure di gara seguite (due operazioni), documentazione insufficiente (una operazione) e spese non previste dal contratto (una operazione).

Sostegno al bilancio

35. Le 15 operazioni di sostegno al bilancio esaminate non presentavano alcun errore concernente la regolarità.

⁽³⁸⁾ «Dimezzare, tra il 1990 e il 2015, la percentuale di persone che soffrono la fame».

⁽³⁹⁾ Sulla base della documentazione giustificativa e dei controlli obbligatori.

⁽⁴⁰⁾ In tre casi (0,3 %), è stata la stessa Commissione a commettere l'errore, ed in sei casi (1,4 %) l'errore è stato commesso dai beneficiari.

⁽⁴¹⁾ Tali errori hanno inciso per 1,3 punti percentuali sul livello di errore stimato.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Analisi delle relazioni annuali di attività e di altri elementi dei sistemi di controllo interno

36. Nel maggio 2013, la DG DEVCO ha adottato un piano d'azione per ovviare alle debolezze esistenti nell'applicazione del proprio sistema di controllo interno ⁽⁴²⁾. Gli auditor della Corte hanno analizzato i progressi compiuti nell'attuazione del piano d'azione, ottenendo elementi comprovanti che 19 azioni erano state attuate in toto e quattro azioni erano in corso d'attuazione a fine 2015.

37. Nel luglio 2015, in seguito ad una riserva espressa per il terzo esercizio consecutivo dal direttore generale nella relazione annuale di attività 2014, la DG DEVCO ha adottato un nuovo piano d'azione. Questo nuovo piano d'azione prevede misure rivolte ai settori ad alto rischio: gestione indiretta con organizzazioni internazionali e gestione diretta tramite sovvenzioni. I progressi compiuti nell'attuazione del nuovo piano d'azione verranno valutati dalla Corte nella relazione annuale del prossimo anno.

38. Come negli anni precedenti, la frequenza degli errori riscontrati dalla Corte, anche in alcune delle domande di pagamento finale che erano state oggetto, ex ante, di audit e di verifiche della spesa esterni, denota debolezze in questi controlli.

39. Nell'ultima relazione annuale, la Corte ha riferito delle misure già adottate dalla DG DEVCO per migliorare la qualità di tali audit e verifiche ⁽⁴³⁾. Nel febbraio 2016, la DG DEVCO ha introdotto una griglia di qualità ⁽⁴⁴⁾ per valutare l'affidabilità dei controlli. Questo strumento sarà obbligatorio per gli audit e le verifiche commissionati dalla DG DEVCO dopo il 1° gennaio 2016. Tuttavia, non è ancora concepito per essere usato per gli audit e le verifiche sulle spese espletati dalle società di revisione locali incaricate direttamente dai beneficiari ⁽⁴⁵⁾, situazione in cui il rischio di qualità insufficiente è valutato essere più alto. Inoltre, le relazioni di audit e di verifica non contengono informazioni sul lavoro effettivamente svolto sufficienti a permettere di utilizzare la griglia in maniera efficace.

⁽⁴²⁾ Cfr. relazione annuale di attività 2013 della DG DEVCO, pagg. 188-190 e 195-196.

⁽⁴³⁾ a) analisi di rischio resa obbligatoria per la preparazione dei piani annuali di audit da parte delle delegazioni dell'UE e dei servizi della DG DEVCO; b) modelli dei contratti di sovvenzione rivisti, in modo che gli auditor possano essere selezionati e ricevere l'incarico direttamente dalla DG DEVCO; c) azione di sensibilizzazione sulle tipologie di errore più comuni, formazione e potenziamento delle competenze del personale della DG DEVCO e dei beneficiari in materia finanziaria e di controlli.

⁽⁴⁴⁾ La griglia di qualità è uno strumento impiegato per valutare l'affidabilità fornita da un incarico di audit o di verifica delle spese in merito all'ammissibilità e al corretto impiego dei fondi. Mira a far sì che le relazioni accettate siano di qualità sufficiente.

⁽⁴⁵⁾ Ad esempio, verifiche delle spese obbligatorie in relazione a sovvenzioni e contratti di servizi a prezzo unitario il cui valore eccede i 100 000 euro.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

40. La DG DEVCO ha anche sviluppato un nuovo programma informatico di audit che è divenuto operativo nella seconda metà del 2015 e che è in grado di migliorare il monitoraggio ed il seguito dato alle constatazioni scaturenti dagli audit e dalle verifiche commissionati dalla stessa DG DEVCO. Come per la griglia di qualità, il nuovo programma informatico non si applica a audit e verifiche commissionati direttamente dai beneficiari, per i quali il sistema di monitoraggio attuale non permette alla DG DEVCO di ottenere informazioni attendibili su costi aggregati e risultati.

41. Per quanto riguarda la gestione documentale e gli appalti, la DG DEVCO ha introdotto una serie di misure volte a migliorare la situazione, sia per la Commissione che per i beneficiari ⁽⁴⁶⁾. Tuttavia, le principali componenti del livello di errore stimato continuano ad essere l'assenza di documenti giustificativi e l'inosservanza delle norme in materia di appalti.

Studio sul tasso di errore residuo (TER) per il 2015

42. Nel 2015, la DG DEVCO ha proceduto al quarto studio sul TER per stimare il livello degli errori sfuggiti a tutti i controlli di gestione volti a prevenire o individuare e correggere gli errori.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

42. La DG DEVCO applicherà un sistema di garanzia della qualità che si estenderà anche alle verifiche delle spese direttamente commissionate dai beneficiari. Comunque, poiché le carenze del sistema sono in parte legate a lacune nei capitolati d'oneri relativi a questo tipo di impegni, la DG DEVCO procederà dapprima a rivedere questi ultimi. La revisione dei capitolati d'oneri comprenderà, oltre a obblighi rafforzati in materia di qualità, una maggiore attenzione ai risultati utili ai fini della garanzia.

⁽⁴⁶⁾ Gestione documentale: a) istruzioni consolidate sulla gestione dei documenti; b) sensibilizzazione e formazione; c) seminari regionali per il personale della DG DEVCO; d) orientamenti sulla corretta archiviazione condivisi con i beneficiari; e) introduzione dell'obbligo, per i beneficiari di sovvenzioni, di dichiarare dove sono archiviati i documenti; etc.

Appalti: a) semplificazione delle norme in materia di appalti; b) criteri di selezione resi più chiari; c) formazione avanzata su procedure contrattuali; d) seminari regionali sui più comuni tipi di errore; e) miglioramento dell'accesso on-line ai documenti di orientamento; etc.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

43. Lo studio è consistito nell'esame di un campione rappresentativo di operazioni relative a contratti chiusi fra settembre 2014 e agosto 2015. I risultati di tale studio sono presentati nella relazione annuale di attività ⁽⁴⁷⁾. Lo studio stima il TER al 2,20 %, ossia al di sopra della soglia di rilevanza del 2 % stabilita dalla Commissione. Seguendo una raccomandazione formulata nella relazione annuale della Corte sull'esercizio 2013 ⁽⁴⁸⁾, la RAA indica la portata dello studio sul TER e i limiti di quest'ultimo rispetto ad un incarico di audit ⁽⁴⁹⁾.

44. Le principali tipologie di errori identificate dallo studio sono le seguenti:

- a) assenza di documentazione soddisfacente fornita dalle organizzazioni beneficiarie per comprovare l'ammissibilità (35 % del TER);
- b) spese non ammissibili sostenute da beneficiari diversi da organizzazioni internazionali (25 % del TER);
- c) errori stimati, non essendo disponibili elementi probatori sufficienti per accertare la regolarità delle operazioni (20 % del TER);
- d) spese non ammissibili sostenute da organizzazioni internazionali (15 % del TER);
- e) mancata riscossione e mancata rettifica di taluni importi (5 % del TER).

45. Come già dalla Corte nella relazione dell'anno scorso, dall'analisi dello studio sul TER del 2014 è emerso che vi erano margini di miglioramento per una serie di aspetti ⁽⁵⁰⁾. Per lo studio sul TER del 2015, la DG DEVCO ha posto in essere misure di mitigazione. Dette misure fanno fronte a tutte le debolezze, ad eccezione del metodo di stima ad hoc per il TER, che non è cambiato e lascia tuttora un margine di discrezionalità troppo ampio quando si stimano i singoli tassi di errore.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

43. La Commissione sta valutando questa possibilità. Tuttavia, tenuto conto della mole di verifiche delle spese messe in atto, delle limitate possibilità di controllo e dell'investimento in risorse necessario per il loro controllo, la DG DEVCO dovrà innanzitutto valutare i costi e i benefici della loro eventuale inclusione nella nuova applicazione di audit.

44. La Commissione si rallegra che la Corte prenda atto delle misure messe in atto. Le misure integrate nei modelli rivisti in materia di contratti e appalti saranno visibili solo gradualmente nell'audit della Corte, in funzione dell'aumento degli impegni basati su tali modelli rivisti, nel campione di operazioni della Corte.

⁽⁴⁷⁾ Cfr. relazione annuale di attività 2015 della DG DEVCO, pagg. 42-43.

⁽⁴⁸⁾ Cfr. paragrafo 51 e raccomandazione 5 della relazione annuale della Corte sull'esercizio finanziario 2013.

⁽⁴⁹⁾ Cfr. relazione annuale di attività 2015 della DG DEVCO, nota 25.

⁽⁵⁰⁾ a) rispetto delle condizioni stabilite per fare affidamento su precedenti lavori di controllo; b) adeguatezza dei documenti probatori a sostegno delle conclusioni di audit; c) giustificazione della decisione di non estrapolare l'errore rilevato nel campione sottoposto a test all'intero importo dell'operazione; d) eccessivo margine di discrezionalità applicato quando è stato necessario stimare i tassi di errore su singole operazioni.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Esame della relazione annuale di attività

46. Per i precedenti tre esercizi (2012-2014), il direttore generale ha espresso una riserva generale concernente la legittimità e la regolarità delle operazioni relativamente alle operazioni della DG DEVCO. In seguito alle osservazioni formulate dalla Corte⁽⁵¹⁾, il direttore generale ha incluso nella relazione annuale di attività per il 2015 una dichiarazione di affidabilità differenziata per livello di rischio.

47. Dopo aver analizzato le risultanze della Corte e quelle degli studi sul TER nel periodo 2012-2014⁽⁵²⁾, la DG DEVCO ha classificato ad alto rischio due ambiti di spesa: i) le sovvenzioni nell'ambito della gestione diretta e ii) la gestione indiretta con organizzazioni internazionali. Di conseguenza, è stata espressa una riserva riguardante il livello rilevante di errore in questi due ambiti. Ciò è in linea con le osservazioni della Corte contenute nella presente relazione annuale ed in quelle precedenti⁽⁵³⁾. Inoltre, è stata formulata una riserva specifica riguardante il Fondo per la pace in Africa, in ragione di debolezze di controllo individuate dal Servizio di audit interno della Commissione.

48. Per quanto concerne la gestione indiretta con paesi beneficiari⁽⁵⁴⁾, l'analisi di rischio condotta dalla DG DEVCO per il 2012-2014 concludeva, con un livello di affidabilità del 95 %, che il livello di errore era rilevante⁽⁵⁵⁾ in questo ambito di spesa. Tuttavia, non è stata formulata alcuna riserva per il 2015, poiché gli errori sono diminuiti significativamente nello studio sull'errore residuo del 2015. I risultati dello studio sul TER per il 2015 sono però notevolmente meno attendibili⁽⁵⁶⁾ di quelli dell'analisi relativa al 2012-2014.

48. Il numero di stime è diminuito di anno in anno (2012: 43, 2013: 18, 2014: 15, 2015: 10). Il gruppo di funzionari incaricato delle stime a livello del contraente è stato ridotto a due persone e ciascuna stima viene riesaminata dal direttore e dai partner al fine di garantire la coerenza. Questa procedura riduce il margine di discrezionalità nella stima dei singoli tassi di errore.

⁽⁵¹⁾ Cfr. paragrafo 45 della relazione annuale della Corte sull'esercizio finanziario 2014 e paragrafo 44 della relazione annuale della Corte sull'esercizio finanziario 2013.

⁽⁵²⁾ La DG DEVCO ha svolto un'analisi dei rischi di cinque principali ambiti di spesa: i) gestione diretta — sovvenzioni (17 % della spesa totale della DG DEVCO nel 2015); ii) gestione diretta — sostegno al bilancio (23 %); iii) gestione diretta — appalti (7 %); iv) gestione indiretta con paesi beneficiari (22 %); v) gestione indiretta con organizzazioni internazionali e agenzie di Stati membri dell'UE (26 %).

⁽⁵³⁾ Cfr. paragrafo 30 della presente relazione annuale, paragrafo 31 della relazione annuale sull'esercizio 2014, e paragrafo 25 della relazione annuale sull'esercizio 2013.

⁽⁵⁴⁾ L'attuazione di programmi (sia sovvenzioni che appalti pubblici) è delegata alle autorità nazionali del paese beneficiario, principalmente nel settore dei FES tramite l'ordinatore nazionale.

⁽⁵⁵⁾ Per il 2012-2014, il tasso di errore medio per la gestione indiretta con paesi beneficiari era stimato al 3,56 % (compreso tra l'1,67 % e il 5,45 %, con un livello di affidabilità del 95 %) per 141 operazioni TER e al 3,78 % (compreso tra il 2,19 % e il 5,37 %, con un livello di affidabilità del 95 %) per le 264 operazioni controllate dalla Corte ai fini della dichiarazione di affidabilità.

⁽⁵⁶⁾ Lo studio sul TER del 2015 ha esaminato 51 operazioni nell'ambito della gestione indiretta con paesi beneficiari.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

49. Per di più, contrariamente a quanto avviene per la gestione diretta, la valutazione effettuata dalla DG DEVCO sulla gestione indiretta con paesi beneficiari non fa distinzione tra i due principali settori con distinti meccanismi di spesa e di controllo, e quindi diversi profili di rischio: i) sovvenzioni⁽⁵⁷⁾ e ii) contratti oggetto di appalti pubblici⁽⁵⁸⁾. La DG DEVCO ritiene che le sovvenzioni attuate in gestione diretta siano ad alto rischio, il che implicherebbe che per le sovvenzioni attuate indirettamente da paesi beneficiari (in via di sviluppo) sia necessario un livello analogo di analisi dei rischi.

50. La DG DEVCO ha stimato che l'importo complessivo a rischio⁽⁵⁹⁾ nell'ambito dei pagamenti effettuati nel 2015 (5 746 milioni di euro) fosse di 174 milioni di euro (3,0 % dei pagamenti del 2015). Di questo importo, la DG DEVCO ha stimato che 50 milioni di euro (29 %) saranno oggetto di rettifiche a seguito di verifiche negli anni futuri⁽⁶⁰⁾. Tale cifra è stata calcolata come importo annuo medio degli ordini di riscossione emessi per errori e irregolarità tra il 2009 e il 2015. Tuttavia, questa stima sopravvaluta in maniera rilevante la futura «capacità correttiva» della DG DEVCO, in quanto non sono stati esclusi: i) i recuperi di prefinanziamenti e interessi maturati, che non incidono su future rettifiche di spese autorizzate né ii) gli annullamenti di ordini di riscossione precedentemente emessi. Non è facile stimare la portata di tale sopravvalutazione per l'intero periodo 2009-2015⁽⁶¹⁾.

⁽⁵⁷⁾ Compresi programmi a preventivo.

⁽⁵⁸⁾ Appalti di lavori, servizi e forniture, per i quali la gara è indetta dalle autorità nazionali del paese beneficiario. La DG DEVCO non è parte del contratto, ma lo approva a fini di finanziamento.

⁽⁵⁹⁾ Migliore stima conservativa dell'importo delle spese autorizzate durante l'esercizio ma non conformi alle disposizioni contrattuali o normative applicabili al momento dell'effettuazione del pagamento.

⁽⁶⁰⁾ Cfr. relazione annuale di attività 2015 della DG DEVCO, pag. 58.

⁽⁶¹⁾ Tale questione è illustrata dall'analisi, condotta dagli auditor della Corte, degli ordini di riscossione FES emanati nel 2015, che ammontavano a 65 milioni di euro e che sono stati usati nel calcolo della futura «capacità correttiva» della DG DEVCO. Di questo importo, solo 18 milioni di euro si riferivano effettivamente a rettifiche di errori, mentre i restanti 47 milioni di euro erano recuperi che non incidevano sulla capacità correttiva DG DEVCO: 45 milioni di euro corrispondenti a recuperi di prefinanziamenti (37 milioni di euro contabilizzati correttamente come prefinanziamenti aperti, più otto milioni di euro contabilizzati erroneamente come entrate) e due milioni di euro a recuperi di interessi maturati. Dai 18 milioni di euro relativi a rettifiche, avrebbero dovuto essere dedotti altri 13 milioni di euro di annullamenti di recuperi precedentemente emessi.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI**Conclusione per il 2015**

51. La Corte conclude che i conti dei FES per l'esercizio finanziario chiuso al 31 dicembre 2015 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.

52. La Corte conclude che, per l'esercizio finanziario chiuso al 31 dicembre 2015:

- a) le entrate dei FES non sono inficiate da un livello di errore rilevante;
- b) le operazioni di pagamento dei FES sono inficiate da un livello di errore rilevante (cfr. paragrafi 26-35). La verifica delle operazioni indica che il livello di errore stimato nella popolazione è del 3,8 % (cfr. **allegato I**).

51. *L'indice di rischio per la gestione indiretta con i paesi beneficiari è effettivamente superiore a quello degli altri settori di spesa per i quali non è stata emessa alcuna riserva. Tuttavia, non si discosta di molto dalla media che, nel 2015, è molto prossima alla soglia di rilevanza. In occasione della prossima relazione annuale di attività sarà effettuata una nuova valutazione.*

52. *La progettazione di modelli di controllo interno per la definizione del sistema di controllo nella relazione annuale di attività deve trovare il giusto equilibrio tra gli obblighi di rendicontazione e le informazioni disponibili. Vi è effettivamente la possibilità che le sovvenzioni indirette abbiano un indice di rischio analogo a quello delle sovvenzioni dirette, ma considerata l'eterogeneità dei contratti raggruppati nel modello di controllo interno 4 (gestione indiretta con paesi beneficiari) e del campione relativamente ridotto per alcuni di questi contratti, la Commissione non poteva ancora approfondire l'analisi.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Raccomandazioni

53. *L'allegato 2* presenta i risultati dell'esame svolto dagli auditor della Corte sui progressi compiuti nell'attuare le raccomandazioni espresse in precedenti relazioni annuali ⁽⁶²⁾. Nelle relazioni annuali sugli esercizi finanziari 2012 e 2013, la Corte aveva formulato 12 raccomandazioni. La DG DEVCO ha pienamente attuato 11 raccomandazioni, mentre una è stata attuata per la maggior parte degli aspetti.

54. Alla luce del presente esame, nonché delle constatazioni e conclusioni formulate per l'esercizio 2015, la Corte raccomanda alla DG DEVCO di:

- **Raccomandazione 1:** estendere l'utilizzo della griglia di qualità a audit e verifiche delle spese commissionati direttamente dai beneficiari;
- **Raccomandazione 2:** modificare il mandato degli audit e delle verifiche delle spese al fine di ottenere tutte le pertinenti informazioni sull'effettivo lavoro svolto, necessarie per valutarne la qualità utilizzando la nuova griglia di qualità;
- **Raccomandazione 3:** valutare i costi e i benefici del miglioramento del monitoraggio degli audit e delle verifiche delle spese commissionati direttamente dai beneficiari includendoli nella nuova applicazione di audit;
- **Raccomandazione 4:** comminare adeguate sanzioni alle entità che non rispettano l'obbligo di fornire documentazione giustificativa fondamentale ai fini dell'audit della Corte;
- **Raccomandazione 5:** per i pagamenti nell'ambito della gestione indiretta con paesi beneficiari, i) corroborare la dichiarazione di affidabilità con gli elementi probatori maggiormente attendibili dal punto di vista statistico e ii) distinguere tra forme di aiuto aventi differenti profili di rischio, così come avvenuto per i pagamenti nell'ambito della gestione diretta;
- **Raccomandazione 6:** rivedere la stima della propria «capacità correttiva» futura escludendo dal calcolo: i) i recuperi di prefinanziamenti non spesi e interessi maturati, e ii) gli annullamenti di ordini di riscossione precedentemente emessi.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

53. Soltanto i recuperi dei prefinanziamenti e degli interessi maturati che sono stati registrati con contesto del recupero «errori» o «irregolarità» sono stati inclusi nel calcolo del potenziale correttivo, che rappresenta solo una parte dei recuperi dei prefinanziamenti e degli interessi maturati emessi nel 2015. La Commissione adotterà le misure necessarie per escludere dalla stima del futuro potenziale correttivo tali ordini di riscossione e quelli che sono stati annullati.

La Commissione accetta la raccomandazione. La Commissione sta già adattando la griglia di qualità alle specificità, ai bisogni e alle modalità di attuazione delle verifiche delle spese.

La Commissione accetta la raccomandazione. La Commissione sta già lavorando in tal senso.

La Commissione accetta la raccomandazione. La Commissione esaminerà i costi e i benefici dell'includere nella nuova applicazione gli audit e le verifiche delle spese commissionati dai beneficiari. Sulla base di tale valutazione, deciderà se tale misura sarà adottata o no.

La Commissione accetta la raccomandazione. La Commissione continuerà a vigilare sul rispetto delle disposizioni concernenti la questione sollevata dalla Corte.

La Commissione accetta la raccomandazione. In occasione della prossima relazione annuale di attività sarà intrapresa una nuova valutazione del rischio. In base alla valutazione effettuata, la Commissione deciderà se la distinzione tra differenti profili di rischio nell'ambito della gestione indiretta con i beneficiari sia fattibile o pertinente.

La Commissione accetta la raccomandazione. Verranno messe in atto misure finalizzate a:

- escludere i recuperi dei prefinanziamenti che sono stati registrati con contesto del recupero «errori» o «irregolarità» e gli annullamenti di ordini di riscossione precedentemente emessi dalla stima del futuro potenziale correttivo;
- evitare errori nella registrazione dei recuperi degli interessi maturati.

⁽⁶²⁾ Lo scopo di questo follow-up era di verificare l'introduzione e l'esistenza di misure correttive adottate a seguito delle raccomandazioni della Corte, non di verificare l'efficacia della loro attuazione.

ALLEGATO 1

RISULTATI DELLA VERIFICA DELLE OPERAZIONI PER I FONDI EUROPEI DI SVILUPPO

	2015	2014
DIMENSIONE E STRUTTURA DEL CAMPIONE		
Totale operazioni	140	165
IMPATTO STIMATO DEGLI ERRORI QUANTIFICABILI		
Livello di errore stimato	3,8 %	3,8 %
Limite superiore dell'errore (LSE)	6,0 %	
Limite inferiore dell'errore (LIE)	1,6 %	

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				
2013	Raccomandazione 1: EuropeAid dovrebbe provvedere affinché tutti gli ordinatori subdelegati riscuotano ogni anno gli interessi generati dai prefinanziamenti superiori a 750 000 euro (relazione annuale sull'esercizio 2013, paragrafo 51, raccomandazione 1).	x						
	Raccomandazione 2: EuropeAid dovrebbe, entro la fine del 2014, completare lo sviluppo del sistema CRIS affinché gli interessi sui prefinanziamenti di importo compreso fra 250 000 e 750 000 euro possano essere riconosciuti come entrate finanziarie (relazione annuale sull'esercizio 2013, paragrafo 51, raccomandazione 2).	x						
	Raccomandazione 3: EuropeAid dovrebbe rivedere la quantificazione dei benefici dei controlli posti in atto (relazione annuale sull'esercizio 2013, paragrafo 51, raccomandazione 3).	x						
	Raccomandazione 4: EuropeAid dovrebbe riferire nella RAA in merito ai progressi compiuti nell'attuazione del piano d'azione per porre rimedio alle debolezze del proprio sistema di controllo (relazione annuale sull'esercizio 2013, paragrafo 51, raccomandazione 4).	x						
	Raccomandazione 5: EuropeAid dovrebbe indicare nella RAA la portata dello studio sul TER e i limiti superiore e inferiore dell'errore (relazione annuale sull'esercizio 2013, paragrafo 51, raccomandazione 5).	x						

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 (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 (relazione annuale sull'esercizio 2012, paragrafo 51, raccomandazione 2).	x						
	Raccomandazione 3: EuropeAid dovrebbe garantire la liquidazione puntuale delle spese (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 (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 (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 (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 (relazione annuale sull'esercizio 2012, paragrafo 51, raccomandazione 7).	x						

ISSN 1977-0944 (edizione elettronica)
ISSN 1725-2466 (edizione cartacea)



Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea
2985 Lussemburgo
LUSSEMBURGO

IT