

IV

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

CORTE DEI CONTI



Conformemente alle disposizioni dell'articolo 287, paragrafi 1 e 4, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e degli articoli 129 e 143 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, modificato da ultimo dal regolamento (UE, Euratom) n. 1081/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, e degli articoli 139 e 156 del regolamento (CE) n. 215/2008 del Consiglio, del 18 febbraio 2008, recante il regolamento finanziario per il 10° Fondo europeo di sviluppo

la Corte dei conti dell'Unione europea, nella riunione del 6 settembre 2012, ha adottato le sue

RELAZIONI ANNUALI**sull'esercizio finanziario 2011.**

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

I membri della Corte dei conti sono i seguenti:

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA (Presidente), David BOSTOCK, Ioannis SARMAS, Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULOID, Karel PINXTEN, Ovidiu ISPIR, Nadejda SANDOLOVA, Michel CRETIN, Harald NOACK, Henri GRETHEN, Szabolcs FAZAKAS, Louis GALEA, Ladislav BALKO, Augustyn KUBIK, Milan Martin CVIKL, Rasa BUDBERGYTĖ, Lazaros S. LAZAROU, Gijs DE VRIES, Harald WÖGERBAUER, Hans Gustaf WESSBERG, Henrik OTBO, Pietro RUSSO, Ville ITÄLÄ, Kevin CARDIFF, Baudilio TOMÉ MUGURUZA.

RELAZIONE ANNUALE SULL'ESECUZIONE DEL BILANCIO

(2012/C 344/01)

INDICE

	<i>Pagina</i>
Introduzione generale	7
Capitolo 1 — Dichiarazione di affidabilità e informazioni a sostegno della stessa	9
Capitolo 2 — Entrate	51
Capitolo 3 — Agricoltura: sostegno al mercato e aiuti diretti	71
Capitolo 4 — Sviluppo rurale, ambiente, pesca e salute	95
Capitolo 5 — Politica regionale; energia e trasporti	119
Capitolo 6 — Occupazione e affari sociali	151
Capitolo 7 — Relazioni esterne, aiuti e allargamento	167
Capitolo 8 — Ricerca e altre politiche interne	185
Capitolo 9 — Spese amministrative e di altra natura	205
Capitolo 10 — Ottenere risultati dal bilancio dell'UE	223

INTRODUZIONE GENERALE

0.1. La Corte dei conti europea è l'istituzione creata dal trattato per provvedere al controllo delle finanze dell'Unione europea (UE). Quale revisore esterno dell'UE, funge da custode indipendente degli interessi finanziari dei cittadini dell'Unione e contribuisce a migliorare la gestione finanziaria dell'UE. Informazioni più dettagliate sulla Corte figurano nella sua relazione annuale di attività che, unitamente alle relazioni speciali sui programmi di spesa e sulle entrate dell'Unione e ai pareri espressi su nuovi atti legislativi o su modifiche a normativa già esistente, sono disponibili sul sito Internet della Corte: www.eca.europa.eu,

0.2. La presente relazione, concernente l'esercizio finanziario 2011, costituisce la 35a relazione annuale della Corte sull'esecuzione del bilancio UE. I Fondi europei di sviluppo formano oggetto di una relazione annuale a parte.

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

0.4. La parte fondamentale della relazione è costituita dalla dichiarazione della Corte («DAS») concernente l'affidabilità dei conti annuali dell'UE e la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti (cui si fa riferimento nella relazione con l'espressione «regolarità delle operazioni»). È la stessa dichiarazione di affidabilità a introdurre la relazione, nella quale sono esposti principalmente i lavori di audit su cui poggia la dichiarazione.

0.5. La relazione è articolata come segue:

— il capitolo 1 contiene la dichiarazione di affidabilità e una sintesi delle risultanze dell'audit svolto dalla Corte sull'affidabilità dei conti e sulla regolarità delle operazioni, nonché una breve esposizione della gestione del bilancio nel 2011. L'allegato 1.3 del capitolo 1 fornisce informazioni tratte dai conti consolidati 2011. Esso sostituisce in gran parte l'allegato alle relazioni annuali precedenti concernente le «Informazioni finanziarie sul bilancio generale». Informazioni finanziarie più ampie sull'esercizio 2011 figurano nei conti consolidati pubblicati e nella relazione finanziaria redatta dalla Commissione europea, entrambi disponibili in rete

(www.ec.europa.eu/budget/biblio/documents/2011);

— i capitoli da 2 a 9 illustrano in maniera dettagliata le risultanze di audit sotto forma di «valutazioni specifiche» delle

entrate e delle spese dell'UE. Il capitolo 2 verte sulle entrate del bilancio UE, mentre i capitoli da 3 a 9 riguardano sette gruppi di settori di intervento nell'ambito dei quali è autorizzata e registrata la spesa finanziata dal bilancio dell'UE. Questi gruppi corrispondono in sostanza alle rubriche del quadro finanziario 2007-2013, che presenta a grandi linee i programmi pluriennali di spesa dell'UE,

— il capitolo 10 analizza la valutazione della performance espressa nelle relazioni annuali di attività presentate da tre direttori generali della Commissione e individua tematiche comuni significative nelle relazioni speciali adottate dalla Corte nel 2011, esaminando inoltre brevemente la relazione di valutazione della Commissione.

0.6. La struttura delle valutazioni specifiche è stata modificata. Nella relazione annuale di quest'anno il capitolo dedicato all'agricoltura e alle risorse naturali, che figurava nelle ultime relazioni annuali, è stato sostituito da due valutazioni specifiche e relativi capitoli intitolati:

— Agricoltura: sostegno al mercato e aiuti diretti, e

— Sviluppo rurale, ambiente, pesca e salute.

0.7. Inoltre, il capitolo riguardante la coesione, l'energia e i trasporti è sostituito da due valutazioni specifiche e relativi capitoli dal titolo:

— Politica regionale, Energia e trasporti, e

— Occupazione e affari sociali.

0.8. Le valutazioni specifiche sono basate principalmente sui risultati della verifica della regolarità delle operazioni svolta dalla Corte, sulla valutazione dell'efficacia dei principali sistemi di supervisione e di controllo applicati per le entrate e le spese in causa, nonché su un esame dell'affidabilità delle attestazioni dei responsabili della gestione presso la Commissione.

0.9. Come negli anni precedenti, la relazione annuale commenta la «relazione di sintesi» della Commissione europea, in cui quest'ultima accetta la responsabilità politica della gestione del bilancio UE: cfr. i paragrafi da 1.24 a 1.30. La Commissione ha scelto di includere nella relazione di sintesi per il 2011 alcuni commenti critici in merito al possibile impatto sulle stime di errore dei metodi di audit attualmente impiegati dalla Corte e dei loro sviluppi previsti per il 2012 e gli anni successivi.

0.10. La Corte considera tali commenti inesatti e prematuri. Essa puntualizza inoltre che tali sviluppi nell'approccio e nella metodologia di audit da essa applicati rispecchiano l'evoluzione dell'ambiente di audit in cui opera, compreso il modo in cui la spesa è gestita dalle entità controllate. Com'è sua abitudine, al momento opportuno, la Corte spiegherà in maniera adeguata e trasparente gli eventuali sviluppi metodologici e i relativi effetti.

0.11. Le risposte della Commissione alle osservazioni della Corte — nonché, all'occorrenza, quelle di altre istituzioni od organismi dell'UE — sono riportate nella relazione. Nel formulare le proprie constatazioni e conclusioni, la Corte tiene conto delle risposte fornite al riguardo dalle entità controllate. Spetta tuttavia alla Corte, in quanto revisore esterno, esporre le proprie constatazioni di audit, trarne le conclusioni ed esprimere una valutazione indipendente e imparziale in merito all'affidabilità dei conti e alla legittimità e regolarità delle operazioni.

CAPITOLO 1

Dichiarazione di affidabilità e informazioni a sostegno della stessa

INDICE

	<i>Paragrafo</i>
Dichiarazione di affidabilità della Corte presentata al Parlamento europeo e al Consiglio — relazione dell'organo di controllo indipendente	I-XI
Introduzione	1.1-1.5
Constatazioni di audit per l'esercizio 2011	1.6-1.30
Affidabilità dei conti	1.6-1.8
Regolarità delle operazioni	1.9-1.15
Sintesi delle valutazioni specifiche ai fini della DAS	1.9-1.13
Confronto con i risultati dell'esercizio precedente	1.14-1.15
Affidabilità delle attestazioni dei responsabili della gestione presso la Commissione	1.16-1.30
Introduzione	1.16-1.18
Relazioni annuali di attività e dichiarazioni dei direttori generali	1.19-1.23
Relazione di sintesi della Commissione	1.24-1.30
Gestione di bilancio	1.31-1.38
Stanzamenti di bilancio per impegni e pagamenti	1.32-1.34
Utilizzo degli stanziamenti di pagamento alla fine dell'esercizio	1.35
Impegni di bilancio ancora da liquidare	1.36-1.38

DICHIARAZIONE DI AFFIDABILITÀ DELLA CORTE PRESENTATA AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO — RELAZIONE DELL'ORGANO DI CONTROLLO INDIPENDENTE

I. Conformemente alle disposizioni dell'articolo 287 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), la Corte ha controllato:

- a) i conti consolidati dell'Unione europea, che comprendono i rendiconti finanziari consolidati ⁽¹⁾ e le relazioni consolidate sull'esecuzione del bilancio ⁽²⁾ per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2011;
- b) la legittimità e la regolarità delle operazioni alla base di tali conti.

Responsabilità della direzione

II. A norma degli articoli da 310 a 325 del TFUE e del regolamento finanziario, la direzione è responsabile della preparazione e della fedele presentazione dei conti consolidati dell'Unione europea e della legittimità e regolarità delle operazioni che ne sono alla base:

- a) La responsabilità della direzione relativa ai conti consolidati dell'Unione europea riguarda i seguenti aspetti: la definizione, l'applicazione e il mantenimento di un controllo interno adeguato ai fini della preparazione e della fedele presentazione di rendiconti finanziari privi di inesattezze rilevanti dovute a frode o errore, la selezione e l'applicazione di criteri contabili appropriati basati sulle norme contabili adottate dal contabile della Commissione ⁽³⁾ e l'elaborazione di stime contabili ragionevoli rispetto alle circostanze. A norma dell'articolo 129 del regolamento finanziario, la Commissione approva i conti consolidati dell'Unione europea dopo che il contabile della Commissione li ha consolidati, in base alle informazioni fornite dalle altre istituzioni e organismi, e ha compilato una nota di accompagnamento nella quale dichiara, tra l'altro, di avere la ragionevole certezza che essi forniscono un'immagine fedele, sotto tutti gli aspetti rilevanti, della situazione finanziaria dell'Unione europea.
- b) Il modo in cui la direzione esercita la propria responsabilità per quanto riguarda la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti dipende dalle modalità di esecuzione del bilancio previste dal regolamento finanziario. Le funzioni di esecuzione devono rispettare il principio della sana gestione finanziaria, che richiede la definizione, l'applicazione e il mantenimento di un controllo interno efficace ed efficiente, una supervisione adeguata e misure appropriate per prevenire le irregolarità e le frodi nonché, se necessario, azioni legali per recuperare i fondi erroneamente versati o non correttamente utilizzati. Indipendentemente dalla modalità di esecuzione applicata, la Commissione ha 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).

Responsabilità dell'organo di controllo

III. È responsabilità della Corte presentare al Parlamento europeo e al Consiglio, a seguito dell'audit espletato, una dichiarazione concernente l'affidabilità dei conti e la legittimità e la regolarità delle operazioni che ne sono alla base. La Corte ha svolto l'audit conformemente ai principi internazionali di audit e ai codici deontologici dell'IFAC e ai principi internazionali delle istituzioni superiori di controllo dell'INTOSAI. Tali principi richiedono che la Corte pianifichi e svolga l'audit per ottenere la garanzia ragionevole che i conti consolidati dell'Unione europea sono privi di inesattezze rilevanti e che le relative operazioni sono legittime e regolari.

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

⁽²⁾ Le relazioni consolidate sull'esecuzione del bilancio comprendono le relazioni consolidate sull'esecuzione del bilancio, una sintesi dei principi di bilancio e altre note esplicative.

⁽³⁾ Le norme contabili adottate dal contabile della Commissione si ispirano ai principi contabili internazionali per il settore pubblico (*International Public Sector Accounting Standards — IPSAS*) definiti dall'*International Federation of Accountants* (IFAC) o, in loro assenza, ai principi contabili internazionali (*International Accounting Standards — IAS/International Financial Reporting Standards — IFRS*) sanciti dall'organismo internazionale di normalizzazione contabile (*International Accounting Standards Board — IASB*). Conformemente al regolamento finanziario, i rendiconti finanziari consolidati per l'esercizio 2011 sono redatti (come avvenuto a partire dall'esercizio 2005) in base a queste norme contabili, adottate dal contabile della Commissione, che adattano i principi della contabilità per competenza allo specifico contesto dell'Unione europea, mentre le relazioni consolidate sull'esecuzione del bilancio si basano ancora principalmente sui movimenti di tesoreria.

IV. L'audit prevede che vengano esperite procedure per ottenere elementi comprovanti gli importi e le informazioni presentate nei conti consolidati, nonché la legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti. La scelta delle procedure dipende dal giudizio professionale dell'auditor, fra le cui competenze rientra anche la valutazione dei rischi di inesattezze rilevanti nei conti consolidati e dei casi di significativa inosservanza del quadro giuridico dell'Unione europea, dovuti a frode o errore, nelle operazioni sottostanti. L'auditor, nel valutare tali rischi, esamina l'adeguatezza del controllo interno concernente la preparazione e la fedele presentazione dei conti consolidati nonché dei sistemi di supervisione e controllo posti in essere per garantire la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti, al fine di definire procedure di audit adeguate alle circostanze. L'audit comprende anche una valutazione dell'adeguatezza dei criteri contabili utilizzati e della plausibilità delle stime contabili elaborate, nonché una valutazione della presentazione complessiva dei conti consolidati e delle relazioni annuali di attività.

V. Nel quadro delle 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 preparati dagli Stati membri e trasmessi alla Commissione, valutando poi i sistemi utilizzati da quest'ultima per il trattamento dei dati fino alla loro integrazione nei conti consolidati e alla riscossione dei contributi versati dagli Stati membri. Per le risorse proprie tradizionali, la Corte esamina i conti delle autorità doganali e analizza il flusso di diritti fino alla registrazione degli importi nei conti e alla loro riscossione da parte della Commissione.

VI. La Corte ritiene di disporre di elementi probatori sufficienti e adeguati su cui basare la propria dichiarazione di affidabilità.

Affidabilità dei conti

Giudizio sull'affidabilità dei conti

VII. A giudizio della Corte, i conti consolidati dell'Unione europea presentano un'immagine fedele, sotto tutti gli aspetti rilevanti, della situazione finanziaria dell'Unione al 31 dicembre 2011 e dei risultati delle operazioni e dei flussi di cassa per l'esercizio chiuso a tale data, conformemente alle disposizioni del regolamento finanziario e alle norme contabili adottate dal contabile della Commissione.

Legittimità e regolarità delle operazioni alla base dei conti

Entrate

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

VIII. A giudizio della Corte, le entrate su cui sono basati i conti per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2011 sono, sotto tutti gli aspetti rilevanti, legittime e regolari.

Impegni

Giudizio sulla legittimità e regolarità degli impegni che sono alla base dei conti

IX. A giudizio della Corte, gli impegni su cui sono basati i conti per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2011 sono, sotto tutti gli aspetti rilevanti, legittimi e regolari.

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

X. La Corte conclude che i sistemi di supervisione e controllo esaminati sono parzialmente efficaci nel garantire la legittimità e la regolarità dei pagamenti che sono alla base dei conti. I gruppi di politiche Agricoltura: sostegno al mercato e aiuti diretti; Sviluppo rurale, ambiente, pesca e salute; Politica regionale, energia e trasporti; Occupazione e affari sociali e Ricerca e altre politiche interne sono inficiati da errori in misura rilevante. La Corte stima che il tasso di errore più probabile concernente i pagamenti sottostanti i conti sia pari al 3,9 %.

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

XI. A giudizio della Corte, vista l'importanza dei rilievi espressi nel paragrafo precedente a sostegno del giudizio negativo sulla legittimità e regolarità dei pagamenti che sono alla base dei conti, i pagamenti alla base dei conti per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2011 sono inficiati da errori in misura rilevante.

6 settembre 2012

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Presidente

Corte dei conti europea

12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Lussemburgo, LUSSEMBURGO

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

INTRODUZIONE

1.1. Il presente capitolo della relazione annuale:

- illustra il contesto in cui viene redatta la dichiarazione di affidabilità della Corte (DAS) ⁽⁴⁾ e sintetizza ed esamina le constatazioni e le conclusioni di audit che sono alla base della dichiarazione stessa (cfr. paragrafi 1.2-1.30),
- esamina i dati fondamentali della gestione di bilancio per il 2011 (cfr. paragrafi 1.31-1.38),
- spiega la metodologia di audit DAS della Corte (cfr. **allegato 1.1**), e
- presenta le iniziative prese dalla Commissione in relazione alle osservazioni sull'affidabilità dei conti degli esercizi precedenti. Comprende anche la risposta della Commissione alle raccomandazioni formulate dalla Corte nelle sue relazioni annuali precedenti, in particolare in merito ai recuperi e alle rettifiche finanziarie nonché all'accresciuto ricorso ai prefinanziamenti (cfr. **allegato 1.2**).

1.2. La Corte dei conti presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una dichiarazione di affidabilità concernente l'affidabilità dei conti e la legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti. La Corte può inoltre completare detta dichiarazione con valutazioni specifiche per ciascuno dei principali settori di attività dell'Unione ⁽⁵⁾.

1.3. I lavori attinenti all'affidabilità dei conti dell'Unione europea hanno lo scopo di acquisire elementi probatori sufficienti e adeguati per poter stabilire in quale misura le entrate, le spese, le attività e le passività siano state registrate adeguatamente e se i conti consolidati offrano un'immagine fedele della situazione finanziaria al 31 dicembre 2011, nonché dei risultati delle operazioni e dei flussi di cassa per l'esercizio concluso a tale data (cfr. paragrafi 1.6-1.8).

⁽⁴⁾ Dal francese: «*Déclaration d'assurance*».

⁽⁵⁾ Articolo 287 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

1.4. La finalità dei lavori di audit riguardanti la regolarità delle operazioni su cui sono basati i conti 2011 è di acquisire elementi probatori sufficienti e adeguati per poter formulare conclusioni sulla conformità di tali operazioni alle disposizioni normative o contrattuali applicabili, e sull'esattezza degli importi calcolati (cfr. paragrafi 1.9-1.15 per una sintesi dei risultati ed i capitoli da 2 a 9 per informazioni più dettagliate).

1.5. La finalità dei lavori di audit riguardanti l'affidabilità delle attestazioni dei responsabili della gestione presso la Commissione, in particolare le dichiarazioni dei direttori generali e le relazioni annuali di attività dei servizi della Commissione e le relative relazioni di sintesi, è di valutare in quale misura esse forniscano una valutazione fedele della qualità della gestione finanziaria (compresi i livelli residui di errore), e contribuiscano alla garanzia globale della Corte (cfr. paragrafi 1.16-1.30 e le relative osservazioni nella sezione intitolata «Efficacia dei sistemi» nei capitoli da 2 a 9).

CONSTATAZIONI DI AUDIT PER L'ESERCIZIO 2011

Affidabilità dei conti

1.6. Le osservazioni della Corte vertono sui conti consolidati dell'Unione europea dell'esercizio 2011, compilati dal contabile della Commissione e approvati dalla Commissione conformemente al regolamento finanziario⁽⁶⁾ e trasmessi alla Corte il 31 luglio 2012. I conti consolidati comprendono:

- a) i rendiconti finanziari consolidati che contengono 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 dell'esercizio), la tabella dei flussi di cassa (che illustra come le variazioni dei conti influiscano sulla tesoreria e sugli equivalenti di tesoreria) e la situazione delle variazioni del patrimonio netto, nonché le relative note;
- b) le relazioni consolidate sull'esecuzione del bilancio riguardanti le entrate e le spese dell'esercizio, nonché le relative note.

⁽⁶⁾ Il regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio, del 25 giugno 2002, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (GU L 248 del 16.9.2002, pag. 1), modificato da ultimo dal regolamento (UE, Euratom) n. 1081/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 311 del 26.11.2010, pag. 9) richiede che i conti consolidati definitivi siano trasmessi entro il 31 luglio dell'esercizio successivo (cfr. articolo 129).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

1.7. Il contabile della Commissione ha trasmesso alla Corte una dichiarazione (*representation letter*) nella quale conferma che i conti consolidati sono, sotto tutti gli aspetti rilevanti, completi e affidabili.

1.8. L'audit della Corte sui conti consolidati 2011 ha rilevato che questi non presentano inesattezze significative (cfr. anche **allegato 1.2**).

Regolarità delle operazioni*Sintesi delle valutazioni specifiche ai fini della DAS*

1.9. La Corte presenta nel capitolo 2 le valutazioni specifiche relative alle entrate e, nei capitoli da 3 a 9, quelle riguardanti le spese relative ai differenti gruppi di politiche in cui è strutturato il bilancio per attività (ABB — *Activity Based Budget*) (cfr. **tabella 1.1**).

Tabella 1.1 — Pagamenti eseguiti nel 2011 per capitolo della relazione annuale

(milioni di euro)

Sezioni (S), titoli (T) e capitoli (C) ⁽¹⁾ corrispondenti alla nomenclatura del bilancio 2011, ripartiti per capitolo della relazione annuale della Corte	Pagamenti eseguiti nel 2011 ⁽²⁾	in % del totale
Capitoli della relazione annuale		
Capitolo 3: Agricoltura: Sostegno al mercato e aiuti diretti	43 809	33,9 %
Fondo europeo agricolo di garanzia (T.05 C01-03, 06-08)	43 809	33,9 %
Capitolo 4: Sviluppo rurale, ambiente, pesca e salute	13 876	10,7 %
Sviluppo rurale (T.05 C04-05)	12 399	9,6 %
Ambiente e azione per il clima (T.07)	240	0,2 %
Affari marittimi e pesca (T.11)	731	0,6 %
Salute e tutela dei consumatori (T.17)	506	0,4 %
Capitolo 5: Politica regionale, energia e trasporti	34 842	26,9 %
Mobilità e trasporti (T.06)	1 042	0,8 %
Politica regionale (T.13)	32 911	25,4 %
Energia (T.32)	889	0,7 %
Capitolo 6: Occupazione e affari sociali	10 299	8,0 %
Occupazione e affari sociali (T.04)	10 299	8,0 %
Capitolo 7: Relazioni esterne, aiuti e allargamento	6 201	4,8 %
Relazioni esterne (T.19)	3 156	2,4 %
Sviluppo e relazioni con i paesi ACP (T.21)	1 175	0,9 %
Allargamento (T.22)	835	0,6 %
Aiuti umanitari (T.23)	1 035	0,8 %
Capitolo 8: Ricerca e altre politiche interne	10 591	8,2 %
Affari economici e finanziari (T.01)	319	0,2 %
Imprese (T.02)	1 213	0,9 %
Concorrenza (T.03)	0	0,0 %
Ricerca (T.08)	4 283	3,3 %
Società dell'informazione e media (T.09)	1 357	1,0 %
Ricerca diretta (T.10)	89	0,1 %
Mercato interno (T.12)	34	0,0 %
Istruzione e cultura (T.15)	2 283	1,8 %
Comunicazione (T.16)	134	0,1 %
Spazio di libertà, sicurezza e giustizia (T.18)	868	0,7 %
Commercio (T.20)	11	0,0 %
Capitolo 9: Spese amministrative e di altra natura	9 777	7,6 %
Parlamento (S. I)	1 580	1,2 %
Consiglio (S. II)	547	0,4 %
Commissione (S. III)	6 264	4,8 %
Corte di giustizia (S. IV)	334	0,3 %
Corte dei conti (S. V)	137	0,1 %
Comitato economico e sociale europeo (S. VI)	126	0,1 %
Comitato delle regioni (S. VII)	91	0,1 %
Mediatore europeo (S. VIII)	9	0,0 %
Garante europeo della protezione dei dati (S. IX)	7	0,0 %
Servizio europeo per l'azione esterna (S.X)	682	0,5 %
Totale generale	129 395	100,0 %

⁽¹⁾ I titoli di bilancio 14 e da 24 a 31 della Sezione III del bilancio generale, che riguardano principalmente le spese amministrative, sono trattati nella sezione del capitolo 9 relativa alla Commissione europea.

⁽²⁾ Le spese amministrative sono scorporate da quelle per i relativi gruppi di politiche e indicate separatamente sotto i rispettivi titoli; ciò determina differenze rispetto ai capitoli da 3 a 9.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

1.10. La Corte conclude che le entrate (130 000 milioni di euro) ⁽⁷⁾ e i pagamenti del gruppo di politiche spese amministrative e di altra natura (9 777 milioni di euro) non presentavano errori rilevanti e che i sistemi di supervisione e controllo esaminati erano efficaci (cfr. **tabella 1.2** e paragrafi 2.35-2.36 e 9.30-9.32). Anche gli impegni in tutti i gruppi di politiche risultavano esenti da errori rilevanti.

1.11. La Corte conclude che il gruppo di politiche relazioni esterne, aiuti e allargamento (6 201 milioni di euro) non presentava errori rilevanti e che i sistemi di supervisione e controllo esaminati erano parzialmente efficaci. I pagamenti intermedi e finali erano tuttavia inficiati da errori rilevanti (cfr. **tabella 1.2** e paragrafi 7.26-7.27).

1.12. La Corte conclude che i seguenti gruppi di politiche erano inficiati da errori in misura rilevante: agricoltura: sostegno al mercato e aiuti diretti [43 801 milioni di euro di spese rimborsate ⁽⁸⁾]; sviluppo rurale, ambiente, pesca e salute (13 310 milioni di euro di spese rimborsate ⁽⁸⁾); politica regionale, energia e trasporti [33 373 milioni di euro di spese rimborsate ⁽⁸⁾]; occupazione e affari sociali [10 171 milioni di euro di spese rimborsate ⁽⁸⁾] e ricerca e altre politiche interne (pagamenti per 10 591 milioni di euro). Per questi gruppi di politiche, la Corte conclude inoltre che i sistemi di supervisione e controllo esaminati erano parzialmente efficaci (cfr. **tabella 1.2** e paragrafi 3.42-3.43, 4.51-4.52, 5.70-5.71, 6.27-6.28 e 8.37-8.38).

1.13. La Corte conclude che, complessivamente, i pagamenti erano inficiati da errori rilevanti e che i sistemi di supervisione e controllo esaminati per i pagamenti erano, in generale, parzialmente efficaci (cfr. **tabella 1.2**).

1.11. *La Commissione ha progettato i suoi controlli in modo da coprire l'intero ciclo di vita dei suoi progetti pluriennali. Essa ritiene che tali sistemi di supervisione e controllo siano efficaci e siano migliorati sostanzialmente nel corso degli anni.*

1.12-1.13 *Per quanto riguarda il capitolo Agricoltura: Sostegno al mercato e diretto, la Commissione ritiene che il tasso di errore più probabile stimato dalla Corte per l'esercizio finanziario 2011, pur rappresentando un lieve incremento rispetto alla campagna precedente, rientri comunque nel normale intervallo di variazioni statistiche da un anno all'altro e non indichi un deterioramento qualitativo generale nella gestione e nel controllo delle spese da parte degli Stati membri. Secondo la Commissione, i tassi di errore calcolati dalla Corte per gli ultimi anni, nel loro insieme, dimostrano in maniera attendibile che il tasso di errore più probabile per il FEAGA è relativamente vicino alla soglia di rilevanza del 2%. In relazione allo Sviluppo rurale, la valutazione del livello di pagamenti indebiti eseguita dalla Commissione sulla base delle statistiche di controllo fornite dagli Stati membri nel 2011 indica un peggioramento della situazione, che ha indotto il direttore generale della DG AGRI a formulare una riserva nella sua relazione annuale di attività del 2011. Per rimediare alla situazione si stanno identificando alcuni azioni correttive. Per quanto riguarda i sistemi di supervisione e controllo in vigore nel settore Agricoltura, la Commissione ritiene che il sistema integrato di gestione e di controllo (SIGC), che ha coperto il 91% della spesa totale a carico del FEAGA, sia complessivamente efficace nel limitare i rischi di errore o spesa irregolare, e rammenta che il rischio rimanente per il bilancio dell'UE è adeguatamente coperto dalla procedura di verifica della conformità. Si vedano in proposito le risposte ai punti 3.10, 3.14-3.15, 3.42, 4.10, 4.43, 4.51 e 4.52.*

⁽⁷⁾ Per l'estensione dell'audit sulle entrate, cfr. paragrafi 2.9 e 2.13.

⁽⁸⁾ Pagamenti intermedi e finali eseguiti sulla base di dichiarazioni delle spese sostenute a livello dei beneficiari finali (cfr. paragrafi 3.9, 4.9, 5.27 e 6.12).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Come indicato nella tabella 1.3, il tasso di errore più probabile cumulato per i capitoli Politica regionale, energia e trasporti e Occupazione e affari sociali è diminuito notevolmente rispetto al 2010, passando dal 7,7 % al 5,1 %. Inoltre, per il terzo anno consecutivo, il livello di errore per ogni parte del precedente gruppo Politica di coesione, energia e trasporti (tasso di errore più probabile del 6 % per Politica regionale, energia e trasporti e del 2,2 % per l'Occupazione) rimane decisamente inferiore a quelli riferiti dalla Corte per il periodo 2006-2008. Questa evoluzione positiva è dovuta al rafforzamento delle disposizioni di controllo nel periodo di programmazione 2007-2013, alla politica rigorosa di interruzioni/sospensioni che la Commissione applica qualora rilevi carenze, in linea con il suo piano d'azione 2008, e all'incidenza positiva delle misure di semplificazione previste dai regolamenti per l'attuale periodo di programmazione. La Commissione continuerà a concentrare i suoi interventi sui programmi e/o sugli Stati membri più esposti a rischi.

Per quanto riguarda il capitolo Ricerca e altre politiche interne, la Commissione è del parere che, dal punto di vista della gestione, ossia valutando gli obiettivi in termini di legalità e regolarità e considerando la proporzionalità del rischio e il rapporto costo/efficacia dei controlli, il suo sistema di gestione e controllo offra un'adeguata affidabilità, fatte salve le riserve degli ordinatori delegati.

Infine, per quanto riguarda in particolare le disposizioni del regolamento finanziario applicabili al bilancio dell'UE [articolo 22 bis, paragrafo 2, lettera f), del regolamento recante modalità d'esecuzione del regolamento finanziario, e articolo 28, paragrafo 2 ter, lettera g), del nuovo regolamento finanziario] e tenendo conto della riduzione proposta delle risorse disponibili e delle misure attualmente prese dagli Stati membri, la Commissione esaminerà i costi e i benefici delle raccomandazioni della Corte prima di avviare o proporre azioni adeguate.

Tabella 1.2 — Sintesi delle constatazioni relative all'esercizio 2011 riguardanti la regolarità delle operazioni

Gruppo di politiche	Pagamenti (milioni di euro)	Valutazione dei sistemi di supervisione e di controllo esaminati ⁽²⁾	Tasso di errore più probabile (TEP) (%)	Intervallo di fiducia (%)		Frequenza di errori ⁽³⁾ (%)	Conclusioni di audit
				Limite inferiore dell'errore (LIE)	Limite superiore dell'errore (LSE)		
Agricoltura: sostegno al mercato e aiuti diretti ⁽¹⁾	43 801 ⁽⁴⁾	Parzialmente efficaci	2,9 ⁽⁹⁾	1,1	4,7	39	Inficiato da errori rilevanti
Sviluppo rurale, ambiente, pesca e salute ⁽¹⁾	13 310 ⁽⁵⁾	Parzialmente efficaci	7,7 ⁽¹⁰⁾	4,5	10,9	57	Inficiato da errori rilevanti
Politica regionale, energia e trasporti ⁽¹⁾	33 373 ⁽⁶⁾	Parzialmente efficaci	6,0	3,0	9,0	59	Inficiato da errori rilevanti
Occupazione e affari sociali ⁽¹⁾	10 171 ⁽⁷⁾	Parzialmente efficaci	2,2	0,9	3,4	40	Inficiato da errori rilevanti
Relazioni esterne, aiuti e allargamento	6 201	Parzialmente efficaci	1,1	0,0	2,4	33	Privo di errori rilevanti
Ricerca e altre politiche interne	10 591	Parzialmente efficaci	3,0	1,1	4,9	49	Inficiato da errori rilevanti
Spese amministrative e di altra natura	9 777	Efficaci	0,1	0,0	0,3	7	Privo di errori rilevanti
Popolazione complessiva controllata	127 224 ⁽⁸⁾	Parzialmente efficaci	3,9 ⁽¹¹⁾	3,0	4,8	44	Inficiato da errori rilevanti
Entrate	130 000 ⁽¹²⁾	Efficaci	0,8	0,0	2,4	2	Privo di errori rilevanti

⁽¹⁾ Nella relazione annuale 2010, i gruppi di politiche agricoltura: sostegno al mercato e aiuti diretti e sviluppo rurale, ambiente, pesca e salute, nonché i gruppi di politiche politica regionale, energia e trasporti e occupazione e affari sociali, erano singoli gruppi di politiche. I risultati aggregati per il 2011, basati sulla struttura precedente, sono illustrati nella **tabella 1.3**.

⁽²⁾ I sistemi vengono classificati come «parzialmente efficaci» quando si ritiene che solo alcuni dispositivi di controllo funzionino adeguatamente, mentre altri non funzionano. Di conseguenza, essi potrebbero non riuscire, complessivamente, a limitare a un livello accettabile gli errori nelle operazioni sottostanti. Cfr. sezione «Estensione e approccio dell'audit» dei capitoli da 2 a 9, per maggiori dettagli.

⁽³⁾ La frequenza di errori rappresenta la percentuale del campione inficiata da errori quantificabili e non quantificabili. Le percentuali sono arrotondate.

⁽⁴⁾ Spese rimborsate (cfr. paragrafo 3.9).

⁽⁵⁾ Spese rimborsate (cfr. paragrafo 4.9).

⁽⁶⁾ Spese rimborsate (cfr. paragrafo 5.27).

⁽⁷⁾ Spese rimborsate (cfr. paragrafo 6.12).

⁽⁸⁾ La differenza tra i pagamenti del 2011 (129 395 milioni di euro — cfr. **tabella 1.1**) e l'importo totale della popolazione complessiva controllata nel contesto della regolarità delle operazioni corrisponde agli anticipi versati per i gruppi di politiche agricoltura: sostegno al mercato e aiuti diretti (8 milioni di euro), sviluppo rurale, ambiente, pesca e salute (565 milioni di euro), politica regionale, energia e trasporti (1 469 milioni di euro), e occupazione e affari sociali (128 milioni di euro) (cfr. paragrafi 3.9, 4.9, 5.27 e 6.12).

⁽⁹⁾ A differenza degli esercizi precedenti, il mancato rispetto degli obblighi in materia di condizionalità è stato incluso nel calcolo del tasso di errore più probabile. Gli errori riscontrati rappresentano circa 0,2 punti percentuali del tasso di errore più probabile totale (cfr. paragrafi 3.9, secondo trattino, e 3.13).

⁽¹⁰⁾ A differenza degli esercizi precedenti, il mancato rispetto degli obblighi in materia di condizionalità è stato incluso nel calcolo del tasso di errore più probabile. Gli errori riscontrati rappresentano circa 0,2 punti percentuali del tasso di errore più probabile totale (cfr. paragrafi 4.9, secondo trattino, e 4.16-4.18).

⁽¹¹⁾ A differenza degli esercizi precedenti, il mancato rispetto degli obblighi in materia di condizionalità da parte dei beneficiari di pagamenti nell'ambito della PAC è stato incluso nel calcolo del tasso di errore più probabile. Gli errori riscontrati rappresentano 0,1 punti percentuali del tasso di errore più probabile stimato dalla Corte per i pagamenti nel loro complesso (cfr. anche note 9 e 10).

⁽¹²⁾ L'audit ha anche esaminato, a livello della Commissione, un campione statistico di ordini di recupero relativi a tutti i tipi di entrate (cfr. paragrafi 2.8, 2.9 e 2.13).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Confronto con i risultati dell'esercizio precedente

1.14. Il tasso di errore più probabile stimato dalla Corte per i pagamenti per il 2011 è maggiore rispetto al 2010 per i seguenti gruppi di politiche:

— Agricoltura: sostegno al mercato e aiuti diretti, nonché sviluppo rurale, ambiente, pesca e salute (confrontato con il precedente gruppo di politiche Agricoltura e risorse naturali).

— Ricerca e altre politiche interne.

1.14.

— *Per il settore Agricoltura: Sostegno al mercato e diretto, la Commissione ritiene che il lieve incremento rispetto alla campagna precedente rientri nel normale intervallo di variazioni statistiche da un anno all'altro e non indichi un deterioramento qualitativo generale nella gestione e nel controllo delle spese da parte degli Stati membri.*

Per quanto riguarda lo Sviluppo rurale, la Commissione ammette che la situazione sia peggiorata, anche se in misura più limitata rispetto a quanto constatato dalla Corte.

La Commissione nota che la conclusione della Corte si riferisce al gruppo di politiche nel suo complesso, non ai sottogruppi.

La Commissione è del parere che, da un punto di vista gestionale, ossia valutando le finalità in termini di legalità e regolarità e considerando la proporzionalità del rischio e il rapporto costo/efficacia dei controlli, il suo sistema di gestione e controllo applicabile ai programmi del settore Ricerca e altre politiche interne offra un'adeguata affidabilità, fatte salve le riserve degli ordinatori delegati.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Per i gruppi di politiche Politica regionale, Energia e trasporti e Occupazione e affari sociali (confrontato con il precedente gruppo di politiche coesione, energia e trasporti) il tasso di errore più probabile stimato dalla Corte è diminuito.

Per quel che riguarda gli altri gruppi di politiche (relazioni esterne, aiuti e allargamento e spese amministrative e di altra natura), il tasso di errore più probabile stimato dalla Corte è rimasto stabile (cfr. **tabella 1.3**).

1.15. Complessivamente, il tasso di errore più probabile stimato dalla Corte per quanto riguarda i pagamenti nel loro insieme è rimasto stabile rispetto al 2010 (3,9 % nel 2011 e 3,7 % nel 2010, cfr. anche **tabella 1.3** e **grafico 1.1**)⁽⁹⁾. La Corte ha constatato che i due quinti circa delle operazioni verificate sono inficiati da errori (nel 2010: un terzo circa delle operazioni). La frequenza degli errori rilevati dalla Corte è aumentata per tutti i gruppi di politiche, ad eccezione del precedente gruppo di politiche coesione, energia e trasporti e delle spese amministrative e di altra natura per i quali è rimasta stabile (cfr. **tabella 1.3**).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione osserva che, per il terzo anno consecutivo, il tasso di errore rimane ben al di sotto di quelli rilevati dalla Corte nel periodo 2006-2008. Questo andamento positivo deriva dal rafforzamento delle disposizioni in materia di controllo nel periodo di programmazione 2007-2013 e dalla politica rigorosa di interruzioni/sospensioni applicata dalla Commissione qualora rilevi carenze, in linea con il suo piano d'azione 2008. Come indicato nella tabella 1.3, anche l'errore più probabile cumulato per i capitoli Politica regionale, energia e trasporti e Occupazione e affari sociali è diminuito notevolmente rispetto al 2010, passando dal 7,7 % al 5,1 %.

1.15. Dopo aver esaminato la nuova valutazione degli errori di condizionalità nel capitolo Agricoltura, la Commissione nota che l'errore più probabile stimato dalla Corte è molto vicino a quello del 2010 nonostante una serie di fattori tecnici e strutturali contrari (i programmi pluriennali dell'UE sono entrati in una fase critica che comporta un aumento di pagamenti complessi, inevitabilmente più esposti a errori).

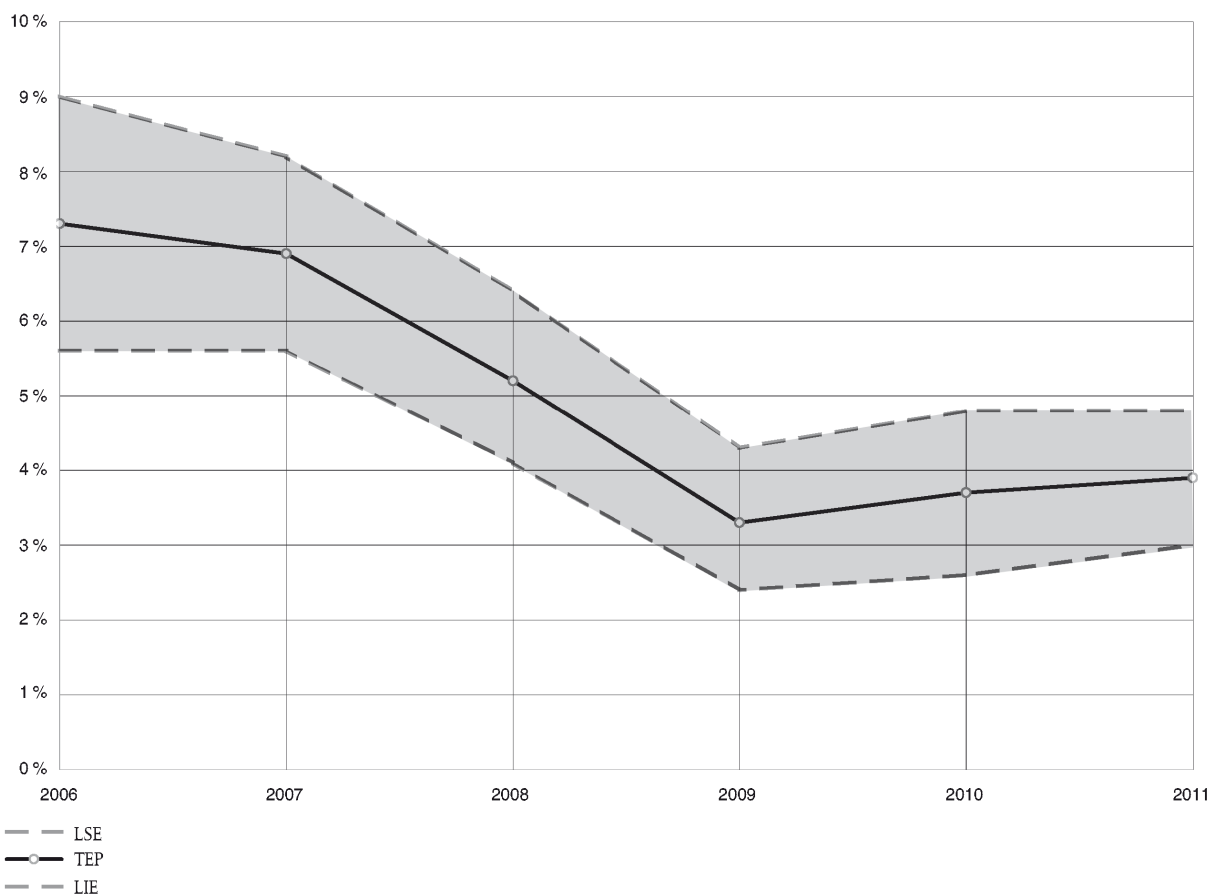
⁽⁹⁾ A differenza degli esercizi precedenti, il mancato rispetto degli obblighi in materia di condizionalità da parte dei beneficiari di pagamenti nell'ambito della PAC è stato incluso nel calcolo del tasso di errore più probabile. Gli errori riscontrati rappresentano 0,1 punti percentuali del tasso di errore più probabile stimato dalla Corte per i pagamenti nel loro complesso (cfr. paragrafo 3.9, secondo trattino, paragrafo 3.13, paragrafo 4.9, secondo trattino, e paragrafi 4.16-4.18).

Tabella 1.3 — Confronto dei risultati di audit relativi agli esercizi 2010 e 2011

Gruppo di politiche	Tasso di errore più probabile (TEP) (%)		Intervallo di fiducia (%)						Frequenza di errori (%)		Conclusioni di audit	
			Limite inferiore dell'errore (LIE)			Limite superiore dell'errore (LSE)						
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011		
Agricoltura: sostegno al mercato e aiuti diretti	2,3	4,0 ⁽¹⁾	0,8	2,5	1,1	3,8	5,6	4,7	37	48	39	Inficiato da errori rilevanti
Sviluppo rurale, ambiente, pesca e salute		7,7			4,5			10,9			57	Inficiato da errori rilevanti
Politica regionale, energia e trasporti	7,7	5,1	4,7	3,2	3,0	10,7	7,1	9,0	49	50	59	Inficiato da errori rilevanti
Occupazione e affari sociali		2,2			0,9			3,4			40	Inficiato da errori rilevanti
Relazioni esterne, aiuti e allargamento	1,7	1,1	0,1	0,0	3,3	2,4	23	33	Privo di errori rilevanti	Privo di errori rilevanti		
Ricerca e altre politiche interne	1,4	3,0	0,6	1,1	2,1	4,9	39	49	Privo di errori rilevanti	Inficiato da errori rilevanti		
Spese amministrative e di altra natura	0,4	0,1	0,0	0,0	1,1	0,3	7	7	Privo di errori rilevanti	Privo di errori rilevanti		
Popolazione complessiva controllata	3,7	3,9 ⁽²⁾	2,6	3,0	4,8	4,8	36	44	Inficiato da errori rilevanti	Inficiato da errori rilevanti		
Entrate	0,0	0,8	N/A	0,0	N/A	2,4	N/A	2	Privo di errori rilevanti	Privo di errori rilevanti		

⁽¹⁾ A differenza degli esercizi precedenti, il mancato rispetto degli obblighi in materia di condizionalità è stato incluso nel calcolo del tasso di errore più probabile (cfr. paragrafi 3.9, 3.13, 4.9 e 4.16-4.18). Gli errori riscontrati rappresentano circa 0,2 punti percentuali del tasso di errore più probabile totale.

⁽²⁾ A differenza degli esercizi precedenti, il mancato rispetto degli obblighi in materia di condizionalità da parte dei beneficiari di pagamenti nell'ambito della PAC è stato incluso nel calcolo del tasso di errore più probabile. Gli errori riscontrati rappresentano 0,1 punti percentuali del tasso di errore più probabile stimato dalla Corte per i pagamenti nel loro complesso (cfr. anche nota 1).

Grafico 1.1 — Andamento del tasso di errore più probabile stimato dalla Corte (2006-2011) ⁽¹⁾

(1) A differenza degli esercizi precedenti, il mancato rispetto degli obblighi in materia di condizionalità da parte dei beneficiari di pagamenti nell'ambito della PAC è stato incluso nel calcolo del tasso di errore più probabile per il 2011. Gli errori riscontrati rappresentano 0,1 punti percentuali del tasso di errore più probabile stimato dalla Corte per i pagamenti nel loro complesso.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Affidabilità delle attestazioni dei responsabili della gestione presso la Commissione*Introduzione*

1.16. Ai sensi dell'articolo 317 del TFUE, la Commissione è responsabile, in ultima istanza, dell'esecuzione del bilancio UE. Un elemento essenziale dell'attuale sistema della Commissione per gestire i fondi UE [che è stato completamente rivisto in base alla riforma avviata nell'aprile del 2000 ⁽¹⁰⁾ in risposta ad una risoluzione adottata dal Parlamento europeo ⁽¹¹⁾] è la responsabilità dei direttori generali. Questi ultimi devono porre in atto sistemi di supervisione e controllo efficaci che rispondono a norme predefinite ⁽¹²⁾.

1.17. I direttori generali della Commissione rendono conto annualmente dell'esercizio delle loro funzioni mediante relazioni di attività ⁽¹³⁾. Ogni relazione è accompagnata da un'attestazione mediante la quale il direttore generale dichiara, inter alia, in che misura le risorse siano state utilizzate per i fini previsti e le procedure di controllo assicurino la legittimità e la regolarità delle operazioni. Quando identificano problemi significativi in materia, i direttori generali possono includere riserve nelle loro dichiarazioni.

1.18. Con la relazione di sintesi, la Commissione si assume la responsabilità politica della gestione attuata dai propri direttori generali. Questa relazione si basa sulle attestazioni fornite dai direttori generali nelle proprie relazioni annuali di attività, oltre che su altre fonti, come ad esempio il giudizio globale espresso dal revisore interno. La relazione descrive inoltre le misure adottate dalla Commissione per far fronte alle carenze in materia di gestione e di controllo.

⁽¹⁰⁾ Libro bianco sulla riforma amministrativa della Commissione, COM(2000) 200 definitivo del 5.4.2000.

⁽¹¹⁾ Risoluzione del 19 gennaio 2000 del Parlamento europeo recante osservazioni sul seguito da dare alla seconda relazione del Comitato di esperti indipendenti sulla riforma della Commissione (GU C 304 del 24.10.2000, pag. 135).

⁽¹²⁾ Le norme di controllo interno della Commissione sono in gran parte ispirate ai principi COSO. Il COSO è un'organizzazione privata su base volontaria che si propone di migliorare la qualità della gestione e della rendicontazione finanziaria basandosi sull'etica imprenditoriale, l'efficacia dei controlli interni e il governo societario.

⁽¹³⁾ Il termine «direttore generale» è usato in senso lato per indicare i responsabili. In effetti, le 48 dichiarazioni sono state firmate da 1 segretario generale, 36 direttori generali, 7 direttori e 4 capi servizio.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Relazioni annuali di attività e dichiarazioni dei direttori generali ⁽¹⁴⁾

L'importo dei pagamenti sui quali sono formulate riserve è aumentato

1.19. Sebbene tutti i direttori generali abbiano dichiarato che le procedure di controllo applicate forniscono le necessarie garanzie per quanto riguarda la regolarità delle operazioni, nel 2011 il numero delle direzioni generali o dei servizi che hanno formulato una o più riserve è salito a 16 (da 13 nel 2010). Nel 2011, il numero complessivo di riserve è salito a 27 (da 17 nel 2010), la maggior parte delle quali, come negli anni precedenti, si riferisce a carenze riguardanti la regolarità delle operazioni. L'impatto finanziario totale stimato delle riserve è aumentato a 1 959 milioni di euro, pari all'1,5 % dei pagamenti effettuati nel 2011 (2010: 423 milioni di euro, pari allo 0,3 %) (cfr. **tabella 1.4** e capitoli 2-9).

⁽¹⁴⁾ Gli aspetti relativi ai risultati ottenuti delle relazioni annuali di attività sono trattati nel capitolo 10.

Tabella 1.4 — Riserve formulate dalle direzioni generali della Commissione per il 2011

(milioni di euro)

DG/Servizio ⁽¹⁾	Riserve	Pagamenti totali per le specifiche attività ABB interessate dalle riserve ⁽²⁾	Impatto finanziario delle riserve ⁽³⁾
AGRI	1 — Gravi carenze nel SIGC in BG e PT		Rischio di reputazione
	2 — Spese sviluppo rurale	12 292,02	278,00
	3 — Carenze nella supervisione e nel controllo dei prodotti biologici certificati		Rischio di reputazione
BUDG	1 — Dubbi sull'affidabilità dei sistemi e delle procedure di liquidazione e contabili in Belgio e sull'esattezza degli importi delle RPT trasferiti al bilancio UE		Non stimato
CLIMA	1 — Sono state identificate notevoli debolezze nella sicurezza dei registri nazionali del sistema di scambio delle quote di emissione a seguito di attacchi informatici in diversi Stati membri nel 2010 e nel 2011		Rischio di reputazione
COMM	1 — Potenziale violazione della legislazione vigente in materia di diritti di proprietà intellettuale		Non stimato
EACEA	Rilevanza del valore a rischio per il 2011 risultante dai tassi errore per le sovvenzioni della dotazione 2011 del programma PAP (2007-2013)	1 189,68	4,26
EMPL	1 — Carenze nei sistemi di gestione e controllo (2007-2013) per PO dell'FSE in BE, CZ, DE, ES, IT, LV, LT, RO, SK e UK e per la componente IV del programma IPA per l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia	9 557,19	58,70
	2 — Carenze nei sistemi di gestione e controllo (periodo 2000-2006) per PO dell'FSE in DE, FR, IT, e ES che non hanno fatto oggetto di sufficienti controlli e misure correttive da parte delle autorità nazionali	437,04	0,00
ENER	1 — Tasso di errore residuo relativo all'esattezza delle dichiarazioni di spesa in contratti del 6° PQ	25,79	1,15
	2 — Tasso di errore residuo relativo all'esattezza delle dichiarazioni di spesa in contratti del 7° PQ	133,43	5,26
ENTR	1 — Esattezza delle dichiarazioni di spesa relative al 6° PQ	4,17	0,16
	2 — Esattezza delle dichiarazioni di spesa relative al 7° PQ	419,65	0,93
	3 — Affidabilità dell'informativa finanziaria dell'ESA circa l'attuazione congiunta della componente spaziale per il GMES e l'attuazione dei programmi EGNOS e Galileo		Non stimato
HOME	1 — Tasso di errore residuo nella popolazione non controllata delle sovvenzioni relative al programma «Sicurezza e salvaguardia delle libertà», del bilancio per attività	132,90	3,09
	2 — Rischio continuo di ritardi per il progetto SIS II		Rischio di reputazione
INFOS	1 — Esattezza delle dichiarazioni di spesa nelle convenzioni di sovvenzione del 7° PQ	1 217,06	22,60
MARE	1 — Sistemi di gestione controllo per i PO SFOP in DE (Obiettivo 1)		Rischio di reputazione
	2a — Sistemi di gestione e controllo per i programmi FEP in CZ, ES, IT, NL, RO, SK, FI e SE	444,42	9,11
	2b — Ammissibilità della spesa per gli investimenti a bordo dei pescherecci		10,71
MOVE	1 — Esattezza delle dichiarazioni di spesa relative a contratti del 6° PQ	19,29	0,86
	2 — Esattezza delle dichiarazioni di spesa relative a contratti del 7° PQ	39,68	1,23
REA	Esattezza delle dichiarazioni di spesa che influisce sul finanziamento UE concesso per i temi Ricerca spaziale e sicurezza del programma specifico Cooperazione nell'ambito del 7° PQ	423,82	3,63
REGIO	1 — Sistemi di gestione e controllo FESR/Fondo di coesione/IPA (periodo 2007-2013) in BG, CZ, DE, EE, ES, FR, IT, LV, LT, NL, AT, PL, SI, SK, UK e programmi di «Cooperazione territoriale»	30 044,46	1 427,00
	2 — Sistemi di gestione e controllo FESR/Fondo di coesione/IPA (periodo 2000-2006) in DE, IE, ES, IT, HU e programmi transfrontalieri		Rischio di reputazione
RTD	1 — Esattezza delle dichiarazioni di spesa relative a sovvenzioni del 6° PQ	517,11	20,56
	2 — Esattezza delle dichiarazioni di spesa relative a sovvenzioni del 7° PQ	3 765,16	100,80
SANCO	1 — Esattezza delle dichiarazioni di spesa degli SM nell'ambito dei programmi di eradicazione e di sorveglianza delle malattie animali nel settore della sicurezza degli alimenti e dei mangimi	256,23	10,70
Totale		60 919,10	1 958,75

⁽¹⁾ Un elenco completo delle DG/servizi della Commissione è disponibile sul sito <http://publications.europa.eu/code/en/en-390600.htm>⁽²⁾ Fonte: Conti consolidati 2011.⁽³⁾ Fonte: Relazioni annuali di attività 2011. REGIO e REA hanno indicato gli importi minimi e massimi; si è tenuto conto solo degli ultimi.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

1.20. L'incremento del numero di riserve, delle direzioni generali interessate e dell'impatto finanziario stimato rispecchia la consapevolezza, da parte dei direttori generali, di un elevato rischio di errori in alcuni settori, quali lo sviluppo rurale, la coesione o il 7° programma quadro (7° PQ). Ciò corrobora anche i risultati dell'audit della Corte per il 2011 (cfr. paragrafi 1.10-1.15).

Stime del «tasso di errore residuo» da parte della Commissione

1.21. Ogni direzione generale deve valutare in che misura le operazioni restano inficiate da errori dopo l'intervento dei sistemi di supervisione e controllo. Questo può essere fatto calcolando un tasso di errore residuo. In termini più semplici, il tasso di errore residuo è il tasso di errore risultante dall'esame di un campione rappresentativo di operazioni al netto delle eventuali rettifiche risultanti dai sistemi di supervisione e controllo. Se il tasso di errore residuo è superiore al 2 %, il direttore generale deve inserire una riserva nella dichiarazione inclusa nella relazione annuale di attività.

1.22. Nelle istruzioni per redigere le relazioni annuali di attività per il 2011, la Commissione ha fornito per la prima volta alle direzioni generali istruzioni sulle modalità di calcolo del tasso di errore residuo. Ciò ha prodotto un miglioramento in alcune dichiarazioni, in particolare quelle della direzione generale Coesione (cfr. paragrafi 5.66 e 6.25) e delle direzioni generali Ricerca e innovazione e Società dell'informazione e media (cfr. paragrafi 8.35-8.36). La Corte ha tuttavia rilevato debolezze in tali istruzioni e nella loro applicazione. Alcune direzioni generali hanno fornito informazioni poco chiare e/o hanno sottostimato il tasso di errore residuo, il che ha portato alla mancata formulazione di riserve o ad una sottovalutazione della loro gravità⁽¹⁵⁾. Ad esempio:

- gli orientamenti non spiegavano sufficientemente cosa fare quando non era possibile calcolare in maniera affidabile il tasso di errore residuo,
- gli importi erano inclusi nel calcolo anche se, a causa di forti ritardi, non erano stati ricevuti o altrimenti recuperati,

1.20. Nella relazione di sintesi del 2011 la Commissione ha riferito la sua analisi delle varie ragioni che giustificano tale aumento, esposte qui di seguito al punto 1.27. Per quanto riguarda la Politica regionale, l'aumento del numero di riserve è dovuto soprattutto all'applicazione di una metodologia più rigorosa, in particolare alla valutazione del rischio residuo cumulativo, al fine di rispondere alle osservazioni formulate dalla Corte nelle sue precedenti relazioni annuali: per il primo anno, i programmi sono sottoposti a riserva quando il rischio cumulativo residuo è superiore al 2 %.

1.21. L'esame di un campione rappresentativo di operazioni richiede generalmente un impegno in materia di audit che non può essere affrontato con i mezzi delle direzioni generali e dei servizi che operano al di fuori dei quattro principali settori di spesa (Agricoltura, Fondi strutturali, Aiuti esterni e Ricerca). Le istruzioni permanenti per la RAA forniscono orientamenti dettagliati su come fornire assicurazioni quando gli indicatori di controllo disponibili non sono statisticamente rappresentativi della popolazione di operazioni. Per la Politica di coesione, i regolamenti prevedono che gli Stati membri sottopongano ad audit campioni rappresentativi di operazioni per ciascun programma o gruppo di programmi ogni anno. I tassi di errori derivanti sono poi riesaminati e confermati dai servizi della Commissione e utilizzati per la loro procedura di garanzia dell'affidabilità.

1.22. La Commissione si rallegra del fatto che la Corte constati i miglioramenti apportati ai suoi orientamenti in risposta alle raccomandazioni espresse dalla Corte stessa nella relazione annuale del 2010.

La Commissione ritiene che le direzioni generali cui si riferisce la Corte abbiano seguito le istruzioni e formulato riserve adeguate.

- Le istruzioni delle RAA contengono orientamenti specifici, passo per passo, su come procedere in mancanza di tali informazioni.
- In linea con le istruzioni della Commissione, nel calcolo del tasso di errore residuo sono state prese in considerazione soltanto le rettifiche finanziarie ufficialmente accettate dalle autorità nazionali e registrate dall'autorità di certificazione. Purché siano rispettati questi requisiti, la Commissione garantisce che tutte le rettifiche finanziarie concordate siano detratte dalla successiva domanda di pagamento presentata dalle autorità competenti.

⁽¹⁵⁾ Paragrafi 3.40-3.41, 4.48-4.50, 5.67-5.69, 6.24-6.26 e 7.25.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

— nonostante le loro differenze intrinseche⁽¹⁶⁾, nel calcolo del tasso di errore residuo erano inclusi tipi differenti di azioni correttive (rettifiche finanziarie/importi recuperati e revocati). Inoltre, le istruzioni prevedevano che fossero anche incluse le sospensioni.

1.23. La Corte conclude che il tasso di errore residuo non rappresenta ancora un indicatore affidabile in grado di mostrare in che misura le operazioni restano inficiate da errori.

Relazione di sintesi della Commissione

1.24. Nell'introduzione della relazione di sintesi⁽¹⁷⁾, la Commissione si assume la completa responsabilità politica della gestione del bilancio UE, in base principalmente alle garanzie di affidabilità e alle riserve espresse dai propri direttori generali e capi servizio nelle relazioni annuali di attività (RAA).

1.25. Le RAA sono le fonti principali della relazione di sintesi. La Commissione indica che esse forniscono tutte una ragionevole garanzia per quanto riguarda la regolarità delle operazioni sottostanti. La Corte ha notato miglioramenti in alcune RAA che riconoscono un elevato rischio di errori e forniscono indicatori quantitativi per misurare la regolarità delle operazioni (cfr. paragrafi 1.20 e 1.22). La Corte sottolinea tuttavia che i problemi precedentemente individuati restano irrisolti (cfr. paragrafo 1.22 e **allegato 1.2**, paragrafo 2).

1.26. La relazione di sintesi si basa anche sul secondo parere generale espresso dal revisore interno della Commissione. Il parere generale si basa sul lavoro svolto dal 2009 al 2011 dal servizio di audit interno (SAI) e dalla struttura di audit interno, nonché sulla garanzia fornita dai direttori nelle RAA per l'esercizio 2011. Rispetto all'anno scorso, il parere generale è migliorato, in quanto fornisce maggiori dettagli sui problemi sollevati. Il parere resta positivo, basandosi nella maggior parte dei casi sulle stesse riserve contenute nelle RAA. La Corte considera che le direzioni generali interessate dovrebbero affrontare adeguatamente i problemi — come ad esempio le debolezze nel settore aiuti esterni⁽¹⁸⁾ — che, a giudizio del revisore interno, richiedono maggiore attenzione.

⁽¹⁶⁾ Cfr. paragrafi 1.32-1.50 della relazione annuale della Corte sull'esercizio 2009.

⁽¹⁷⁾ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Corte dei conti europea — Sintesi delle realizzazioni della Commissione in materia di gestione per il 2011, COM(2012) 281 final del 6.6.2012.

⁽¹⁸⁾ Per le DG del settore Aiuti esterni, mancano le informazioni sulla qualità complessiva della gestione finanziaria, ma non è stata formulata alcuna riserva in proposito (cfr. paragrafo 7.25 e paragrafi 52-53 della relazione annuale FES relativa al 2011).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

— La Commissione conviene che le sospensioni non dovrebbero essere incluse nel calcolo del tasso di errore residuo, e nessuna direzione generale ha seguito tale procedura.

1.23. La Commissione riconosce che è opportuno ampliare e rendere più coerente l'uso del tasso di errore residuo come indicatore. Rammenta tuttavia che tale indicatore non è destinato a un utilizzo esclusivo o universale. La maggior parte delle DG e dei servizi continueranno ad affidarsi ad altri indicatori per valutare gli importi a rischio. Per le direzioni generali di medie dimensioni, in particolare, ciò produrrebbe un equilibrio sfavorevole tra costi ed efficacia dei controlli.

1.25. Si veda la risposta della Commissione al punto 1.22 e all'allegato 1.2, punto 2.

1.26. Il revisore interno garantisce la coerenza tra le qualifiche al suo parere generale e le riserve dei direttori generali e dei capi servizio tramite un dialogo che duri dalle conclusioni del suo audit fino alla firma della dichiarazione di affidabilità. Il parere si basa sul lavoro di audit svolto su un periodo di tre anni su tutti i settori importanti.

Tutti i rischi sottoposti all'attenzione degli ordinatori per delega dal revisore interno sono adeguatamente affrontati dalle direzioni generali interessate tramite l'elaborazione e l'attuazione di piani d'azione che sono rigorosamente controllati dai direttori generali e dal comitato di controllo degli audit della Commissione.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

1.27. La Commissione riconosce l'elevato rischio di errori aumentando l'importo dei pagamenti per i quali sono formulate riserve (cfr. paragrafo 1.20). Essa afferma che questo effetto è attribuibile a una serie di fattori, tra cui:

- il ciclo di attuazione pluriennale è a pieno regime per la maggior parte dei programmi 2007-2013,
- per molti settori di spesa, sono ora disponibili indicatori più affidabili sulla qualità della gestione finanziaria, e
- i nuovi orientamenti riguardanti tali indicatori hanno evitato che i prefinanziamenti abbassassero la media dei tassi di errore constatati nei pagamenti intermedi e finali.

1.28. A tale proposito, la Commissione riconosce anche la necessità di apportare ulteriori miglioramenti, al fine di informare in maniera trasparente sulla qualità della gestione finanziaria e propone, per risolvere i problemi, alcune misure, quali ad esempio:

- l'obbligo di rendere conto, nelle RAA dei servizi interessati, dell'attuazione e dei risultati delle attività connesse agli strumenti finanziari, nonché degli audit realizzati in materia,
- la presentazione, nelle RAA dei servizi interessati, d'indicatori pertinenti per le strategie di controllo pluriennali, come avviene per la coesione, e una ulteriore armonizzazione dei criteri di rilevanza nelle RAA tra le direzioni generali responsabili per la Coesione e le altre direzioni generali responsabili per i Fondi a gestione concorrente,

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

1.27. Si veda la risposta della Commissione al punto 1.20.

1.28.

- *In seguito alla modifica del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, iniziata dalla Commissione nel luglio 2011 e adottata il 13 dicembre 2011, le autorità di gestione hanno l'obbligo formale di riferire circa gli strumenti finanziari nelle relazioni annuali e finali sull'attuazione dei programmi operativi. La Commissione fornirà una sintesi di tali dati nella RAA, a proposito dei progressi conseguiti in termini di finanziamento e applicazione degli strumenti finanziari. La relazione di sintesi della Commissione sarà elaborata entro il 1° ottobre 2012.*

Inoltre, in seguito alle osservazioni sulle attività relative agli strumenti finanziari formulate dalla Corte nella sua relazione annuale del 2010, la Commissione ha svolto nel 2011 operazioni di audit specificamente dedicate a questo settore, i cui risultati sono esposti nelle RAA della DG REGIO (pag. 73) e della DG EMPL (pagg. 45-46). È sua intenzione proseguire le attività di audit in questo campo nel 2012 e negli anni successivi.

- *Gli indicatori delle RAA, quali il rischio cumulativo residuo relativo alle strategie pluriennali, saranno ulteriormente armonizzati, nella misura del possibile, con quelli di altre direzioni generali responsabili di azioni strutturali.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

— le modifiche del regolamento finanziario e dei regolamenti settoriali proposte dalla Commissione per il periodo 2014-2020 (attualmente in discussione a livello del Parlamento europeo e del Consiglio) al fine di migliorare la concezione dei sistemi di finanziamento, di ridurre il rischio di errore, di limitare gli oneri amministrativi per i beneficiari e le altre parti in causa, di ridurre i costi operativi dei controlli, e di ottenere dichiarazioni annuali di affidabilità della gestione per tutti i programmi attuati nell'ambito della gestione concorrente.

1.29. La Corte considera che le iniziative della Commissione per rafforzare l'obbligo di rendere conto e migliorare la trasparenza delle informazioni sulla qualità della gestione finanziaria vadano nella giusta direzione. La Corte ha tuttavia sottolineato di recente che, sebbene tali proposte possano contribuire a fornire crescenti garanzie sulla legittimità e regolarità delle spese, la Commissione non ha indicato come intende utilizzare queste informazioni per giungere ad una situazione in cui le operazioni siano esenti da errori rilevanti⁽¹⁹⁾.

1.30. L'interruzione e la sospensione dei pagamenti potrebbe essere uno strumento utile per impedire che le carenze si traducano in spese irregolari, ma questi strumenti devono essere accompagnati da azioni per correggere gli errori (ossia, rettifiche finanziarie e recuperi). La Corte considera che, nel fornire i dati sulle rettifiche finanziarie e sui recuperi, la Commissione debba inserirli in un contesto adeguato — i dati relativi forniti dagli Stati membri sono ancora incompleti o non completamente controllati e/o convalidati e non si tiene ancora debitamente conto della differenza e dell'impatto intrinseco dei due strumenti correttivi.

GESTIONE DI BILANCIO

1.31. Questa sezione esamina alcuni dati fondamentali della gestione di bilancio per il 2011 e, in particolare, l'esecuzione degli stanziamenti di bilancio per impegni e pagamenti, l'utilizzo degli stanziamenti di pagamento a fine esercizio e il livello degli impegni di bilancio non ancora liquidati (RAL).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

— *obiettivo della Commissione è migliorare le disposizioni adottate per il periodo 2007-2013, garantendo al contempo una sufficiente continuità ed evitando una riorganizzazione dei sistemi. Uno dei suoi fini generali è potenziare l'approccio incentrato sui risultati. Le disposizioni in materia di pianificazione, attuazione, monitoraggio, valutazione controllo e audit sono state adattate o riformulate per incentivare e facilitare il raggiungimento e la misurazione dei risultati.*

1.29. *La proposta della Commissione di introdurre un'unica catena di procedure di controllo a sostegno delle dichiarazioni di gestione dei servizi della Commissione — qualora venga adottata dall'autorità legislativa — è considerata profondamente innovativa in quanto fornirà una garanzia a tutti i livelli di gestione dei fondi dell'UE.*

I responsabili della gestione nell'ambito della Commissione terranno pienamente conto delle dichiarazioni di affidabilità sottostanti nell'elaborare le proprie dichiarazioni di gestione, offrendo così una solida base per l'affidabilità e per le iniziative volte a rimediare alle carenze nei sistemi di gestione e di controllo laddove necessario.

1.30. *La Commissione conviene che una politica rigorosa in materia di interruzioni e sospensioni costituisce uno strumento efficace per impedire che le carenze provochino spese irregolari, come illustrato nel documento di lavoro dei suoi servizi [SEC(2011) 1179]. Questi meccanismi di prevenzione sono completati dalla Commissione, se necessario, con severe rettifiche finanziarie. La Commissione ha riferito in merito ai primi risultati del suo audit, basato su un'analisi dei rischi, relativo alla capacità correttiva degli Stati membri nelle RAA pertinenti, e ha fornito agli Stati membri orientamenti dettagliati per migliorare la comunicazione di cifre. I risultati degli audit in corso sulle cifre fornite dagli Stati membri saranno utilizzati per migliorare ancora gli orientamenti, se necessario, e le buone prassi saranno condivise con gli Stati membri.*

⁽¹⁹⁾ Parere della Corte dei conti europea n. 6/2010 su una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale dell'Unione europea (GU C 334 del 10.12.2010, pag. 1).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Stanziamanti di bilancio per impegni e pagamenti

1.32. Nel 2011, il bilancio UE ha incluso stanziamenti di bilancio per impegni ⁽²⁰⁾ per 142,5 miliardi di euro ⁽²¹⁾, e stanziamenti per pagamenti ⁽²²⁾ pari a 128,3 miliardi di euro ⁽²³⁾. Le istituzioni incaricate dell'esecuzione hanno raggiunto tassi elevati di esecuzione: il 99,3 % per gli stanziamenti per impegni (lo stesso livello del 2010) e il 98,6 % per gli stanziamenti per pagamenti (96,6 % nel 2010) ⁽²⁴⁾. Se si escludono i riporti, gli stanziamenti per gli impegni e per i pagamenti sono risultati inferiori, rispettivamente di 0,1 miliardi di euro e di 7,0 miliardi di euro, ai massimali previsti dal quadro finanziario, incluse tutte le riserve.

1.33. L'esecuzione del bilancio è complessivamente risultata in un'eccedenza di bilancio ⁽²⁵⁾ alla fine del 2011 di 1,5 miliardi di euro (nel 2010: 4,5 miliardi di euro). Ciò compenserà, in principio, le risorse proprie da riscuotere nello/negli esercizio/i successivo/i dagli Stati membri.

⁽²⁰⁾ Importi disponibili per impegni per questo esercizio e per i prossimi.

⁽²¹⁾ Comprende stanziamenti per impegni riportati dal 2010 per un importo di 259 milioni di euro e un aumento complessivo di 284 milioni di euro degli stanziamenti per impegni derivante dai sette bilanci rettificativi approvati nel corso del 2011. Esclude le entrate con destinazione specifica, che per il 2011 ammontano a 6,2 miliardi di euro per gli impegni e a 6,7 miliardi di euro per i pagamenti. Le entrate con destinazione specifica servono a finanziare determinate voci di spesa [cfr. articolo 18 del regolamento finanziario — regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002]. Questo tipo di entrate comprende, fra l'altro, rimborsi derivanti dal recupero di importi versati per errore, reimputati alla linea di bilancio d'origine, contributi dei paesi EFTA che vanno a rafforzare linee di bilancio specifiche, e entrate provenienti da terzi, frutto della stipulazione di accordi che prevedono un contributo finanziario alle attività dell'UE.

⁽²²⁾ Importi disponibili per i pagamenti dell'esercizio.

⁽²³⁾ Comprende stanziamenti di pagamento riportati dal 2010 per un importo di 1 582 milioni di euro e un incremento complessivo di 200 milioni degli stanziamenti di pagamento derivante dai sette bilanci rettificativi approvati nel corso del 2011.

⁽²⁴⁾ Nel 2011, gli stanziamenti per impegni sono stati maggiori rispetto a quelli del 2010 di 0,6 miliardi di euro (0,4 %), mentre gli stanziamenti per pagamenti sono stati maggiori di 3,6 miliardi di euro (2,9 %).

⁽²⁵⁾ L'eccedenza di bilancio (risultato di bilancio) rappresenta il risultato dell'esecuzione dello stesso. L'eccedenza non è tuttavia una riserva accumulabile a cui attingere negli esercizi successivi per finanziare la spesa.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

1.34. Tuttavia, per quel che riguarda i tre principali Fondi della rubrica 1b «Coesione per la crescita e l'occupazione» del quadro finanziario pluriennale [Fondo sociale europeo (FSE), Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e Fondo di coesione (FC)], verso la fine dell'anno vi è stata un'accelerazione delle domande di pagamento presentate dagli Stati membri. Infatti, l'importo dei pagamenti avrebbe potuto essere più elevato di 5 miliardi di euro se fosse stato correttamente anticipato il maggiore fabbisogno di finanziamenti e se fossero stati resi disponibili gli stanziamenti di pagamento necessari, ad esempio mediante lo storno di importi non utilizzati in altri settori ⁽²⁶⁾.

Utilizzo degli stanziamenti di pagamento alla fine dell'esercizio

1.35. La Corte osserva che, nell'ambito di alcuni titoli di bilancio, il numero di pagamenti nel corso del mese di dicembre è eccessivamente elevato rispetto al totale di quelli effettuati nel resto dell'anno ⁽²⁷⁾. Una tale concentrazione di una quota significativa di pagamenti in un periodo limitato può influire negativamente sull'efficacia dei sistemi di supervisione e controllo e accrescere il rischio di errore.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

1.34. *In linea generale, la base giuridica prevede che le domande di pagamento siano presentate tre volte l'anno, di cui l'ultima entro la fine di ottobre. Poiché tuttavia tale disposizione non è vincolante, gli Stati membri possono inviare le domande entro la fine dell'anno per evitare disimpegni automatici: ciò spiega l'elevato numero di domande trasmesse alla fine dell'anno.*

Inoltre, è difficile prendere in considerazione le decisioni di interruzione e sospensione nella previsione degli stanziamenti necessari. Le interruzioni possono durare fino a sei mesi, in base alla normativa. Dopo che gli Stati membri hanno rimediato alla carenza e applicato, se necessario, le rettifiche finanziarie, la Commissione revoca l'interruzione e, di conseguenza, i pagamenti possono riprendere.

All'inizio del 2012 la Commissione ha scritto agli Stati membri per sottolineare l'esigenza di trasmettere la maggior parte delle domande entro il 31 ottobre, il che le consentirebbe di chiedere all'autorità di bilancio, oltre allo storno globale, un bilancio rettificativo allo scopo di aumentare gli stanziamenti di pagamento per onorare le domande ricevute, sulla base delle domande di pagamento ricevute invece che delle previsioni.

1.35. *La concentrazione dei pagamenti dipende dal ritmo con cui gli Stati membri e altri beneficiari trasmettono alla Commissione le dichiarazioni dei costi. La Commissione ritiene inoltre che non tutti i titoli di bilancio indicati nella nota a fondo pagina presentino un'elevata percentuale di pagamenti alla fine dell'anno.*

⁽²⁶⁾ Nel caso dell'FSE, una sottoutilizzazione nel 2010 (cfr. relazione annuale della Corte per l'esercizio 2010, paragrafo 1.41) ha causato pagamenti supplementari nel 2011. Ciò, unitamente ad un'accelerazione delle richieste di pagamento verso la fine dell'anno, ha fatto aumentare i pagamenti effettivi del 114 % rispetto al bilancio originario. Le richieste di pagamento supplementari dell'FSE sono state principalmente coperte mediante storni dal FESR e dall'FC. Tuttavia, l'imprevisto afflusso di richieste di pagamento per il FESR e l'FC verso la fine dell'anno ha rovesciato le previsioni e ha fatto crescere i pagamenti effettivi ad un livello tale che ulteriori pagamenti da parte di questi Fondi si sarebbero potuti eseguire se fossero stati disponibili stanziamenti — cfr. anche la relazione sulla gestione di bilancio e finanziaria che accompagna i conti della Comunità — esercizio 2011, pagg. 42-45.

⁽²⁷⁾ Percentuali elevate di pagamenti a dicembre rispetto al numero di pagamenti realmente effettuati nel corso dell'anno: titolo 06 — Mobilità e trasporti: 26 % (295 milioni); titolo 17 — Salute e tutela dei consumatori: 44 % (266 milioni); titolo 19 — Relazioni esterne: 31 % (1 016 milioni); titolo 21 — Sviluppo e relazioni con gli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico: 27 % (403 milioni); titolo 22 — Allargamento: 28 % (264 milioni) e titolo 32 — Energia: 23 % (219 milioni).

Impegni di bilancio ancora da liquidare

1.36. Gli impegni di bilancio ancora da liquidare (RAL) ⁽²⁸⁾, per i quali non sono ancora stati effettuati pagamenti e/o disimpegni ⁽²⁹⁾, sono aumentati di 13 miliardi di euro (6,7 %) raggiungendo i 207 miliardi di euro, prevalentemente nei settori finanziati con stanziamenti dissociati ⁽³⁰⁾, e corrispondono a 2,3 anni di impegni dissociati o 2,7 anni di pagamenti dissociati al tasso di spesa 2011.

1.37. La maggior parte degli impegni ancora da liquidare riguarda il settore della coesione ⁽³¹⁾ (cfr. **grafico 1.2**). In questo campo, gli impegni ancora da liquidare sono ammontati a 136 miliardi di euro ⁽³²⁾ (circa il 65,5 % del totale), che corrispondono a 2,7 anni di impegni o a 3,2 anni di pagamenti in tale settore al tasso di spesa 2011. La grande maggioranza di tali impegni ancora da liquidare (124,6 miliardi di euro, ovvero il 92 % del totale) si riferisce al periodo corrente 2007-2013 ⁽³³⁾.

1.36-1.37 Gli impegni di bilancio ancora da liquidare derivano dalla normale gestione dei programmi pluriennali e dall'aumento del livello complessivo di nuovi impegni. Per quanto riguarda i Fondi strutturali, l'entità degli impegni da liquidare è controllata dalla regola $n + 2/n + 3$ definita dai pertinenti regolamenti. Secondo tale regola, il livello previsto degli impegni ancora da liquidare deve essere equivalente a 2 o 3 anni di impegni. Di conseguenza, la situazione relativa agli impegni da liquidare è normale, come mostra il grafico 1.2 in cui si confrontano gli impegni da liquidare del periodo 2000-2006 con quelli dei primi anni di attuazione del periodo 2007-2013.

La validità dell'indicatore «tasso di spesa 2011» per quanto concerne i pagamenti è relativa, a causa della mancanza di stanziamenti disponibili alla fine dell'anno (si veda il punto 1.34, ultima frase).

⁽²⁸⁾ Dal francese: «Restes à liquider».

⁽²⁹⁾ Gli impegni di bilancio ancora da liquidare sono una conseguenza diretta degli stanziamenti dissociati (cfr. nota 30), dove l'esecuzione completa dei programmi di spesa richiede più anni e tra gli impegni e i pagamenti corrispondenti trascorrono alcuni anni.

⁽³⁰⁾ Il bilancio distingue due tipi di stanziamenti: gli stanziamenti non dissociati e quelli dissociati. I primi servono per finanziare operazioni di carattere annuale, quali, ad esempio, le spese amministrative. Gli stanziamenti dissociati sono stati introdotti per gestire operazioni di carattere pluriennale; i relativi pagamenti possono essere eseguiti durante l'esercizio in cui è stato effettuato l'impegno e negli esercizi successivi. Gli stanziamenti dissociati sono utilizzati principalmente per i Fondi strutturali e il Fondo di coesione.

⁽³¹⁾ Per la coesione, il quadro finanziario 2000-2006 prevede un importo totale per impegni di 261 miliardi (cfr. conti 2006), mentre il quadro finanziario 2007-2013 prevede 348 miliardi di euro (cfr. conti 2011), pari ad un incremento del 33 %.

⁽³²⁾ Per la coesione cfr. relazione sulla gestione di bilancio e finanziaria che accompagna i conti della Comunità — esercizio 2011 (*Report on budgetary and financial management accompanying the Community accounts — Financial year 2011*) pagg. 28, 42-45.

⁽³³⁾ La regola del disimpegno automatico (regola $n + 2/n + 3$) aiuta a liquidare gli impegni ancora da eseguire. Tale regola richiede il disimpegno automatico di tutti i fondi inutilizzati o non coperti da una richiesta di pagamento entro la fine del secondo/terzo esercizio successivo a quello di assegnazione. Nel quadro del «terzo pacchetto di semplificazione» la regola $n + 2/n + 3$ è stata modificata da ultimo per gli impegni del 2007 relativi alla coesione [cfr. regolamento (CE) n. 1083/2006 (GU L 210 del 31.7.2006, pag. 26) modificato dal regolamento (UE) n. 539/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 158 del 24.6.2010, pag. 1)].

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

1.38. Il livello notevolmente maggiore di impegni ancora da liquidare accumulati per il periodo di programmazione 2007-2013 può essere in gran parte spiegato dall'attuazione tardiva dei programmi ⁽³⁴⁾. I pagamenti hanno potuto essere effettuati solo dopo che la Commissione aveva approvato i sistemi di gestione e di controllo degli Stati membri, come richiesto dai regolamenti specifici per i Fondi strutturali. In base all'accordo interistituzionale sulla disciplina di bilancio e la sana gestione finanziaria ⁽³⁵⁾, occorre garantire che, negli anni a venire, siano resi disponibili stanziamenti di pagamento sufficienti a coprire il crescente divario tra gli impegni non ancora liquidati e gli stanziamenti per pagamenti (cfr. anche paragrafo 1.34).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

1.38. Il meccanismo in virtù del quale i sistemi di gestione e di controllo degli Stati membri sono sottoposti a un'approvazione preliminare prima di procedere ai pagamenti intermedi, introdotto per la prima volta per il periodo 2007-2013, migliora notevolmente la sicurezza dei pagamenti dell'UE nel settore della coesione. Durante l'attuale periodo di programmazione, i requisiti per presentare le domande di pagamento sono stati modificati per gli impegni del 2007 ed è stata aumentata la flessibilità per i grandi progetti. Tali misure hanno ridotto il livello delle spese.

Il fatto che gli stanziamenti disponibili per i Fondi strutturali siano stati completamente eseguiti sia nel 2010 che nel 2011 dimostra che la crescita degli impegni ancora da liquidare può derivare anche dalla mancata disponibilità di stanziamenti di bilancio alla fine dell'anno (si veda anche il punto 1.34).

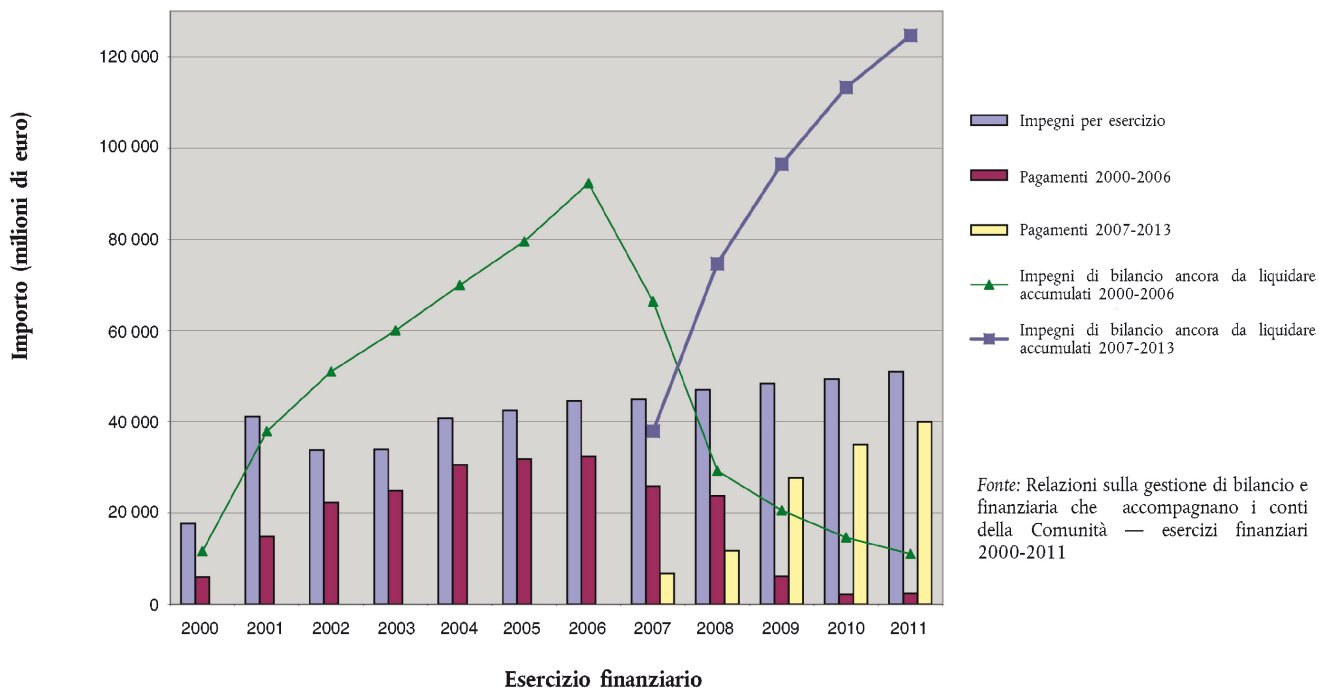
Il grafico 1.2 dimostra l'assorbimento probabile degli impegni da liquidare accumulati durante il periodo di programmazione del quadro finanziario.

Infine, la Commissione conviene che nei prossimi anni occorre mettere a disposizione stanziamenti di pagamento sufficienti e si impegna fermamente a presentare progetti di bilancio atti a coprire il crescente divario tra impegni da liquidare e stanziamenti per pagamenti.

⁽³⁴⁾ Relazione annuale della Corte sull'esercizio 2008, paragrafi 6.8 e 6.26-6.28. Informazioni dettagliate sono reperibili nelle due seguenti relazioni della Commissione: *Report on Budgetary and Financial Management accompanying the Community accounts — Financial year 2008*, pag. 42, e *Analysis of the budgetary implementation of the Structural and Cohesion Funds in 2008*, pag. 5 e pagg. 13-17.

⁽³⁵⁾ GU C 139 del 14.6.2006, pag. 1. Cfr. anche articolo 3 della decisione 2007/436/CE, Euratom del Consiglio, del 7 giugno 2007, relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità europee (GU L 163 del 23.6.2007, pag. 17).

Grafico 1.2 — Evoluzione degli impegni ancora da liquidare accumulati per i Fondi strutturali e il Fondo di coesione 2000-2006 e il settore della coesione 2007-2011



ALLEGATO 1.1

APPROCCIO E METODOLOGIA DI AUDIT

PARTE 1 — Approccio e metodologia di audit per quanto concerne l'affidabilità dei conti (audit finanziario)

1. Per valutare se i conti consolidati, che comprendono i rendiconti finanziari consolidati e le relazioni consolidate sull'esecuzione del bilancio ⁽¹⁾, presentino un'immagine fedele, sotto tutti gli aspetti rilevanti, della situazione finanziaria dell'Unione europea, e dei risultati delle operazioni e dei flussi di cassa a fine esercizio, si applicano i seguenti criteri di valutazione principali:

- a) *legittimità e regolarità*: i conti sono compilati conformemente alle norme e gli stanziamenti di bilancio sono disponibili;
- b) *esaustività*: tutte le operazioni relative alle entrate e alle spese e tutte le attività e passività (compresi gli elementi fuori bilancio) relative al periodo in questione sono iscritte nei conti;
- c) *realità delle operazioni ed esistenza degli elementi dell'attivo e del passivo*: ogni operazione relativa alle entrate e alle spese è giustificata da un evento che concerne l'entità e il periodo in questione; gli elementi dell'attivo o del passivo esistono alla data di chiusura del bilancio e appartengono all'entità che presenta i rendiconti;
- d) *misura e valutazione*: le operazioni relative alle entrate e alle spese, nonché gli elementi dell'attivo e del passivo, sono iscritti nei conti al loro giusto valore, tenuto conto del principio della prudenza;
- e) *presentazione delle informazioni*: le operazioni relative alle entrate e alle spese, nonché gli elementi dell'attivo e del passivo, sono indicati e descritti conformemente alle norme e convenzioni contabili applicabili e nel rispetto del principio della trasparenza.

2. L'audit comprende i seguenti elementi di base:

- a) una valutazione aggiornata dell'ambiente di controllo contabile;
- b) la verifica del buon funzionamento delle procedure contabili chiave e della procedura di chiusura alla fine dell'esercizio;
- c) i 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.

PARTE 2 — Approccio e metodologia di audit per quanto concerne la regolarità delle operazioni (audit di conformità)

3. L'approccio adottato dalla Corte per l'audit della regolarità delle operazioni alla base dei conti comprende:

- la verifica diretta delle operazioni relative alle entrate e a ciascun settore di spesa (cfr. **tabella 1.1**), al fine di accertarne la regolarità,
- una valutazione dell'efficacia dei sistemi di supervisione e controllo che garantiscono tale regolarità.

4. A ciò si aggiungono gli elementi probatori forniti dai lavori svolti da altri auditor (ove pertinenti) e l'analisi delle attestazioni dei responsabili della gestione presso la Commissione.

Come la Corte verifica le operazioni

5. La verifica diretta delle operazioni nell'ambito di ogni valutazione specifica (capitoli da 2 a 9) è basata su un **campione rappresentativo** di ordini di recupero (nel caso delle entrate) e dei pagamenti eseguiti nell'ambito del gruppo di politiche interessato ⁽²⁾. Queste verifiche forniscono una stima statistica della misura in cui le operazioni all'interno della popolazione interessata sono irregolari.

⁽¹⁾ Compresa le note esplicative.

⁽²⁾ Oltre a ciò, viene estratto un campione rappresentativo orizzontale di impegni di cui viene verificata la conformità alle norme e ai regolamenti applicabili.

6. Per stabilire le dimensioni del campione necessarie per ottenere un risultato affidabile, la Corte utilizza un **modello di affidabilità**. A tale fine, essa si basa su una valutazione del rischio che si producano errori nelle operazioni (rischio intrinseco) e del rischio che i sistemi non impediscano o non rilevino e correggano, tali errori (rischio di controllo).

7. Le verifiche includono un **esame approfondito** di ciascuna delle operazioni selezionate dai campioni, per accertare tra l'altro se gli importi dichiarati o le somme versate siano stati calcolati correttamente e in conformità con le norme e i regolamenti applicabili. La Corte campiona le operazioni registrate nella contabilità di bilancio e segue i pagamenti fino al livello del destinatario finale (ad esempio, l'agricoltore, l'organizzatore di un corso di formazione o il promotore di un progetto di assistenza allo sviluppo) e ne verifica la conformità per ciascun livello. Quando una operazione (ad ogni livello) è il risultato di calcoli non corretti, o non è conforme a un requisito normativo o a una disposizione contrattuale, viene considerata inficiata da **errore**.

Come la Corte valuta e presenta i risultati della verifica delle operazioni

8. Gli **errori** nelle operazioni si producono per una serie di ragioni e assumono forme diverse in funzione della natura della violazione e della norma o disposizione contrattuale specifica non applicata. Gli errori nelle singole operazioni non sempre incidono sull'importo totale pagato.

9. La Corte **classifica gli errori** come segue:

- in base al fatto che siano *quantificabili* o *non quantificabili*, cioè che sia possibile o meno quantificare in che misura l'importo versato o posto a carico del bilancio UE sia inficiato da errore,
- in base alla loro *natura*, in particolare per quel che riguarda l'*ammissibilità* (pagamenti non conformi alle norme di ammissibilità), la *realtà delle operazioni* (rimborso di un costo di cui non sia documentata l'esistenza) o la *precisione* (pagamento non correttamente calcolato).

10. Gli appalti pubblici rappresentano un settore in cui la Corte riscontra spesso degli errori significativi. La normativa UE e nazionale in materia di appalti pubblici è costituita essenzialmente da una serie di prescrizioni procedurali. Al fine di garantire il principio basilare della concorrenza previsto dal trattato, gli appalti devono essere oggetto di pubblicità; le offerte devono essere valutate secondo criteri specificati; gli appalti non possono essere artificialmente suddivisi per restare al di sotto di certe soglie, ecc.

11. Ai fini dell'audit, la Corte attribuisce un valore al mancato rispetto di un obbligo procedurale. La Corte:

- a) considera «gravi» gli errori che vanificano gli obiettivi della normativa sugli appalti pubblici: concorrenza leale e aggiudicazione dell'appalto all'offerente meglio qualificato⁽³⁾;
- b) quantifica l'incidenza delle violazioni «gravi» della normativa sui pubblici appalti considerandole come violazioni riguardanti l'intero valore dei pagamenti relativi all'appalto, ossia un errore quantificabile concernente il 100 % dell'importo⁽⁴⁾;
- c) considera gli errori meno gravi, che non incidono sul risultato della procedura d'appalto come «errori non quantificabili»⁽⁵⁾.

La quantificazione della Corte può differire da quella utilizzata dalla Commissione o dagli Stati membri quando decidono sulle misure da adottare in caso di erronea applicazione della normativa sugli appalti pubblici.

12. La Corte esprime la **frequenza** con cui gli errori si verificano indicando la percentuale del campione inficiata da errori quantificabili e non quantificabili. Essa fornisce un'indicazione di quanto possano essere diffusi gli errori nell'ambito del gruppo di politiche nel suo insieme. Quando sono presenti errori significativi, questi vengono specificati nell'allegato X.1 dei capitoli da 2 a 9.

13. In base agli errori che ha quantificato, la Corte, facendo ricorso a tecniche statistiche standard, stima il **tasso di errore più probabile** (TEP) in ciascuna valutazione specifica e per le spese a carico del bilancio nel loro complesso. Il TEP rappresenta la media ponderata dei tassi di errore in percentuale riscontrati nel campione⁽⁶⁾. La Corte stima, utilizzando ancora una volta tecniche statistiche standard, anche l'intervallo entro cui ha la certezza al 95 % che si collochi il tasso di errore per la popolazione in ciascuna valutazione specifica (e per le spese nel loro complesso). Questo è l'intervallo compreso tra il limite inferiore dell'errore (LIE) ed il limite superiore dell'errore (LSE)⁽⁷⁾ (cfr. illustrazione qui di seguito):

⁽³⁾ Ci sono essenzialmente due sistemi di aggiudicazione: l'offerta più bassa o l'offerta più vantaggiosa.

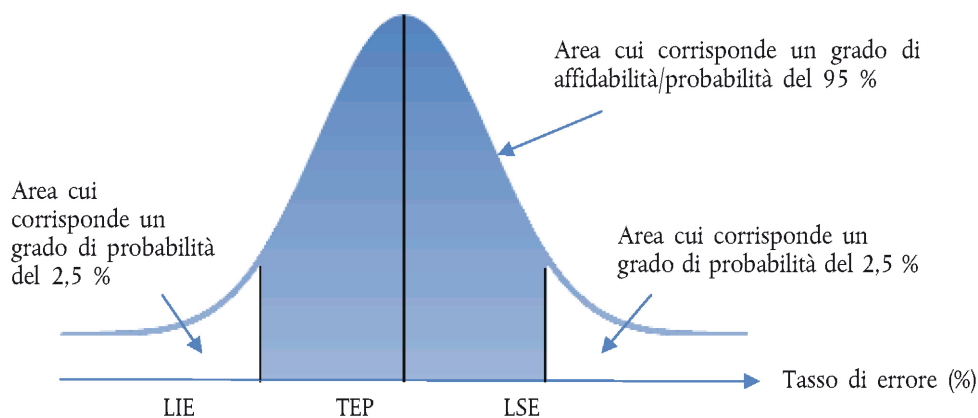
⁽⁴⁾ Tra gli errori quantificabili figurano, ad esempio: la concorrenza limitata o inesistente (ad eccezione di quando sia esplicitamente permessa dal quadro giuridico) per l'appalto principale o uno supplementare; l'inadeguata valutazione delle offerte che incide sul risultato dell'appalto; la modifica sostanziale della portata del contratto; il frazionamento dell'appalto in più contratti per differenti cantieri aventi la stessa finalità economica.

In generale, la Corte applica un approccio differente nei casi di erronea applicazione delle direttive in materia di appalti pubblici da parte delle istituzioni dell'UE, ritenendo che i contratti in questione rimangono ancora generalmente validi. Tali errori non vengono quantificati nella DAS.

⁽⁵⁾ Tra gli errori non quantificabili figurano, ad esempio: l'inadeguata valutazione delle offerte che non produce effetti sul risultato della gara d'appalto; le debolezze formali della procedura d'appalto o del capitolato d'oneri; il mancato rispetto di aspetti formali dei requisiti in materia di trasparenza.

⁽⁶⁾ $TEP = \frac{1}{\sum IMC} * \sum_i \left(IMC_i * \frac{\text{importo errore}_i}{\text{importo controllato}_i} \right)$, in cui IMC è l'intervallo medio di campionamento e i è il numero attribuito alle operazioni nel campione.

⁽⁷⁾ $LIE = TEP - t_{n,97,5\%} * \frac{s}{\sqrt{n}}$, $LSE = TEP + t_{n,97,5\%} * \frac{s}{\sqrt{n}}$, in cui t è il fattore di distribuzione, n è la dimensione del campione e s è la deviazione standard degli errori in percentuale.



14. La percentuale della superficie tratteggiata sotto la curva indica la probabilità che il tasso di errore effettivo per la popolazione sia compreso tra il LIE e il LSE.

15. Nel pianificare i lavori di audit, la Corte cerca di utilizzare procedure che le consentano di confrontare il tasso stimato di errore nella popolazione con una **soglia di rilevanza** del 2 % definita in fase di pianificazione. Nel valutare i risultati di audit, la Corte è guidata da questa soglia di rilevanza e tiene conto della natura, dell'importo e del contesto degli errori nel formulare il proprio giudizio di audit.

Come la Corte valuta i sistemi e comunica i risultati

16. I **sistemi di supervisione e controllo** sono posti in essere dalla Commissione, e dagli Stati membri e beneficiari in caso di gestione concorrente o decentrata, per gestire i rischi cui è soggetto il bilancio, compresi quelli relativi alla regolarità delle operazioni. Valutare l'efficacia dei sistemi nel garantire la regolarità è quindi una procedura di audit fondamentale, e particolarmente utile per giungere a formulare raccomandazioni su come ottenere miglioramenti.

17. Ogni gruppo di politiche, come pure le entrate, è soggetto ad una molteplicità di sistemi differenti. Per tale ragione, ogni anno la Corte seleziona un campione di sistemi da valutare. I risultati delle **valutazioni dei sistemi** sono presentati sotto forma di tabella, dal titolo «Risultati della valutazione dei sistemi», presentata nell'allegato X.2 dei capitoli da 2 a 9. I sistemi sono classificati nelle seguenti categorie: *efficaci* nel limitare il rischio di errore nelle operazioni, *parzialmente efficaci* (quando vi sono alcune debolezze che compromettono l'efficacia operativa) o *inefficaci* (quando le debolezze sono estese e, di conseguenza, compromettono del tutto l'efficacia operativa).

18. Quando è sostenuta da elementi probatori, la Corte esprime inoltre una **valutazione globale** dei sistemi per il gruppo di politiche (contenuta anch'essa nell'allegato X.2 dei capitoli da 2 a 9) che tiene conto sia della valutazione dei sistemi selezionati, sia dei risultati della verifica delle operazioni.

Come la Corte valuta le attestazioni dei responsabili della gestione presso la Commissione e ne comunica i risultati

19. Conformemente ai principi internazionali di audit, la Corte riceve una dichiarazione (*letter of representation*) dalla Commissione nella quale quest'ultima conferma di aver assolto alle proprie responsabilità e di aver reso note tutte le informazioni suscettibili di interessare l'auditor. La Commissione conferma in particolare di aver comunicato tutte le informazioni riguardanti la valutazione del rischio di frode, tutte le informazioni relative a frodi o sospetti di frodi di cui è a conoscenza, e tutti i casi rilevanti di mancato rispetto delle leggi e dei regolamenti.

20. I capitoli da 2 a 9 esaminano inoltre le relazioni annuali di attività delle direzioni generali interessate. Tali relazioni riferiscono sui risultati conseguiti per quel che riguarda gli obiettivi delle politiche e i sistemi di supervisione e controllo posti in essere per garantire la regolarità delle operazioni e il buon utilizzo delle risorse. Ciascuna relazione annuale di attività è accompagnata da una dichiarazione del direttore generale in cui egli precisa, tra l'altro, in che misura le risorse siano state utilizzate per i fini previsti e le procedure di controllo assicurino la regolarità delle operazioni ⁽⁸⁾.

21. La Corte valuta le relazioni annuali di attività e le dichiarazioni che le accompagnano al fine di accertare in che misura esse presentino un'immagine fedele della gestione finanziaria in rapporto alla regolarità delle operazioni e individua le misure necessarie per far fronte alle eventuali gravi carenze di controllo. La Corte riferisce sui risultati di tale valutazione nella sezione «Efficacia dei sistemi» nei capitoli da 2 a 9 ⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ Il sito http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/index_en.htm fornisce maggiori informazioni su tali procedure e i link per le relazioni più recenti.

⁽⁹⁾ In precedenza, i risultati di questa valutazione erano presentati in una sezione specifica intitolata «Affidabilità delle attestazioni dei responsabili della gestione presso la Commissione».

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

22. La Corte formula il suo giudizio sulla regolarità delle operazioni sottostanti i conti dell'Unione europea, esposto nella dichiarazione di affidabilità, basandosi sull'insieme dei lavori di audit descritti nei capitoli da 2 a 9 della presente relazione e su una valutazione del grado di diffusione dell'errore. La considerazione dei risultati della verifica delle operazioni di spesa rappresenta un elemento fondamentale. Complessivamente, per l'insieme delle spese nel 2011, la stima più corretta da parte della Corte del tasso di errore è pari al 3,9 %. La Corte stima, con un livello di affidabilità del 95 %, che il tasso di errore per la popolazione si collochi tra il 3,0 % e il 4,8 %. Il tasso di errore stimato nei differenti settori varia come descritto nei capitoli da 3 a 9. La Corte ha ritenuto l'errore generalizzato — in quanto riguarda la maggior parte dei settori di spesa. La Corte formula un giudizio complessivo sulla regolarità degli impegni basandosi su un campione orizzontale supplementare.

Irregolarità o frode

23. La stragrande maggioranza degli errori deriva da un'applicazione o da un'interpretazione errata delle norme, spesso complesse, che disciplinano i regimi di spesa dell'UE. Se la Corte ha motivo di sospettare che sia stata perpetrata un'attività fraudolenta, ne dà notifica all'OLAF, l'Ufficio europeo per la lotta antifrode, incaricato di svolgere le indagini necessarie. Di fatto, la Corte, in base al lavoro di audit svolto, notifica all'OLAF circa quattro casi l'anno.

ALLEGATO 1.2

SEGUITO DATO ALLE OSSERVAZIONI SULL'AFFIDABILITÀ DEI CONTI FORMULATE NEGLI ESERCIZI PRECEDENTI

Osservazioni formulate negli esercizi precedenti	Analisi della Corte sui progressi compiuti	Risposta della Commissione
<p>1. Prefinanziamenti, debiti a breve termine e procedure di separazione degli esercizi</p> <p>Per i prefinanziamenti, i debiti a breve e la relativa separazione degli esercizi, la Corte, sin dall'esercizio 2007, ha rilevato errori contabili la cui incidenza finanziaria globale non è rilevante, ma la frequenza è elevata. Ciò evidenzia la necessità di migliorare ulteriormente i dati contabili di base a livello di talune direzioni generali.</p> <p>Per quel che riguarda la contabilizzazione degli importi prefinanziati, la Corte ha anche riscontrato che:</p> <ul style="list-style-type: none"> — la liquidazione dei prefinanziamenti in sospeso non era sempre effettuata in maniera corretta. Un certo numero di liquidazioni non erano state effettuate del tutto o erano state registrate per importi incorretti, — alcune direzioni generali non elaboravano le informazioni disponibili sui progressi compiuti e sui relativi costi sostenuti né liquidavano i corrispettivi prefinanziamenti in funzione di tali progressi, ma si basavano su approssimazioni nello stabilire la separazione degli esercizi, 	<p>1. Prefinanziamenti, debiti a breve termine e procedure di separazione degli esercizi</p> <p>La Commissione ha continuato a operare per migliorare l'esattezza dei suoi dati contabili mediante azioni in corso, quali il progetto sulla qualità contabile e la convalida dei sistemi locali.</p> <p>L'audit svolto dalla Corte su campioni rappresentativi di prefinanziamenti e di fatture/dichiarazioni di spesa ha riscontrato ancora una volta errori con un impatto finanziario globale non rilevante ma di frequenza elevata. La Commissione dovrebbe pertanto continuare a sforzarsi per migliorare i dati contabili di base a livello di talune direzioni generali.</p> <p>Nonostante gli sforzi dei servizi del contabile per migliorare la situazione, la Corte ha rilevato che molte direzioni generali continuano a registrare nei conti le stime anche quando hanno una base adeguata per liquidare i relativi prefinanziamenti.</p>	<p>1. Prefinanziamenti, debiti a breve termine e procedure di separazione degli esercizi</p> <p><i>La Commissione continuerà a impegnarsi per migliorare ulteriormente la qualità dei dati contabili; i sistemi locali sono, da parte loro, continuamente aggiornati per garantire il rispetto dei requisiti in materia di contabilità.</i></p> <p><i>I servizi contabili hanno redatto una serie di orientamenti sulla liquidazione dei prefinanziamenti, che saranno distribuiti una volta completata la revisione del regolamento finanziario.</i></p>

Osservazioni formulate negli esercizi precedenti	Analisi della Corte sui progressi compiuti	Risposta della Commissione
<p>— nella sua relazione annuale 2010 ha segnalato per la prima volta che, in un numero crescente di casi, la Commissione non aveva registrato correttamente i pagamenti come attivi in bilancio, in particolare per gli strumenti d'ingegneria finanziaria e gli anticipi per altri regimi di sovvenzioni.</p> <p>Inoltre, come già menzionato nella relazione annuale della Corte per il 2009, alcune direzioni generali non hanno rispettato l'obbligo di registrare le fatture e le dichiarazioni di spesa entro i cinque giorni lavorativi dalla loro ricezione.</p> <p>La Corte ha rilevato nella relazione annuale per il 2010 che l'accresciuto ricorso ai prefinanziamenti nel bilancio dell'UE e a nuovi tipi di strumenti finanziari rendeva urgente un riesame da parte della Commissione della norma contabile applicabile al fine di fornire orientamenti adeguati in materia di contabilizzazione e liquidazione dei prefinanziamenti.</p>	<p>Il problema degli strumenti di ingegneria finanziaria era già stato trattato nei conti per il 2010 al ricevimento delle informazioni fornite dagli Stati membri su base volontaria. La Commissione aveva anche proposto di modificare l'attuale quadro normativo e aveva presentato adeguate proposte per il periodo successivo al 2013, al fine di rendere obbligatoria la trasmissione delle informazioni necessarie.</p> <p>Per gli anticipi versati agli Stati membri per altri regimi di sovvenzioni e per i contributi al Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione, è stato riconosciuto per la prima volta nei conti consolidati 2011 un attivo corrispondente di 2 512 milioni di euro.</p> <p>Prima del 2011, gli Stati membri non hanno fornito dati alla Commissione che avrebbero permesso di giungere ad una stima affidabile. Le informazioni ora disponibili indicano che tali importi non sarebbero stati significativi.</p> <p>Ad eccezione degli anticipi per i regimi di aiuto relativi al Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, gli importi inutilizzati riconosciuti per i summenzionati strumenti di ingegneria finanziaria e altri regimi di aiuto sono stati stabiliti in base agli importi versati dalla Commissione, tenendo conto di una stima a quote costanti degli importi inutilizzati. La mancanza di informazioni sugli importi effettivamente utilizzati riduce notevolmente l'utilità di tali informazioni ai fini della gestione.</p> <p>Nonostante i miglioramenti constatati nei tempi per registrare le nuove dichiarazioni di spesa, alcune direzioni generali non rispettano ancora pienamente l'obbligo di registrare tempestivamente le fatture e le dichiarazioni di spesa.</p> <p>La specifica norma contabile è stata aggiornata nel 2012 al fine di tenere conto della necessità di contabilizzare come attivi gli importi non utilizzati dei contributi agli strumenti di ingegneria finanziaria e gli anticipi versati per altri regimi di aiuto.</p>	<p><i>La base giuridica per gli strumenti d'ingegneria finanziaria e per gli anticipi per gli aiuti di Stato è stata attuata, compreso un allegato alla dichiarazione di spesa, con la modifica del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, del 13 dicembre 2011. Grazie a tale modifica, la Commissione europea dispone di una base giuridica per chiedere agli Stati membri le informazioni necessarie.</i></p> <p><i>Tali informazioni saranno usate a fini di contabilità alla chiusura dei conti del 2012. Gli importi non versati ai beneficiari finali sono basati su una stima in proporzione del tempo.</i></p> <p><i>Poiché la DG REGIO opera attualmente nel sesto anno di un periodo di programmazione della durata di sette anni, non è opportuno cambiare la metodologia. Tuttavia, si prevede di modificare questa strategia per il prossimo periodo di programmazione, purché il cambiamento sia accettato dagli Stati membri con il nuovo regolamento finanziario.</i></p> <p><i>Una volta entrata in vigore la base giuridica per il nuovo periodo di programmazione dei Fondi strutturali, la Commissione sarà autorizzata a ricevere informazioni sugli importi effettivamente utilizzati, informazioni che serviranno per la preparazione dei conti annuali. Tali nuovi requisiti dovrebbero altresì migliorare le informazioni di gestione.</i></p> <p><i>Il metodo seguito dalla Commissione per i conti del 2011 è il migliore dal punto di vista del rapporto tra costo ed efficacia ed era già stato utilizzato per i conti del 2010.</i></p> <p><i>I servizi della Commissione continueranno a impegnarsi in questa direzione. A tal fine i sistemi locali sono costantemente aggiornati; ad esempio le dichiarazioni dei costi ricevute dalla DG AGRI e dalla DG REGIO sono trattate entro i termini previsti.</i></p> <p><i>I servizi stanno attuando le norme alla luce dei pagamenti relativi agli strumenti finanziari e agli aiuti di Stato (si veda la risposta precedente).</i></p>

Osservazioni formulate negli esercizi precedenti	Analisi della Corte sui progressi compiuti	Risposta della Commissione
<p>2. Informazioni relative ai recuperi e alle rettifiche finanziarie</p> <p>Nella relazione annuale per il 2007, la Corte aveva già dichiarato: sebbene la Commissione avesse intrapreso iniziative per aumentare e migliorare le informazioni fornite sui meccanismi correttivi applicati al bilancio UE, tali informazioni non erano ancora completamente attendibili, in quanto la Commissione stessa non riceveva sempre informazioni attendibili dagli Stati membri.</p> <p>La Commissione avrebbe inoltre dovuto prendere in considerazione la necessità di perfezionare gli orientamenti in materia di informativa finanziaria per quanto riguarda le informazioni da fornire e come le stesse dovessero essere trattate.</p> <p>Per la prima volta nella relazione annuale per il 2009, la Corte ha criticato che per alcuni settori di spesa, la Commissione non forniva sistematicamente informazioni che consentissero una riconciliazione tra l'anno in cui viene effettuato il pagamento in questione, l'anno in cui viene individuato il relativo errore e l'anno in cui la conseguente rettifica finanziaria viene menzionata nelle note allegate ai conti.</p>	<p>2. Informazioni relative ai recuperi e alle rettifiche finanziarie</p> <p>Nonostante le debolezze che ancora inficiano l'affidabilità e la completezza dei dati presentati dagli Stati membri, in particolare nel settore della coesione, nel corso degli anni si sono riscontrati alcuni miglioramenti. All'inizio del 2011, la Commissione ha avviato un audit sui sistemi degli Stati membri per i recuperi nel settore della coesione. I controlli in loco della Commissione hanno evidenziato che i sistemi per registrare e comunicare i dati non sono ancora completamente attendibili in tutti gli Stati membri visitati. Pertanto, i dati presentati dagli Stati membri nel settore della coesione non sono indicati nelle note che accompagnano i rendiconti finanziari 2011.</p> <p>Le istruzioni del contabile forniscono orientamenti agli ordinatori delegati circa i dati da fornire. L'audit della Corte ha riscontrato miglioramenti riguardo all'applicazione di tali orientamenti. Sono necessari tuttavia ulteriori sforzi per migliorare la qualità dei dati presentati.</p> <p>Non vengono ancora fornite informazioni che permettano di riconciliare i pagamenti, gli errori, i recuperi e le rettifiche finanziarie. La Corte mantiene la propria posizione riguardo al fatto che, ogni qualvolta ciò sia possibile, debbano essere fornite informazioni che permettano tale riconciliazione. Dovrebbe inoltre essere stabilito un chiaro collegamento tra gli importi presentati nelle relazioni annuali di attività, in particolare per stabilire il tasso di errore residuo, e le informazioni sui recuperi/rettifiche finanziarie presentate nei conti.</p>	<p>2. Informazioni relative ai recuperi e alle rettifiche finanziarie</p> <p><i>Per l'Agricoltura, la Commissione ha registrato i debiti in sospeso a livello degli Stati membri e la corrispondente riduzione di valore, nonché gli importi ricevuti dagli Stati membri, nella contabilità del 2011.</i></p> <p><i>Per la Coesione, i dati sui recuperi comunicati dagli Stati membri sono più affidabili dell'anno scorso, ma la Commissione conviene che dovrebbero essere ulteriormente migliorati. A tal fine, all'inizio del 2011 ha avviato un audit fondato sui rischi, relativo ai sistemi di recupero degli Stati membri, sulla base delle relazioni trasmesse il 31 marzo di ogni anno, con l'obiettivo di migliorare la notifica delle rettifiche finanziarie nazionali alla Commissione e garantirne la completezza, la precisione e la tempestività. I primi risultati sono stati riferiti nelle relazioni annuali di attività del 2011 delle direzioni generali responsabili delle azioni strutturali.</i></p> <p><i>La Commissione continuerà a impegnarsi per migliorare ulteriormente la qualità dei dati presentati.</i></p> <p><i>La Commissione prende nota delle richieste formulate dalla Corte, notando però che solo raramente è possibile procedere in tal modo.</i></p> <p><i>Nella gestione concorrente le rettifiche finanziarie non hanno il fine di recuperare gli importi spesi irregolarmente (il che spetta agli Stati membri) ma piuttosto di proteggere il bilancio dell'UE da tali irregolarità. Quindi non è corretto collegare i tassi di errore di un determinato anno alle rettifiche finanziarie e ai recuperi che risultano dalla contabilità annuale dello stesso anno.</i></p>

Osservazioni formulate negli esercizi precedenti	Analisi della Corte sui progressi compiuti	Risposta della Commissione
		<p>Tale riconciliazione è inoltre impedita dalla distanza di tempo che intercorre tra le rettifiche finanziarie e gli effettivi recuperi da un lato, e i tassi di errore dall'altro. Quest'ultima osservazione non vale solo per la gestione concorrente, ma anche per la gestione diretta, nell'ambito della quale gli ordini di riscossione sono emessi alla fine del periodo (pluriennale) di sovvenzione, oppure non sono emessi in quanto il beneficiario ha presentato una dichiarazione dei costi corretta.</p> <p>La Commissione ribadisce che la spesa è controllata per molti anni dopo quello in cui è stato effettuato il pagamento, in primo luogo alla chiusura del programma. Inoltre, le rettifiche finanziarie possono essere dovute a carenze individuate nei sistemi di controllo degli Stati membri, nel qual caso non esiste alcun collegamento diretto con i pagamenti. Di conseguenza non è né possibile né pertinente riconciliare l'anno del pagamento in questione con l'anno nel quale la rettifica finanziaria è presentata nelle note allegate ai conti. In più, la responsabilità della prevenzione, individuazione e correzione degli errori e delle irregolarità nell'ambito della gestione concorrente spetta in primo luogo agli Stati membri.</p> <p>Per l'Agricoltura, tutti gli importi che figurano nelle varie tabelle della nota 6 possono essere riconciliati con i dati disponibili a livello della Commissione o con le dichiarazioni degli Stati membri.</p> <p>Per quanto riguarda la Politica regionale, il collegamento tra gli importi utilizzati per il tasso di errore residuo nella relazione annuale di attività e le informazioni fornite nei conti provvisori è possibile per la rendicontazione dell'anno precedente e per le informazioni fornite dagli Stati membri prima della scadenza obbligatoria del 31 marzo, che è anche la scadenza per la pubblicazione dei conti provvisori. La Commissione ha invitato gli Stati membri a comunicare le rettifiche prima possibile, entro il 31 marzo, per evitare questo problema di tempistica.</p>

Osservazioni formulate negli esercizi precedenti	Analisi della Corte sui progressi compiuti	Risposta della Commissione
<p>A fine 2010, per quanto riguarda la coesione, restavano ancora da applicare rettifiche per un importo totale di 2,5 miliardi di euro (dovevano essere cioè effettivamente «incassate», come quando, ad esempio, la Commissione riceve un rimborso o lo Stato membro deduce l'importo in questione dalla domanda di pagamento). Il basso tasso di esecuzione del 71 % veniva giustificato con la procedura di chiusura in corso per il periodo di programmazione 2000-2006. Le domande di pagamento ricevute alla fine del 2010 non erano state ancora autorizzate, il che significava che le relative rettifiche finanziarie non potevano essere prese in considerazione negli importi relativi all'esecuzione del 2010.</p> <p>Le note esplicative che corredano i conti annuali consolidati informavano che alcuni pagamenti sarebbero stati probabilmente rettificati in una data successiva dai servizi della Commissione o dagli Stati membri. Tuttavia, nonostante le ripetute richieste da parte della Corte sin dal 2005, gli importi ed i settori di spesa che possono fare oggetto di ulteriori procedure di verifica e liquidazione dei conti non erano ancora stati identificati nelle note.</p>	<p>Alla fine del 2011, restavano ancora da applicare rettifiche per un importo di 2,5 miliardi di euro (tasso di esecuzione del 72 %). L'importo e il tasso di esecuzione sono rimasti ad un livello simile a quello dell'anno scorso, in quanto le domande di pagamento ricevute alla fine del 2010 non potevano ancora essere autorizzate.</p> <p>Gli importi soggetti ad ulteriore verifica e liquidazione non sono ancora indicati nelle note che accompagnano i conti consolidati (contrariamente agli importi quantificabili dei potenziali recuperi).</p>	<p><i>La chiusura dei programmi è una procedura complessa nel corso della quale si controllano numerosi documenti presentati dagli Stati membri e la Commissione può chiedere ulteriori informazioni per ottenere la prova che gli Stati membri abbiano effettivamente detratto le rettifiche finanziarie decise, specialmente per i programmi operativi complessi, il che rinvia il calcolo del saldo finale da pagare. Inoltre, la Commissione riconosce l'attuazione di una rettifica finanziaria soltanto quando il pagamento finale è debitamente autorizzato dall'ordinatore delegato, azione che viene completata proprio alla fine della catena di verifiche.</i></p> <p><i>Per la Coesione, l'importo delle rettifiche accettate dagli Stati membri ma ancora da eseguire si riferisce ai programmi del periodo 2000-2006 e si riflette nelle domande di pagamento finali trasmesse alla Commissione ma non ancora autorizzate a causa del processo di chiusura, in cui la Commissione stessa deve valutare la coerenza e la completezza di tutti i dati forniti. La Corte ha raccomandato alla Commissione di adottare questa tattica prudente che consiste nel non riferire tali rettifiche in quanto attuate, fino a che siano autorizzati i pagamenti finali.</i></p> <p><i>Il regolamento finanziario consente alla Commissione di effettuare controlli ex post su tutte le spese per molti anni dopo quello in cui è stata effettuata la spesa. I conti non dovrebbero lasciar supporre che, in attesa di verifiche negli anni successivi, l'accettazione di tutte le spese in questione resti in sospeso; altrimenti, ogni spesa di bilancio sarebbe considerata provvisoria fino ad un controllo ex post o alla scadenza del termine di prescrizione. Qualora sia possibile quantificare gli importi dei recuperi potenziali, essi vengono indicati nella nota 6 che accompagna i conti consolidati.</i></p> <p><i>Nel settore Agricoltura, una decisione di liquidazione finanziaria viene presa all'incirca sei mesi dopo la fine dell'esercizio finanziario in questione; in virtù di questa decisione, la Commissione stabilisce l'importo di spesa a carico del bilancio UE per quell'esercizio. Questa funzione della decisione di liquidazione finanziaria non è messa in discussione dal fatto che una decisione di conformità può imporre agli Stati membri rettifiche finanziarie successive. L'importo di spesa che potrebbe essere escluso dal finanziamento UE in virtù di una decisione di conformità successiva è indicato in una nota allegata ai rendiconti finanziari.</i></p>

Osservazioni formulate negli esercizi precedenti	Analisi della Corte sui progressi compiuti	Risposta della Commissione
3. Trasferimento del patrimonio di Galileo	3. Trasferimento del patrimonio di Galileo	3. Trasferimento del patrimonio di Galileo
<p>Gli accordi per il trasferimento all'Unione della proprietà di tutti i beni creati, sviluppati o acquisiti nel quadro del programma Galileo non sono ancora stati pienamente attuati. Poiché tutte le spese sostenute dal 2003 sono state trattate come spese di ricerca, ciò non ha prodotto alcun effetto sul bilancio finanziario al 31 dicembre 2010. La Commissione dovrebbe tuttavia fare in modo di disporre di tutte le informazioni necessarie quando avrà luogo il trasferimento, per consentire un'efficace salvaguardia delle immobilizzazioni.</p> <p>Nella sua relazione annuale per il 2010, la Corte attirava l'attenzione sulle riserve espresse dal direttore generale responsabile nella propria relazione annuale di attività 2010 in merito all'affidabilità dell'informazione finanziaria dell'Agenzia spaziale europea.</p>	<p>La Commissione sta lavorando con l'Agenzia spaziale europea per garantire che, al momento del trasferimento, siano disponibili tutte le necessarie informazioni contabili e tecniche che permettano un passaggio senza problemi. Il trasferimento è previsto alla fine della fase di convalida in orbita (non prima della fine del 2012). Nel frattempo, la Commissione ha contabilizzato nel 2011 un importo di 219 milioni di euro a titolo di immobilizzazioni in corso relative al progetto Galileo. Tale importo riflette i costi sostenuti dalla Commissione dal 22 ottobre 2011, la data in cui i primi due satelliti del sistema sono stati lanciati con successo. Prima di questa data, la Commissione considerava che il progetto fosse ancora nella fase di ricerca e che tutti i costi sostenuti fossero spese.</p> <p>Il controllo della Corte ha tuttavia rilevato debolezze non significative nella procedura di separazione degli esercizi seguita per stabilire l'importo delle immobilizzazioni in corso.</p> <p>Il direttore generale responsabile ha mantenuto la riserva nella sua relazione annuale di attività del 2011 e ne ha ampliato la portata.</p>	<p><i>La Commissione ritiene che gli importi contabilizzati in bilancio siano ragionevolmente esatti e affidabili.</i></p> <p><i>La metodologia contabile e le procedure per la valutazione del patrimonio di Galileo sono pienamente conformi alle norme dell'UE in materia di contabilità e con le norme IPSAS.</i></p> <p><i>La valutazione del patrimonio è stata effettuata con il sostegno di esperti contabili esterni indipendenti, sulla base dei dati forniti dall'Agenzia spaziale europea. La Commissione ha eseguito i controlli necessari a garantire una ragionevole sicurezza sull'affidabilità dei risultati.</i></p> <p><i>La Commissione continuerà a condurre gli audit delle relazioni finanziarie dell'ESA e incoraggerà e aiuterà quest'ultima a prendere iniziative per migliorare la qualità di tali relazioni. Nel 2012 è stata ultimata una revisione esterna dei sistemi di controllo dell'ESA, con esiti soddisfacenti. Sulla base delle azioni in corso, la Commissione prevede una rapida soluzione dei problemi, che permetterà di ridurre e, a termine, di revocare tale riserva.</i></p>

ALLEGATO 1.3

ESTRATTI DAI CONTI CONSOLIDATI 2011 ⁽¹⁾

Tabella 1 — Stato patrimoniale (*)

	(milioni di euro)	
	31.12.2011	31.12.2010
Attività non correnti:		
Attività immateriali	149	108
Immobili, impianti e macchinari	5 071	4 813
Investimenti a lungo termine:		
<i>Investimenti contabilizzati con il metodo del patrimonio netto</i>	374	492
<i>Immobilizzazioni finanziarie: Attività disponibili per la vendita</i>	2 272	2 063
Immobilizzazioni finanziarie: Prestiti a lungo termine	41 400	11 640
Crediti e importi recuperabili a lungo termine	289	40
Prefinanziamenti a lungo termine	44 723	44 118
	94 278	63 274
Attività correnti:		
Rimanenze	94	91
Investimenti a breve termine:		
<i>Immobilizzazioni finanziarie: Attività disponibili per la vendita</i>	3 619	2 331
Crediti e importi recuperabili a breve termine:		
<i>Immobilizzazioni finanziarie: Prestiti a breve termine</i>	102	2 170
<i>Altri crediti e importi recuperabili</i>	9 477	11 331
Prefinanziamenti a breve termine	11 007	10 078
Tesoreria ed equivalenti di tesoreria	18 935	22 063
	43 234	48 064
Totale attivo	137 512	111 338
Passività non correnti:		
Pensioni e altri benefici per i dipendenti	(34 835)	(37 172)
Accantonamenti a lungo termine	(1 495)	(1 317)
Passività finanziarie a lungo termine	(41 179)	(11 445)
Altri debiti a lungo termine	(2 059)	(2 104)
	(79 568)	(52 038)
Passività correnti:		
Accantonamenti a breve termine	(270)	(214)
Passività finanziarie a breve termine	(51)	(2 004)
Debiti a breve	(91 473)	(84 529)
	(91 794)	(86 747)
Totale passivo	(171 362)	(138 785)
Attivo netto	(33 850)	(27 447)
Riserve	3 608	3 484
Importi da richiedere agli Stati membri	(37 458)	(30 931)
Attivo netto	(33 850)	(27 447)

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

⁽¹⁾ Si raccomanda al lettore di consultare il testo integrale dei conti consolidati dell'Unione europea relativi all'esercizio 2011, che comprendono sia i rendiconti finanziari consolidati e le note esplicative sia le relazioni consolidate sull'esecuzione del bilancio e le relative note esplicative.

Tabella 2 — Conto del risultato economico (*)

	<i>(milioni di euro)</i>	
	2011	2010
Entrate d'esercizio		
Risorse proprie e contributi	124 677	122 328
Altre entrate d'esercizio	5 376	8 188
	130 053	130 516
Spese d'esercizio		
Spese amministrative	(8 976)	(8 614)
Spese di funzionamento	(123 778)	(103 764)
	(132 754)	(112 378)
(Disavanzo)/Avanzo da attività operative	(2 701)	18 138
Entrate derivanti da operazioni finanziarie	1 491	1 178
Spese relative a operazioni finanziarie	(1 355)	(661)
Movimenti nelle passività derivanti dalle pensioni e altri benefici per i dipendenti	1 212	(1 003)
Quota relativa all'avanzo (disavanzo) netto di associate e imprese comuni	(436)	(420)
Risultato economico dell'esercizio	(1 789)	17 232

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

Tabella 3 — Tabella dei flussi di cassa (*)

	(milioni di euro)	
	2011	2010
Risultato economico dell'esercizio	(1 789)	17 232
Attività operative		
Ammortamento	33	28
Deprezzamento	361	358
(Aumento)/diminuzione prestiti a lungo termine	(29 760)	(876)
(Aumento)/diminuzione prefinanziamenti a lungo termine	(605)	(2 574)
(Aumento)/diminuzione crediti e importi recuperabili a lungo termine	(249)	15
(Aumento)/diminuzione rimanenze	(3)	(14)
(Aumento)/diminuzione prefinanziamenti a breve termine	(929)	(642)
(Aumento)/diminuzione crediti e importi recuperabili a breve termine	(3 922)	(4 543)
Aumento/(diminuzione) accantonamenti a lungo termine	178	(152)
Aumento/(diminuzione) passività finanziarie a lungo termine	29 734	886
Aumento/(diminuzione) altre passività a lungo termine	(45)	(74)
Aumento/(diminuzione) accantonamenti a breve termine	56	1
Aumento/(diminuzione) passività finanziarie a breve termine	(1 953)	1 964
Aumento/(diminuzione) conti passivi	6 944	(9 355)
Eccedenza di bilancio dell'esercizio precedente considerata come entrata non monetaria	(4 539)	(2 254)
Altri movimenti non monetari	(75)	(149)
Aumento/(diminuzione) passività derivanti dalle prestazioni per i dipendenti	(2 337)	(70)
Attività di investimento		
(Aumento)/diminuzione attività immateriali e immobili, impianti e macchinari	(693)	(374)
(Aumento)/diminuzione investimenti a lungo termine	(91)	(176)
(Aumento)/diminuzione investimenti a breve termine	(1 288)	(540)
Flussi di cassa netti	(3 128)	(1 309)
Aumento/(diminuzione) netti tesoreria ed equivalenti di tesoreria	(3 128)	(1 309)
Tesoreria ed equivalenti di tesoreria all'inizio dell'esercizio	22 063	23 372
Tesoreria ed equivalenti di tesoreria alla fine dell'esercizio	18 935	22 063

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

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

(milioni di euro)

	Riserve (A)		Importi da richiedere agli Stati membri (B)		Attivo netto = (A) + (B)
	Riserva intestata al valore equo	Altre riserve	Avanzo/(disavanzo) accumulato	Risultato economico dell'esercizio	
Saldo al 31 dicembre 2009	69	3 254	(52 488)	6 887	(42 278)
Movimenti nella riserva del Fondo di garanzia		273	(273)		0
Movimenti valore equo	(130)				(130)
Altro		4	(21)		(17)
Imputazione del risultato economico 2009		14	6 873	(6 887)	0
Risultato del bilancio 2009 accreditato agli Stati membri			(2 254)		(2 254)
Risultato economico dell'esercizio				17 232	17 232
Saldo al 31 dicembre 2010	(61)	3 545	(48 163)	17 232	(27 447)
Movimenti nella riserva del Fondo di garanzia		165	(165)		0
Movimenti valore equo	(47)				(47)
Altro		2	(30)		(28)
Imputazione del risultato economico 2010		4	17 228	(17 232)	0
Risultato del bilancio 2010 accreditato agli Stati membri			(4 539)		(4 539)
Risultato economico dell'esercizio				(1 789)	(1 789)
Saldo al 31 dicembre 2011	(108)	3 716	(35 669)	(1 789)	(33 850)

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

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

<i>(milioni di euro)</i>		
Unione europea	2011	2010
Entrate dell'esercizio	130 000	127 795
Pagamenti imputati a stanziamenti dell'esercizio in corso	(128 043)	(121 213)
Stanziamenti di pagamento riportati all'esercizio N+1	(1 019)	(2 797)
Annullamento di stanziamenti di pagamento inutilizzati riportati dall'esercizio N-1	457	741
Differenze di cambio dell'esercizio	97	23
Risultato dell'esecuzione del bilancio (**)	1 492	4 549

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

(**) Di cui gli importi EFTA ammontano a (5) milioni di euro nel 2011 e 9 milioni di euro nel 2010.

CAPITOLO 2

Entrate

INDICE

	<i>Paragrafi</i>
Introduzione	2.1-2.14
Caratteristiche specifiche delle entrate	2.2-2.7
Estensione e approccio dell'audit	2.8-2.14
Risorse proprie tradizionali	2.9-2.12
Risorse proprie basate sull'IVA e sull'RNL	2.13-2.14
Regolarità delle operazioni	2.15-2.18
Risorse proprie tradizionali	2.16
Risorse proprie basate sull'IVA e sull'RNL	2.17
Altre entrate	2.18
Efficacia dei sistemi	2.19-2.34
Risorse proprie tradizionali	2.20-2.22
Risorse proprie basate sull'IVA	2.23-2.25
Risorse proprie basate sull'RNL	2.26-2.28
Riserve generali e riserve specifiche	2.26-2.27
Verifica degli inventari RNL	2.28
Altre entrate: ammende e sanzioni pecuniarie	2.29-2.34
Recupero forzato	2.29-2.31
Rating di credito minimo per le istituzioni finanziarie che rilasciano garanzie	2.33-2.34
Conclusioni e raccomandazioni	2.35-2.38
Conclusioni	2.35-2.36
Raccomandazioni	2.37-2.38

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

INTRODUZIONE

2.1. Questo capitolo presenta la valutazione specifica della Corte sulle entrate, che sono costituite dalle risorse proprie e dalle altre entrate. Le informazioni finanziarie fondamentali sulle entrate del 2011 sono fornite nella **tabella 2.1**. Le risorse proprie costituiscono di gran lunga la principale fonte di finanziamento delle spese in bilancio (91 %).

Tabella 2.1 — Entrate — Informazioni fondamentali relative all'esercizio 2011

Titolo di bilancio	Tipo di entrata	Descrizione	Entrate 2011	
			milioni di euro	%
1	Risorse proprie tradizionali (RPT)	Tassa sulla produzione dello zucchero	132	0,1
		Dazi doganali	16 646	12,8
	Risorse proprie basate sull'IVA	Risorse proprie basate sull'IVA (imposta sul valore aggiunto) dell'esercizio finanziario corrente	14 077	10,8
		Risorse proprie basate sull'RNL	Risorse proprie basate sull'RNL (reddito nazionale lordo) dell'esercizio finanziario corrente	87 258
	Correzione degli squilibri di bilancio	Correzione a favore del Regno Unito	52	0,0
	Riduzione del contributo basato sull'RNL	Agevolazioni a Paesi Bassi e Svezia	- 1	0,0
		TOTALE RISORSE PROPRIE	118 164	90,9
3		Eccedenze, saldi e aggiustamenti	6 370	4,9
4		Entrate provenienti dalle persone appartenenti alle istituzioni e ad altri organismi comunitari	1 207	0,9
5		Entrate provenienti dal funzionamento amministrativo delle istituzioni	587	0,5
6		Contributi e restituzioni nel quadro degli accordi e programmi dell'Unione/comunitari	2 454	1,9
7		Interessi di mora e multe	1 183	0,9
8		Assunzione ed erogazione di prestiti	1	0,0
9		Entrate varie	34	0,0
		TOTALE ALTRE ENTRATE	11 836	9,1
TOTALE ENTRATE DELL'ESERCIZIO			130 000	100,0

Fonte: Conti annuali dell'Unione europea 2011.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Caratteristiche specifiche delle entrate

2.2. Vi sono tre categorie di risorse proprie ⁽¹⁾: le risorse proprie tradizionali (RPT) (dazi doganali riscossi sulle importazioni e tassa sulla produzione dello zucchero), le risorse proprie calcolate sulla base dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) riscossa dagli Stati membri e le risorse proprie calcolate in base al reddito nazionale lordo (RNL) degli Stati membri.

2.3. Le risorse proprie tradizionali sono accertate e riscosse dagli Stati membri. Tre quarti di tali importi sono versati al bilancio dell'Unione (16 778 milioni di euro, pari al 12,9 % delle entrate), il restante quarto viene trattenuto per coprire i costi di riscossione. Ogni stato Membro trasmette alla Commissione un estratto mensile dei diritti accertati (la «contabilità A») e un estratto trimestrale dei diritti accertati rimasti esclusi (la «contabilità B») ⁽²⁾. I principali rischi relativi alle risorse proprie tradizionali sono la completezza, l'accuratezza dei diritti e la tempestività con cui essi vengono messi a disposizione dell'Unione.

2.4. Le risorse proprie basate sull'IVA sono contributi risultanti dall'applicazione di un'aliquota uniforme alle basi imponibili IVA convenzionalmente armonizzate degli Stati membri (14 077 milioni di euro, pari al 10,8 % delle entrate). Le risorse proprie basate sull'RNL risultano dall'applicazione di un'aliquota uniforme all'RNL degli Stati membri (87 258 milioni di euro, pari al 67,1 % delle entrate). Il principale rischio per la regolarità in relazione a tali risorse proprie risulta dal fatto che le statistiche di riferimento non sono compilate o elaborate conformemente alla normativa dell'Unione, e che di conseguenza l'importo delle risorse proprie basate sull'IVA o sull'RNL pagato da tutti gli Stati membri non è corretto.

⁽¹⁾ Decisione 2007/436/CE, Euratom, del Consiglio, del 7 giugno 2007, relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità europee (GU L 163 del 23.6.2007, pag. 17) e 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), modificata da ultimo dal regolamento (CE, Euratom) n. 105/2009 (GU L 36 del 5.2.2009, pag. 1).

⁽²⁾ 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 in una contabilità separata.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

2.5. Al Regno Unito è stata riconosciuta una correzione degli squilibri di bilancio («la correzione a favore del Regno Unito») che comporta una riduzione dei pagamenti relativi alle risorse proprie basate sull'RNL a carico di questo Stato membro ⁽³⁾. In aggiunta, Germania, Paesi Bassi, Austria e Svezia beneficiano di un'aliquota di prelievo dalla risorsa IVA ridotta e Paesi Bassi e Svezia godono di una riduzione lorda del contributo RNL annuo per il periodo 2007-2013 ⁽⁴⁾. Il principale rischio è che la Commissione commetta un errore in tali calcoli, soprattutto per quanto riguarda i calcoli complessi relativi alla correzione a favore del Regno Unito.

2.6. Dopo aver considerato il totale delle risorse proprie tradizionali, delle risorse proprie basate sull'IVA e delle altre entrate, le risorse proprie basate sull'RNL sono utilizzate per riequilibrare il bilancio. Ogni sottodichiarazione (o sovradichiarazione) dell'RNL da parte di 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 il problema non sia stato corretto.

2.7. I principali rischi relativi alle altre entrate riguardano la gestione delle ammende da parte della Commissione e la determinazione delle rettifiche finanziarie imposte dalla Commissione alle spese per l'agricoltura e per la coesione.

Estensione e approccio dell'audit

2.8. La **parte 2 dell'allegato 1.1** descrive l'approccio complessivo e la metodologia di audit applicati dalla Corte. Per quanto riguarda l'audit delle entrate, vanno rilevati i seguenti aspetti specifici:

- a) l'audit ha incluso l'esame, a livello della Commissione, di un campione statisticamente rappresentativo di 55 ordini di riscossione ⁽⁵⁾ relativi a tutti i tipi di entrate (cfr. **allegato 2.1**);

⁽³⁾ Articolo 4 della decisione 2007/436/CE. Questa riduzione era approssimativamente di 4 miliardi di euro nel 2011. I 52 milioni di euro riportati nella **tabella 2.1** rappresentano l'effetto delle differenze dei tassi di cambio.

⁽⁴⁾ Articolo 2, paragrafi 4 e 5 della decisione 2007/436/CE. La riduzione di un milione di euro nel contributo basato sull'RNL riportato nella **tabella 2.1** è dovuta all'effetto delle differenze dei tassi di cambio.

⁽⁵⁾ Un ordine di riscossione è lo strumento con cui l'ordinatore registra un titolo di credito a favore della Commissione al fine di recuperare l'importo dovuto.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- b) la valutazione dei sistemi ha preso in esame:
- i) i sistemi per le risorse proprie tradizionali, le risorse proprie basate sull'IVA e sull'RNL;
 - ii) i sistemi applicati dalla Commissione per il calcolo della «correzione a favore del Regno Unito» (che hanno incluso un esame del calcolo dell'importo definitivo in relazione al 2007) ⁽⁶⁾;
 - iii) la gestione, da parte della Commissione, di ammende e sanzioni pecuniarie;
 - iv) le attestazioni dei responsabili della gestione della Commissione, in particolare le relazioni annuali di attività della direzione generale Bilancio (DG BUDG).

Risorse proprie tradizionali

2.9. L'audit della Corte sulle operazioni sottostanti i conti non può riguardare importazioni che non sono state dichiarate o che sono sfuggite alla vigilanza doganale.

2.10. La Corte ha svolto una valutazione dei sistemi di supervisione e controllo in Germania, Spagna e Francia, che contribuiscono a oltre un terzo del totale delle risorse proprie tradizionali. Ha esaminato i sistemi contabili, nonché il flusso delle risorse proprie tradizionali dal momento in cui vengono accertate fino a quello in cui sono dichiarate alla Commissione, al fine di ottenere la ragionevole garanzia della correttezza e completezza degli importi registrati. L'audit ha incluso verifiche sui controlli chiave relativi all'applicazione delle aliquote preferenziali di dazi in Francia, alle procedure di domiciliazione in Germania e Spagna e il deposito doganale e il trattamento dei costi di assicurazione e nolo in Germania, Spagna e Francia.

2.11. La Corte ha proceduto inoltre ad una riconciliazione tra sette ordini di riscossione relativi a risorse proprie tradizionali inclusi nel campione menzionato al paragrafo 2.8 a) e i corrispondenti estratti mensili trasmessi dagli Stati membri interessati ⁽⁷⁾.

2.12. Infine, la Corte ha valutato i sistemi di supervisione e controllo della Commissione, tra cui le ispezioni da questa svolte negli Stati membri, la procedura per la cancellazione degli importi non recuperabili e la procedura per esaminare il seguito dato alle osservazioni formulate in precedenza sia dalla Commissione stessa che dalla Corte in esito ai controlli.

⁽⁶⁾ Cfr. paragrafo 2.16 della relazione annuale sull'esercizio 2010.

⁽⁷⁾ Belgio, Germania, Spagna e Paesi Bassi.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Risorse proprie basate sull'IVA e sull'RNL

2.13. Queste due risorse sono basate su dati statistici elaborati a partire da operazioni che non possono essere verificate direttamente. Per tale ragione, l'audit ha preso innanzitutto in esame gli aggregati macroeconomici preparati dagli Stati membri e trasmessi alla Commissione, e ha valutato poi i sistemi da questa utilizzati per l'elaborazione dei dati, al fine di determinare gli importi da includere nella contabilità di bilancio definitiva. L'audit ha riguardato perciò la compilazione del bilancio UE e la correttezza dei contributi degli Stati membri.

2.14. La Corte ha valutato i sistemi di supervisione e controllo della Commissione, che mirano a fornire una garanzia ragionevole che tali risorse sono correttamente calcolate e riscosse. L'audit ha preso in esame inoltre la gestione delle riserve relative all'IVA e all'RNL da parte della Commissione nonché le verifiche da questa svolte sugli inventari RNL negli Stati membri. L'audit della Corte non può fornire un giudizio sulla qualità dei dati sull'IVA e sull'RNL trasmessi dagli Stati membri alla Commissione.

REGOLARITÀ DELLE OPERAZIONI

2.15. L'*allegato 2.1* contiene una sintesi dei risultati delle verifiche delle operazioni. Dalle verifiche svolte dalla Corte sul campione di operazioni è risultato che l'1,8 % era inficiato da errori. Il tasso di errore più probabile stimato dalla Corte è dello 0,8 % ⁽⁸⁾.

2.15. Cfr. la risposta al punto 2.18.

Risorse proprie tradizionali

2.16. La Corte ha riscontrato che, complessivamente, gli ordini di riscossione emessi dalla Commissione riflettono gli estratti della contabilità A trasmessi dagli Stati membri.

Risorse proprie basate sull'IVA e sull'RNL

2.17. L'audit della Corte non ha riscontrato errori relativi al calcolo dei contributi degli Stati membri e al pagamento degli stessi.

⁽⁸⁾ La Corte calcola il tasso di errore basandosi su un campione statisticamente rappresentativo. La cifra menzionata corrisponde alla migliore stima possibile (detto anche «l'errore più probabile»). La Corte stima, con un livello di affidabilità del 95 %, che il tasso di errore nella popolazione si collochi tra lo 0,0 % e il 2,4 % (rispettivamente, il limite inferiore e quello superiore del tasso di errore).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Altre entrate

2.18. La Corte ha riscontrato che una delle sei operazioni verificate per quanto riguarda le «altre risorse» conteneva un errore. La Corte ha riesaminato il calcolo di una rettifica finanziaria imposta dalla Commissione ad uno Stato membro nel settore della spesa agricola (titolo 6 nella **tabella 2.1**) e, pur non rimettendo in questione la metodologia utilizzata dalla Commissione, ha rilevato un errore per quanto riguarda sua applicazione che ha portato la Commissione a sottovalutare la perdita subita dal bilancio UE. La rettifica finanziaria avrebbe dovuto essere di 30 milioni di euro invece dei 21 milioni di euro calcolati ⁽⁹⁾.

EFFICACIA DEI SISTEMI

2.19. L'**allegato 2.2** espone in sintesi i risultati dell'esame della Corte sui sistemi di supervisione e controllo. Sono state rilevate alcune carenze nei sistemi, come riportato nei paragrafi che seguono.

Risorse proprie tradizionali

2.20. Negli Stati membri visitati, l'audit della Corte (cfr. paragrafo 2.10) ha mostrato carenze della vigilanza doganale nazionale per quanto riguarda:

- a) l'applicazione di aliquote preferenziali di dazi ⁽¹⁰⁾;
- b) Il controllo e l'audit ex post delle procedure di domiciliazione ⁽¹¹⁾;

2.18. La Commissione constata con soddisfazione che la Corte non mette in questione il suo metodo di calcolo della perdita per il bilancio dell'UE, metodo che è conforme alla raccomandazione della Corte di calcolare la perdita piuttosto che ricorrere a una rettifica forfettaria.

Per quanto riguarda il caso citato dalla Corte, il tasso di errore è stato calcolato dallo Stato membro sulla base di un metodo accettato dalla Commissione e utilizzando le migliori informazioni disponibili in quel momento. Lo Stato membro ha successivamente fornito informazioni supplementari e più precise sulla popolazione a rischio e la Commissione ha ritenuto giustificato tener conto di tali informazioni senza riaprire, in quella fase molto avanzata, l'intera procedura di verifica della conformità per ricalcolare il tasso di errore.

2.20. La Commissione darà seguito in modo esauriente alle osservazioni della Corte, tenendo conto del fatto che i controlli doganali degli Stati membri dovrebbero essere basati sul rischio.

- a) Nel caso di due dichiarazioni di importazione su 50 la Corte non ha rinvenuto nelle pratiche esaminate documenti attestanti il trasporto diretto delle merci verso l'UE.

La Commissione prenderà in esame i due casi per i quali manca la documentazione del trasporto diretto per stabilire se vi siano conseguenze finanziarie.

- b) L'analisi del rischio effettuata dagli Stati membri deve tenere conto del periodo di prescrizione e in alcuni casi può non richiedere che sia effettuato ogni tre anni un audit della procedura di domiciliazione.

⁽⁹⁾ Nel 2006, la Commissione ha rilevato che uno Stato membro utilizzava ortofoto non aggiornate. La Commissione ha calcolato un tasso di errore dell'1,34 % includendo erroneamente regioni non interessate dal problema delle ortofoto non aggiornate. Secondo la Corte, il tasso di errore corretto da utilizzare avrebbe dovuto essere dell'1,91 %, comportante una differenza di 9 milioni di euro.

⁽¹⁰⁾ Francia.

⁽¹¹⁾ Germania e Spagna. Inoltre, le ispezioni svolte dalla Commissione riguardo alle procedure di domiciliazione hanno rivelato debolezze in 11 dei 21 Stati membri controllati nel corso del 2011.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- c) l'audit ex post del deposito doganale ⁽¹²⁾;
- d) l'analisi di rischio applicata alla fase dell'importazione ⁽¹³⁾;
- e) il trattamento dei costi di nolo ed assicurazione ⁽¹⁴⁾.

Un sistema nazionale di vigilanza parzialmente efficace aumenta il rischio che vengano riscossi importi non corretti a titolo di risorse proprie tradizionali.

2.21. Nella relazione annuale sull'esercizio finanziario 2010, la Corte riferiva che, per un estratto della contabilità A di uno Stato membro ⁽¹⁵⁾, non era stato possibile procedere ad una riconciliazione tra l'importo delle risorse proprie tradizionali dichiarato e le relative scritture contabili. Nella relazione annuale di attività per il 2011 della direzione generale Bilancio, compare ora una riserva relativa all'affidabilità dei dati contabili di questo Stato membro.

2.22. La Corte ha riscontrato che molte osservazioni presentate dalla Commissione e dalla Corte relativamente ad esercizi precedenti vengono da queste ripetute nel tempo senza che gli Stati membri interessati adottino azioni correttive (ad esempio, le osservazioni contenute nella relazione speciale della Corte n. 1/2010 ⁽¹⁶⁾ «Le procedure doganali semplificate per le importazioni sono controllate in maniera efficace?»).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- c) *L'analisi del rischio effettuata dagli Stati membri deve tenere conto del periodo di prescrizione e in alcuni casi può non richiedere che sia effettuato ogni tre anni un audit del deposito doganale.*
- d) *La Commissione darà seguito a questa osservazione insieme agli Stati membri interessati.*
- e) *La Commissione esaminerà i casi individuali con gli Stati membri interessati per stabilire se vi siano conseguenze finanziarie*

2.21. *La DG Bilancio ha emesso la riserva relativa all'affidabilità delle procedure e dei sistemi contabili di questo Stato membro per le risorse proprie tradizionali sulla base di tre ispezioni consecutive della Commissione e delle constatazioni della Corte.*

Azioni correttive sono in corso. Lo Stato membro ha presentato a fine novembre 2011 un piano d'azione indicante le misure correttive che saranno adottate. Il piano fissa obiettivi a breve termine (2012), medio termine (2012-2013) e lungo termine (2013-2014 e anni successivi). La Commissione controlla l'attuazione del piano. La prima fase consiste nella realizzazione di un audit esterno del sistema contabile.

2.22. *Alle osservazioni della Corte e della Commissione è dato seguito in modo esauriente. Per migliorare i loro sistemi gli Stati membri possono aver bisogno di tempo, in particolare se insorgono disaccordi o se sono necessari cambiamenti sistemici e strutturati. I servizi della Commissione utilizzano tutti i mezzi a loro disposizione per ottenere che gli Stati membri rispondano in modo soddisfacente alle osservazioni e, se del caso, chiedono allo Stato membro di recuperare le risorse proprie tradizionali non versate. In caso di manifesta violazione della legislazione doganale dell'Unione europea, si può arrivare all'apertura di procedimenti per infrazione. Negli ultimi anni la Commissione ha effettuato ispezioni relative alle procedure semplificate, alla strategia di controllo doganale e alla domiciliazione. Nel 2011 è stata presentata al comitato consultivo sulle risorse proprie una relazione tematica sulla strategia di controllo doganale e nel 2012 sarà presentata la relazione tematica sulla domiciliazione.*

⁽¹²⁾ Spagna e Francia.

⁽¹³⁾ Germania e Francia.

⁽¹⁴⁾ Spagna e Francia.

⁽¹⁵⁾ Paragrafo 2.15: Belgio.

⁽¹⁶⁾ Cfr. sito Internet della Corte dei conti europea: <http://eca.europa.eu>

Risorse proprie basate sull'IVA

2.23. Una riserva è uno strumento mediante il quale un elemento dubbio figurante in un estratto IVA trasmesso da uno Stato membro può essere rettificato oltre il termine di quattro anni stabilito dalla normativa. L'uso delle riserve fa quindi parte del processo di controllo interno. La Commissione e gli Stati membri dovrebbero comunque sforzarsi di risolvere i casi di elementi dubbi il prima possibile.

2.24. Nel 2011, la Commissione ha espresso 46 riserve e ne ha revocate 42. Secondo la Commissione, l'effetto netto è stato di ridurre di circa 88 milioni di euro le risorse proprie basate sull'IVA ⁽¹⁷⁾. Alla fine dell'esercizio, il numero totale di riserve ancora valide era di 156 (cfr. **tabella 2.2**). Sul totale delle riserve espresse dalla Commissione, 51 riguardano violazioni della normativa in materia di IVA. Queste possono essere revocate soltanto dopo che la procedura di infrazione è stata chiusa ed si è potuto determinare l'effetto sulla base imponibile IVA per gli esercizi in causa.

2.25. La Commissione continua ad impegnarsi a revocare le riserve in materia di IVA pendenti ormai da tempo. La Corte definisce così le riserve relative ad esercizi di oltre dieci anni prima: cioè le riserve in essere alla fine del 2011 che riguardavano il 2002 ed esercizi precedenti. Esistevano 15 riserve di questo tipo alla fine del 2011, alcune delle quali risalenti al 1995, rispetto a 16 alla fine del 2010 (cfr. paragrafo 2.23 della relazione annuale sull'esercizio 2010).

2.24. I dati utilizzati nella relazione differiscono leggermente da quelli che la Commissione fornisce nell'allegato corrispondente dei suoi conti annuali, perché la Corte e la Commissione utilizzano metodi leggermente diversi per il conteggio delle riserve. La Corte utilizza la data di notificazione e la Commissione la data in cui sono ultimate le relative procedure amministrative interne.

2.25. Vi è stato un miglioramento costante della frequenza delle consultazioni con gli Stati membri e la cooperazione tra la Commissione e gli Stati membri è aumentata e continuerà ad aumentare. La proporzione delle riserve che la Corte considera pendenti da tempo continua a diminuire ed è ora inferiore al 10 % del totale. Anche con una maggiore cooperazione ci saranno sempre alcune riserve pendenti da tempo, dato che alcune hanno molte ramificazioni da esplorare, comprese le questioni di principio, e possono richiedere più tentativi per raggiungere una soluzione. La definizione di «pendente da tempo» adottata dalla Corte rischia di far sembrare eccessivo il tempo impiegato per risolvere le riserve. Delle nuove riserve emesse dalla Commissione nel 2011, il 75 % riguardava il 2007 e quindi, secondo la metodologia della Corte, era già trascorso quasi per metà il periodo che fa considerare le riserve «pendenti da tempo».

⁽¹⁷⁾ Risultato di un aumento di 8 milioni di euro e di una diminuzione di 96 milioni di euro.

Tabella 2.2 — Riserve relative all'IVA al 31 dicembre 2011

Stati membri	Numero di riserve pendenti al 31.12.2010	Riserve stabilite nel 2011	Riserve revocate nel 2011	Numero di riserve pendenti al 31.12.2011	Anno più remoto a cui si applicano le riserve
Belgio	0	1	0	1	2007
Bulgaria	2	5	1	6	2007
Repubblica ceca	8	9	4	13	2004
Danimarca	9	2	3	8	2005
Germania	1	5	0	6	2003
Estonia	9	1	0	10	2004
Irlanda	10	2	7	5	1998
Grecia	7	0	0	7	1999
Spagna	1	2	0	3	2003
Francia	6	1	0	7	2001
Italia	8	2	3	7	1995
Cipro	6	0	2	4	2004
Lettonia	6	0	1	5	2004
Lituania	2	0	0	2	2005
Lussemburgo	2	0	2	0	
Ungheria	4	0	0	4	2004
Malta	10	0	0	10	2004
Paesi Bassi	8	6	5	9	2004
Austria	6	0	0	6	2002
Polonia	6	0	1	5	2004
Portogallo	14	0	9	5	2003
Romania	0	5	1	4	2007
Slovenia	0	0	0	0	
Slovacchia	0	0	0	0	
Finlandia	8	3	1	10	1995
Svezia	10	2	1	11	1995
Regno Unito	9	0	1	8	1998
TOTALE	152	46	42	156	

Fonte: Corte dei conti europea.

Risorse proprie basate sull'RNL

Riserve generali e riserve specifiche

2.26. Alla fine del 2011 esistevano riserve generali⁽¹⁸⁾ relative ai dati RNL degli Stati membri UE-15 per il periodo 2002-2007 e degli Stati membri UE-10 per il periodo 2004-2007, e di Bulgaria e Romania per il 2007.

2.27. All'inizio del 2011 erano aperte quattro riserve specifiche relative al PNL⁽¹⁹⁾ per il periodo 1995-2001. La Commissione ha successivamente revocato due riserve relative al Regno Unito, per cui alla fine del 2011 il numero delle riserve specifiche pendenti è di due⁽²⁰⁾.

Verifica degli inventari RNL

2.28. Sulla base della verifica degli inventari RNL svolta da Eurostat, il comitato RNL ha adottato due relazioni di valutazione sugli Stati membri UE-25, rispettivamente nel luglio e nell'ottobre 2011. Fino alla fine di gennaio 2012 non sono state revocate riserve generali o espresse riserve specifiche in relazione ai dati RNL relativi al periodo dal 2002 in avanti (cfr. paragrafi 2.29 e 2.41, quarto trattino, della relazione annuale sull'esercizio 2010).

2.26. Come la Corte riconosce al punto 2.28, la situazione è notevolmente cambiata al gennaio 2012, quando restavano pendenti riserve generali solo per la Bulgaria e la Romania.

2.27. La Commissione prosegue la cooperazione con i due paesi per i quali sono ancora pendenti riserve relative al PNL per il periodo 1995-2001 (a fine 2011, una per la Grecia e una per il Regno Unito), allo scopo di poterle revocare.

2.28. A seguito delle conclusioni tratte nelle due riunioni del comitato RNL svoltesi nel secondo semestre 2011, i lavori sono proseguiti sino alla fine dell'anno per identificare e formulare con precisione le riserve specifiche necessarie per sostituire le riserve generali esistenti. Le procedure amministrative necessarie per dare simultaneamente a ciascuno dei 25 Stati membri la notifica ufficiale di conferma della revoca delle riserve generali e delle riserve specifiche emesse nei loro confronti sono state concluse all'inizio del 2012.

⁽¹⁸⁾ Ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 7, del regolamento (CE, Euratom) n. 1150/2000 e successive modifiche, dopo il 30 settembre del quarto anno successivo ad un esercizio determinato, le eventuali modifiche del PNL/RNL non sono più prese in considerazione, tranne che per i punti notificati prima di tale scadenza dalla Commissione o dallo Stato membro. Tali punti sono noti come «riserve». Una riserva generale riguarda tutti i dati di uno Stato membro.

⁽¹⁹⁾ Una riserva specifica riguarda elementi specifici dell'inventario RNL (PNL fino al 2001, RNL successivamente) quali il valore aggiunto lordo di attività selezionate, la spesa totale per i consumi finali o il risultato lordo di gestione e reddito misto lordo.

⁽²⁰⁾ Queste riserve riguardavano Grecia e Regno Unito e vertevano su aspetti metodologici e di compilazione.

Altre entrate: ammende e sanzioni pecuniarie

Recupero forzato

2.29. Le modalità d'esecuzione del regolamento finanziario ⁽²¹⁾ prevedono che la Commissione proceda all'esecuzione forzata del credito mediante ogni mezzo offerto dalla legge quando il debitore non abbia versato, a titolo provvisorio, gli importi corrispondenti oppure non abbia costituito una garanzia finanziaria a copertura dell'intero importo entro la data stabilita. Alla fine del 2011, circa il 2 % ⁽²²⁾ delle ammende pendenti non erano state coperte né da pagamenti a titolo provvisorio né da garanzie dopo la data di scadenza del pagamento.

2.30. La Corte ha esaminato un campione di 14 dei casi relativi a tali ammende ed ha rilevato che per otto di essi la Commissione non ha esperito tutte le vie possibili per disporre il recupero forzato.

2.31. Tutti questi casi riguardavano debitori che, in base a quanto affermato dalla Commissione, versavano in precarie condizioni finanziarie. Nella relazione annuale di attività per il 2011, la Direzione generale Bilancio dichiara che non procederà al recupero forzato laddove, in base alla propria valutazione, gli interessi finanziari dell'Unione saranno tutelati meglio negoziando un piano di pagamenti. La Commissione sta proponendo di modificare le modalità d'esecuzione del regolamento finanziario in modo da consentire il ricorso a questa azione «in circostanze eccezionali».

2.29. *Procedere al recupero forzato a qualsiasi prezzo potrebbe avere conseguenze irreparabili e distruggere o far fallire le società cui sono inflitte ammende. La Commissione cerca di ottenere la copertura delle ammende negoziando con le società al fine di salvaguardare l'ammenda mediante acconti regolari o garanzie.*

È grazie a tali negoziati che una parte delle ammende non riscosse (compresi gli interessi di mora) inflitte a imprese in situazione finanziaria precaria può essere recuperata o coperta da una garanzia e che un piano di pagamento coperto da una garanzia finanziaria può essere concordato secondo le regole in vigore (cfr. paragrafo 2.32). Alcune ammende non possono però essere riscosse perché sono inflitte a imprese in fallimento, in situazione finanziaria precaria o stabilite al di fuori dell'Unione.

2.30. *Per quanto riguarda gli otto casi menzionati dalla Corte, la Commissione è del parere che le ammende riguardino casi in cui erano pendenti richieste di misure provvisorie o di incapacità contributiva ai sensi del punto 35 degli orientamenti 2006 per il calcolo delle ammende e/o casi in cui il recupero forzato avrebbe causato l'insolvenza immediata della società in questione, con conseguente perdita dell'ammenda per la Commissione, che non è un creditore preferenziale.*

Questi esempi indicano che la Commissione cerca sempre, quando i debitori versano in una situazione finanziaria precaria, di ottenere la copertura delle ammende negoziando con le società per salvaguardare la riscossione dell'ammenda.

⁽²¹⁾ Articoli 84, 85 e 85 bis del regolamento (CE, Euratom) n. 2342/2002 della Commissione del 23 dicembre 2002, recante modalità d'esecuzione del regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (GU L 357 del 31.12.2002, pag. 1), modificato da ultimo dal regolamento (CE, Euratom) n. 478/2007 (GU L 111 del 28.4.2007, pag. 13).

⁽²²⁾ 240 milioni di euro su 13 miliardi di euro.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Rating di credito minimo per le istituzioni finanziarie che rilasciano garanzie

2.32. Ai sensi dell'articolo 28 bis del regolamento finanziario ⁽²³⁾, la salvaguardia degli attivi costituisce uno degli obiettivi della gestione della Commissione. Per far sì che le garanzie costituite a copertura delle ammende siano salvaguardate, la Commissione stabilisce dei requisiti minimi riguardo al rating del credito delle istituzioni che forniscono le garanzie. La Corte ha riscontrato casi in cui questi requisiti non erano stati rispettati.

2.33. Il 13 maggio 2011, la Commissione ha reso meno rigorose le condizioni relative a queste garanzie, alla luce del deterioramento delle condizioni del mercato. La Corte ha riscontrato esempi in cui anche queste nuove norme erano state disattese.

2.34. Alla luce dell'attuale situazione del settore bancario, la Commissione dichiara nella relazione annuale di attività della Direzione generale Bilancio di stare rivedendo la propria politica in materia di gestione del rischio.

2.32-2.35. La Commissione ritiene che in un numero molto limitato di casi sia stato impossibile ottenere garanzie che rispettassero i requisiti stabiliti tenendo conto del deterioramento del contesto finanziario.

2.33-2.34. Data l'attuale situazione del settore finanziario europeo, è inevitabile che la Commissione riesamini periodicamente la sua politica di gestione dei rischi relativa alle garanzie che coprono le ammende pendenti. Infatti, la maggior parte delle grandi banche sono state declassate dalle tre principali agenzie di rating e nella grande maggioranza degli Stati membri è impossibile trovare una banca con un rating accettabile, il che rende molto difficile per una piccola o media impresa, ad esempio, ottenere una simile garanzia. Date le condizioni del mercato, la Commissione è stata costretta a rivedere i requisiti per le garanzie il 13 maggio 2011.

Negli esempi cui fa riferimento la Corte le garanzie in questione hanno rispettato la politica del rischio in vigore quando queste sono state accettate dalla Commissione. Il rating dei garanti è stato successivamente abbassato, il che, dato il numero ridotto di banche rispondenti ai criteri ancora sul mercato, ha indotto nuovamente la Commissione a riconsiderare la sua politica di rischio per le garanzie bancarie nel giugno 2012. Tenendo conto dell'evoluzione dei mercati finanziari, la nuova decisione assicura anche un sufficiente grado di diversificazione nell'esposizione complessiva della Commissione nei confronti dei singoli garanti.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI**Conclusioni**

2.35. Sulla base del lavoro di audit espletato ⁽²⁴⁾, la Corte conclude che per l'esercizio finanziario chiuso al 31 dicembre 2011:

- a) gli estratti degli Stati membri ed i pagamenti delle risorse proprie tradizionali;

⁽²³⁾ Regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio, del 25 giugno 2002, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (GU L 248 del 16.9.2002, pag. 1), modificato da ultimo dal regolamento (UE, Euratom) n. 1081/2010 del Parlamento Europeo e del Consiglio (GU L 311 del 26.11.2010, pag. 9).

⁽²⁴⁾ Per le ragioni spiegate ai paragrafi 2.13 e 2.14, questa conclusione non comporta una valutazione della qualità dei dati relativi all'IVA o all'RNL trasmessi dagli Stati membri alla Commissione.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- b) gli importi calcolati dalla Commissione per i contributi degli Stati membri sulla base dei dati IVA e RNL ricevuti da questi ultimi;
- c) il calcolo della correzione a favore del Regno Unito; nonché
- d) le altre entrate

non presentavano errori rilevanti.

2.36. Alla luce del lavoro di audit svolto, la Corte ha rilevato che i sistemi di supervisione e controllo per le entrate sono efficaci. La Corte attira però l'attenzione sulle questioni esposte qui di seguito:

- a) gli audit della Corte hanno rivelato debolezze della vigilanza doganale nazionale (paragrafo 2.20). La Corte conclude che i sistemi di supervisione e controllo degli Stati membri sottoposti ad audit sono solo parzialmente efficaci nel garantire la completa e corretta registrazione delle risorse proprie tradizionali;
- b) le riserve pendenti da molto tempo sono ancora valide per le risorse proprie basate sull'IVA (paragrafo 2.25);
- c) alla fine del 2011, la Commissione non aveva ancora revocato le riserve generali ed espresso riserve specifiche in relazione ai dati RNL per gli Stati membri UE-25 per il periodo dal 2002 in avanti (paragrafo 2.28);
- d) alla fine del 2011, la Commissione non aveva ancora revocato le due riserve specifiche PNL rimaste per il periodo dal 1995 al 2001 (paragrafo 2.27);
- e) la Corte prende atto delle ragioni per cui non vengono attuati recuperi forzati in tutti i casi (paragrafo 2.31). La Commissione sta proponendo di modificare le modalità d'esecuzione del regolamento finanziario in modo da consentire il ricorso a questa azione «in circostanze eccezionali»;

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

2.36.

- a) *La Commissione darà seguito alle constatazioni della Corte con gli Stati membri interessati.*

- b) *Il numero e la proporzione delle riserve pendenti secondo la definizione della Corte continuano a diminuire: attualmente le riserve sono meno del 10 % del totale. Vi saranno sempre alcune riserve pendenti da tempo, in quanto possono esservi molte ramificazioni che gli Stati devono esplorare e a cui devono porre rimedio.*

Vi è stato un miglioramento costante della frequenza delle consultazioni con gli Stati membri e la cooperazione tra la Commissione e gli Stati membri è aumentata e continuerà ad aumentare.

- c) *Le procedure amministrative necessarie per dare simultaneamente a ciascuno dei 25 Stati membri la notifica ufficiale di conferma della revoca delle riserve generali e delle riserve specifiche emesse nei loro confronti sono state concluse all'inizio del 2012.*

- d) *La Commissione prosegue la cooperazione con i due Stati per i quali sono ancora pendenti riserve relative al PIL per il periodo 1995-2001 (a fine 2011, una per la Grecia e una per il Regno Unito), allo scopo di poterle revocare.*

- e) *La Commissione cerca sempre di ottenere la migliore copertura di un'ammenda impugnata (tramite un pagamento provvisorio o una garanzia), ma in alcuni casi in cui l'impresa cui è stata inflitta l'ammenda si trova in una situazione finanziaria precaria, le negoziazioni della copertura possono essere lunghe e coinvolgere altre parti (azionisti, società madri o banche). Una nuova norma che consenta, in casi eccezionali, una dilazione di pagamento senza garanzia permetterà di riscuotere parte di un'ammenda anche se l'impresa non può ottenere una garanzia bancaria.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- f) la Commissione sta rivedendo inoltre la propria politica di gestione dei rischi in materia di affidabilità delle garanzie costituite a copertura delle ammende e sanzioni pecuniarie ancora da pagare, al fine di tener conto della situazione del settore bancario (cfr. paragrafo 2.34).

Raccomandazioni

2.37. L'**allegato 2.3** mostra i risultati dell'esame svolto dalla Corte dei progressi compiuti nel dar seguito alle raccomandazioni espresse in precedenti relazioni annuali (2008 e 2009). Vanno rilevati i seguenti punti specifici:

- a) nelle precedenti relazioni annuali (ad esempio, paragrafo 4.14 della relazione annuale 2008 e paragrafo 2.20 della relazione annuale 2009), la Corte affermava di continuare a rilevare problemi nell'uso della «contabilità B». Nel 2011, la Commissione riscontrava ancora problemi di questo tipo nel corso delle sue ispezioni;
- b) per quanto riguarda le risorse proprie basate sull'RNL, la Corte aveva raccomandato (ad esempio, paragrafo 2.38 della relazione annuale sull'esercizio 2009) alla Commissione di: i) chiarire l'ambito del giudizio espresso nelle relazioni di valutazione sui dati RNL degli Stati membri; e ii) tener conto della propria valutazione dei sistemi di supervisione e controllo degli istituti nazionali di statistica per la compilazione dei conti nazionali. Queste raccomandazioni non sono state seguite dalla Commissione nelle valutazioni dei dati RNL degli Stati membri UE-25 (cfr. paragrafo 2.28).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- f) La politica di gestione dei rischi è stata riveduta e adattata per tener conto dell'attuale contesto economico e finanziario, mantenendo il livello di sicurezza degli attivi finanziari al livello più alto possibile. I rating di credito forniscono un'indicazione per la valutazione dei rischi ma non sono utilizzati come unico criterio, o senza tener conto di altri criteri per le decisioni di gestione dei rischi.

2.37.

- a) La Commissione esamina ogni anno la contabilità B nel corso delle sue ispezioni. La contabilità B, in cui sono iscritti debiti che non sono garantiti e/o sono contestati, per sua natura contiene aspetti problematici e per questo motivo i servizi della Commissione la esaminano ogni anno. Va però osservato che la contabilità B è ora informatizzata nella maggior parte degli Stati membri e il numero degli importi indebitamente iscritti nella contabilità B è in diminuzione. La maggior parte delle osservazioni formulate dalla Commissione riguarda la responsabilità finanziaria dello Stato membro, per esempio quando un importo non può essere riscosso (ed è stornato) o quando un debito è annullato a causa di un errore amministrativo. In questi casi la gestione della contabilità B, in quanto tale, non è in questione.
- b) La Commissione considera che l'impostazione che ha seguito (controllo dei questionari RNL, verifica degli inventari RNL in base al GIAQ integrata da una verifica diretta) sia adeguata ai fini della valutazione definitiva dell'RNL degli Stati membri. In tale contesto, i sistemi di supervisione e di controllo (SSC) hanno carattere organizzativo e non forniscono indicazioni specifiche sull'affidabilità dei conti, che dipende soprattutto dalle fonti statistiche e dai metodi utilizzati, anche se gli SSC possono contribuire a ridurre i rischi di errori nei conti nazionali. La Commissione proseguirà, tenendo conto delle osservazioni della Corte, i lavori di elaborazione di orientamenti SSC per la compilazione dei conti nazionali da parte degli Stati membri.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

2.38. Alla luce di questo esame, nonché delle risultanze e delle conclusioni tratte per il 2011, la Corte raccomanda alla Commissione di:

- **Raccomandazione 1:** incoraggiare gli Stati membri a potenziare la vigilanza doganale, al fine di massimizzare gli importi riscossi a titolo di risorse proprie tradizionali;
- **Raccomandazione 2:** continuare nel proprio impegno volto a garantire il corretto utilizzo della contabilità B, l'applicazione di sistemi contabili che consentano agli Stati membri di trasmettere estratti della contabilità A oggettivamente completi e corretti.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

2.38.

La Commissione continuerà a verificare che gli Stati membri abbiano messo in atto quadri di controllo appropriati per tutelare gli interessi finanziari dell'UE nel campo delle risorse proprie tradizionali.

La Commissione continuerà a verificare che la contabilità B sia utilizzata correttamente e che i sistemi contabili permettano una contabilità A degli Stati membri completa ed esatta.

ALLEGATO 2.1

RISULTATI DELLA VERIFICA DELLE OPERAZIONI RELATIVE ALLE ENTRATE

	2011				2010	2009	2008
	RPT	IVA/RNL, rettifiche ex Titolo 1 del bilancio	Altre entrate	Totale			
DIMENSIONI E STRUTTURA DEL CAMPIONE							
Totale operazioni (di cui):	7	42	6	55	55	62	60
ordini di riscossione	7	42	6	55	55	62	60
RISULTATI DELLA VERIFICA ⁽¹⁾ ⁽²⁾							
Percentuale (numero) di operazioni verificate e risultate							
Non inficiate da errori	100 % (7)	100 % (42)	83 % (5)	98 % (54)	100 %	95 %	100 %
Inficiate da uno o più errori	0 % (0)	0 % (0)	17 % (1)	2 % (1)	0 %	5 %	0 %
IMPATTO STIMATO DEGLI ERRORI QUANTIFICABILI							
Tasso di errore più probabile				0,8 %			
Limite superiore dell'errore (LSE)				2,4 %			
Limite inferiore dell'errore (LIE)				0,0 %			

⁽¹⁾ Per visualizzare meglio i diversi profili di rischio che presentano i vari settori del gruppo di politiche, il campione è stato suddiviso in segmenti.

⁽²⁾ Le cifre tra parentesi rappresentano il numero effettivo di operazioni.

ALLEGATO 2.2

RISULTATI DELL'ESAME DEI SISTEMI RELATIVI ALLE ENTRATE

Valutazione dei sistemi esaminati

Sistemi considerati	Controlli della Commissione negli Stati membri	Calcoli/Verifiche documentali e gestione delle entrate della Commissione	Gestione delle riserve della Commissione	Controlli interni chiave negli Stati membri controllati	Valutazione globale
RPT	Efficaci	Efficaci	N/A	Parzialmente efficaci	Efficaci
IVA/RNL	Efficaci	Efficaci	Efficaci	N/A	Efficaci
Correzione UK	N/A	Efficaci	N/A	N/A	Efficaci
Ammende e sanzioni pecuniarie	N/A	Efficaci	N/A	N/A	Efficaci

ALLEGATO 2.3

SEGUITO DATO ALLE RACCOMANDAZIONI FORMULATE IN PRECEDENZA IN RELAZIONE ALLE ENTRATE

Anno	Raccomandazione della Corte	Analisi della Corte sui progressi compiuti	Risposta della Commissione
2009	<p>Per quanto riguarda le risorse proprie basate sull'RNL, la Corte aveva raccomandato (ad esempio, paragrafo 2.38 della relazione annuale sull'esercizio 2009) che la Commissione avrebbe dovuto:</p> <p>i) chiarire l'ambito del giudizio espresso nelle relazioni di valutazione sui dati RNL degli Stati membri; e</p> <p>ii) tener conto della valutazione dei sistemi di supervisione e controllo degli istituti nazionali di statistica per la compilazione dei conti nazionali.</p>	<p>i) nelle relazioni sugli Stati membri UE-25, la Commissione aveva svolto una valutazione della qualità dei dati RNL e della loro conformità con SEC 95, senza chiarire l'ambito e gli obiettivi del lavoro di verifica condotto da Eurostat a sostegno della conclusione generale;</p> <p>ii) poiché Eurostat nel 2011 non aveva ancora adottato orientamenti relativi alle migliori pratiche per il funzionamento dei sistemi di supervisione e controllo per la compilazione dei conti nazionali, a parere della Corte la verifica della Commissione non poteva essere stata svolta correttamente nel contesto della valutazione finale dei dati RNL degli Stati membri UE-25.</p>	<p><i>La Commissione considera che l'impostazione che ha seguito (controllo dei questionari RNL, verifica degli inventari RNL in base al GIAQ integrata da una verifica diretta) sia adeguata ai fini della valutazione definitiva dell'RNL degli Stati membri. In tale contesto, i sistemi di supervisione e di controllo (SSC) hanno carattere organizzativo e non forniscono indicazioni specifiche sull'affidabilità dei conti, che dipende soprattutto dalle fonti statistiche e dai metodi utilizzati, anche se gli SSC possono contribuire a ridurre i rischi di errori nei conti nazionali. La Commissione proseguirà, tenendo conto delle osservazioni della Corte, i lavori di elaborazione di orientamenti SSC per la compilazione dei conti nazionali da parte degli Stati membri.</i></p>
2009 e 2008	<p>La Corte ha ripetutamente riferito un uso inadeguato della contabilità B (ad esempio, paragrafo 2.20 della relazione annuale sull'esercizio 2009 e 4.14 della relazione annuale sull'esercizio 2008).</p>	<p>La Commissione esamina la contabilità B ogni anno e rileva ancora tale uso inadeguato.</p>	<p><i>La Commissione continuerà a verificare che la contabilità B sia utilizzata correttamente e che i sistemi contabili permettano una contabilità A degli Stati membri completa ed esatta.</i></p>

CAPITOLO 3

Agricoltura: sostegno al mercato e aiuti diretti

INDICE

	<i>Paragrafi</i>
Introduzione	3.1-3.9
Caratteristiche specifiche del settore	3.2-3.8
Estensione e approccio dell'audit	3.9
Regolarità delle operazioni	3.10-3.13
Condizionalità	3.13
Efficacia dei sistemi	3.14-3.41
Sistemi degli Stati membri concernenti la regolarità delle operazioni	3.14-3.24
Procedure amministrative e di controllo per garantire la correttezza dei pagamenti, compresa la qualità delle banche dati	3.18-3.22
Sistemi di controllo basati su verifiche fisiche in loco	3.23
Procedure intese a garantire il recupero dei pagamenti indebiti	3.24
Sistema di supervisione e attestazione dei responsabili della gestione presso la Commissione	3.25-3.41
Valutazione, da parte della Commissione, del corretto funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo	3.27-3.39
Attestazione dei responsabili della gestione della DG AGRI — Relazione annuale di attività (RAA)	3.40-3.41
Conclusioni e raccomandazioni	3.42-3.45
Conclusioni	3.42-3.43
Raccomandazioni	3.44-3.45

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

INTRODUZIONE

3.1. Il presente capitolo espone la valutazione specifica della Corte relativa al sostegno al mercato e agli aiuti diretti a favore dell'agricoltura, compresi nel settore 05 (Agricoltura e sviluppo rurale). Le informazioni fondamentali relative alle attività esaminate e alla spesa nel 2011 sono indicate nella **tabella 3.1**.

3.1. Le spese amministrative di cui alla **tabella 3.1** riguardano anche attività che non rientrano nel FEAGA, il quale finanzia una linea di bilancio (05 01 04 01) con pagamenti erogati per 7,7 milioni di euro nel 2011 su una spesa amministrativa complessiva di 133,7 milioni di euro (capitolo 05 01).

Tabella 3.1 — Agricoltura: sostegno al mercato e aiuti diretti — Informazioni fondamentali relative all'esercizio 2011

(milioni di euro)

Titolo di bilancio	Settore	Descrizione	Pagamenti	Modalità di gestione
05	Spesa agricola finanziata dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA)	Spese amministrative ⁽¹⁾	134	Centralizzata diretta
		Interventi sui mercati agricoli	3 533	Concorrente ⁽²⁾
		Aiuti diretti	40 178	Concorrente
		Altre spese	98	Centralizzata diretta/ Concorrente
			43 943	
Totale spese amministrative ⁽³⁾			134	
Totale spese operative			43 809	
di cui: — anticipi			8	
— pagamenti intermedi/finali			43 801	
Totale pagamenti dell'esercizio			43 943	
Totale impegni dell'esercizio			43 950	

⁽¹⁾ L'importo rappresenta la spesa amministrativa totale per il titolo 05.

⁽²⁾ Compresi 1,5 milioni di euro la cui modalità di gestione è centralizzata (linea di bilancio 05 02 20 02).

⁽³⁾ L'audit delle spese amministrative è soggetto del capitolo 9.

Fonte: Conti annuali dell'Unione europea per l'esercizio 2011.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Caratteristiche specifiche del settore

3.2. Le finalità ⁽¹⁾ della politica agricola comune (PAC) stabilite nel trattato sono: incrementare la produttività dell'agricoltura e assicurare così un equo tenore di vita alla popolazione agricola, stabilizzare i mercati, garantire la sicurezza degli approvvigionamenti e assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori.

3.3. Il bilancio dell'UE finanzia le spese della PAC principalmente attraverso due fondi ⁽²⁾: il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA), che finanzia integralmente le misure a sostegno dei mercati e gli aiuti diretti dell'UE ⁽³⁾, e il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), che cofinanzia i programmi di sviluppo rurale. Questo capitolo esamina le spese del FEAGA, mentre per un'analisi delle spese relative allo sviluppo rurale si rimanda al capitolo 4.

3.4. Le principali misure finanziate dal FEAGA sono le seguenti:

- *l'aiuto diretto denominato Regime di pagamento unico (RPU)*. Per beneficiare dell'RPU, gli agricoltori devono aver prima ottenuto dei «diritti all'aiuto» ⁽⁴⁾, ciascuno dei quali, unitamente ad un ettaro di terreno ammissibile dichiarato dall'agricoltore, dà origine a un pagamento RPU. Tale regime ha rappresentato nel 2011 una spesa di 31 082 milioni di euro (77 % degli aiuti diretti),
- *l'aiuto diretto denominato Regime di pagamento unico per superficie (RPUS)*, che consiste nel versamento di importi uniformi per ogni ettaro di terreno agricolo ammissibile. Il regime RPUS è attualmente applicato in dieci degli Stati membri ⁽⁵⁾ che hanno aderito all'UE nel 2004 e nel 2007. Nel 2011, l'RPUS ha rappresentato una spesa di 5 084 milioni di euro (13 % degli aiuti diretti),
- *altri regimi di aiuto diretto connessi a produzioni agricole specifiche* (quali ad esempio le vacche nutrici, il cotone ecc.). Nel 2011, la spesa corrispondente a tali regimi è ammontata a 4 012 milioni di euro (10 % degli aiuti diretti),
- *gli interventi sui mercati agricoli*, quali le scorte d'intervento, le restituzioni all'esportazione, i programmi alimentari e gli aiuti specifici per i settori del vino e degli ortofrutticoli (ammontati complessivamente a 3 533 milioni di euro nel 2011).

⁽¹⁾ Articolo 39 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

⁽²⁾ Regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio, del 21 giugno 2005, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 209 dell'11.8.2005, pag. 1).

⁽³⁾ Con l'eccezione di alcune misure cofinanziate, quali le misure di promozione e il programma «Frutta nelle scuole».

⁽⁴⁾ Il numero e il valore dei diritti di ciascun agricoltore sono stati calcolati dalle autorità nazionali secondo uno dei modelli previsti dalla legislazione dell'UE.

⁽⁵⁾ Bulgaria, Repubblica ceca, Estonia, Cipro, Lettonia, Lituania, Ungheria, Polonia, Romania e Slovacchia.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.5. Nell'ambito dei regimi di aiuti diretti del FEAGA ⁽⁶⁾, i beneficiari degli aiuti dell'UE hanno l'obbligo giuridico di soddisfare determinati requisiti di «condizionalità», i quali riguardano la protezione dell'ambiente, la sanità pubblica, la salute delle piante e degli animali, il benessere degli animali [Criteri di gestione obbligatori (CGO)] e il mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA) ⁽⁷⁾. Qualora si ravvisi un'inosservanza di tali obblighi, si applica una riduzione all'importo degli aiuti spettanti all'agricoltore ⁽⁸⁾.

3.6. Le spese della PAC sono soggette alla gestione concorrente da parte della Commissione e degli Stati membri e sono erogate attraverso 81 organismi pagatori nazionali o regionali. Tali organismi sono responsabili dell'esecuzione dei pagamenti ai beneficiari, previa verifica — diretta o attraverso gli organi delegati — dell'ammissibilità delle domande di aiuto. Il Sistema integrato di gestione e di controllo (SIGC) è il principale sistema di gestione e di controllo volto a garantire la regolarità delle operazioni di aiuto diretto FEAGA. La contabilità e i registri di pagamento degli organismi pagatori sono esaminati da organi di controllo indipendenti (denominati «organismi di certificazione»), che riferiscono alla Commissione attraverso certificati e relazioni annuali.

3.7. La Commissione è tenuta ad assicurarsi che gli Stati membri abbiano predisposto sistemi di gestione e di controllo conformi ai requisiti previsti dai regolamenti e a verificare che tali sistemi funzionino in modo efficace.

3.8. Per quanto riguarda gli aiuti diretti, i principali rischi sotto il profilo della regolarità delle operazioni consistono nel pagamento di aiuti per superfici non ammissibili o di aiuti a favore di due o più beneficiari per lo stesso appezzamento di terra, nonché nel pagamento di premi per animali per un numero di capi superiore a quello detenuto dal richiedente. Riguardo agli interventi sui mercati agricoli, i rischi principali per la regolarità consistono nella concessione di aiuti per spese non ammissibili o sovradichiarate.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.5. *Qualora si rilevi il mancato rispetto di tali condizioni, la normativa UE applica una sanzione all'importo totale dei pagamenti diretti erogati in base alle domande presentate dall'agricoltore nel corso dell'anno civile dell'accertamento se l'inadempienza è dovuta a un atto o un'omissione direttamente imputabile all'agricoltore e non sia di scarso rilievo.*

3.6. *A norma dell'articolo 5 del regolamento (CE) n. 885/2006 della Commissione, gli organismi di certificazione esaminano annualmente le procedure di controllo interno e i conti annuali degli organismi pagatori.*

⁽⁶⁾ Articoli 4-6 del regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio (GU L 30 del 31.1.2009, pag. 16).

⁽⁷⁾ Se da un lato le norme BCAA di cui all'allegato III del regolamento (CE) n. 73/2009 sono applicabili in tutti gli Stati membri, dall'altro i criteri di gestione obbligatori (CGO) di cui all'allegato II del medesimo regolamento sono obbligatori solo nell'EU-15. L'introduzione dei CGO è prevista a scaglioni tra il 2009 e il 2013 nel caso dell'EU-10 e tra il 2012 e il 2014 nel caso dell'EU-2.

⁽⁸⁾ A norma degli articoli 70 e 71 del regolamento (CE) n. 1122/2009 della Commissione (GU L 316 del 2.12.2009, pag. 65), il livello di riduzione per ciascuna infrazione dei CGO o delle BCAA può variare tra l'1 % e il 5 % in caso di negligenza e può provocare l'esclusione dell'agricoltore dal regime di aiuti in caso di infrazione intenzionale.

Estensione e approccio dell'audit

3.9. *L'allegato 1.1, parte 2*, del capitolo 1, descrive l'approccio e la metodologia globali adottati dalla Corte in materia di audit. Per quanto riguarda l'audit del sostegno al mercato e degli aiuti diretti all'agricoltura, si specifica quanto segue:

- nell'ambito dell'audit è stato esaminato un campione di 180 pagamenti intermedi e finali,
- in materia di condizionalità, la Corte ha concentrato la sua attività di verifica su un campione selezionato di obblighi BCAA ⁽⁹⁾ e di CGO ⁽¹⁰⁾ e ha classificato come errori ⁽¹¹⁾ i casi di infrazione degli obblighi di condizionalità. Tali errori sono stati inclusi nel calcolo del tasso di errore complessivo, purché potesse esserne dimostrata l'esistenza già nell'anno in cui l'imprenditore aveva presentato la domanda di aiuto ⁽¹²⁾. Si tratta di un cambiamento di approccio rispetto al metodo adottato negli esercizi precedenti, il quale non prevedeva l'inclusione della violazione degli obblighi di condizionalità nel calcolo del tasso di errore,
- le riduzioni e le esclusioni — applicate nei casi in cui i beneficiari degli aiuti UE dichiarino una superficie o un numero di animali superiori ai dati reali ⁽¹³⁾ — non sono state inserite nel calcolo del tasso di errore della Corte,

3.9.

- *Gran parte dei requisiti di condizionalità, quali ad esempio i CGO, devono essere rispettati da tutti i cittadini dell'UE, siano essi agricoltori beneficiari di aiuti dall'UE nell'ambito della PAC o meno. Il rispetto della condizionalità non costituisce un criterio di ammissibilità; di conseguenza la verifica di questi requisiti non è attinente alla legittimità e alla regolarità delle operazioni in questione. I produttori che non rispettano i requisiti hanno il diritto di percepire i pagamenti ma vengono sanzionati in funzione della gravità, entità, permanenza o ripetizione delle infrazioni riscontrate, nonché del loro carattere intenzionale o di negligenza. Ciò è dimostrato inoltre dal fatto che i pagamenti possono essere erogati anche prima che si concludano i controlli di condizionalità; le sanzioni non si applicano inoltre ai pagamenti corrispondenti all'anno civile in cui l'agricoltore ha compiuto l'infrazione, bensì ai pagamenti erogati nell'anno civile del rilevamento dell'infrazione da parte delle autorità nazionali. Per tutte queste ragioni la Commissione non tiene conto delle violazioni degli obblighi di condizionalità nel calcolare il livello di errore ai fini della relazione annuale di attività.*

⁽⁹⁾ Evitare la propagazione di vegetazione indesiderata, mantenere le terrazze e gli oliveti e rispettare densità di bestiame minime o gli obblighi di mietitura.

⁽¹⁰⁾ CGO 4 relativo alla direttiva sui nitrati.

⁽¹¹⁾ Gli obblighi in materia di condizionalità rappresentano i requisiti di legge sostanziali che devono essere rispettati da tutti i beneficiari di aiuti diretti nonché le condizioni di base, e in molti casi le uniche, da rispettare per giustificare il versamento dell'intero importo dei pagamenti diretti; da ciò deriva la decisione della Corte di considerare come errore il mancato rispetto di tali prescrizioni.

⁽¹²⁾ Per ciascuna infrazione, la quantificazione dell'errore è stata calcolata in base al sistema nazionale di riduzione dei pagamenti.

⁽¹³⁾ A norma del regolamento (CE) n. 1122/2009, in caso di sovradichiarazione della superficie superiore al 3 % ovvero a due ettari, l'importo dell'aiuto è calcolato in base alla superficie misurata ridotta del doppio della superficie dichiarata in eccesso. Se la superficie sovradichiarata è superiore al 20 %, il gruppo di colture interessato è escluso dal regime di aiuti. I premi sui capi di bestiame sono disciplinati da disposizioni analoghe.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- la valutazione dei sistemi è stata condotta sui SIGC di cinque organismi pagatori degli Stati membri che applicano l'RPUS — Austria, Danimarca, Finlandia, Italia (Lombardia) e Spagna (Galizia) — e su un organismo pagatore di uno Stato membro che applica l'RPUS (Ungheria),

- la Corte ha esaminato l'attuazione (a livello nazionale) delle norme di condizionalità e dei sistemi di controllo da parte degli Stati membri. I risultati di tale analisi, presentati ai paragrafi 4.30-4.32 del capitolo 4, sono applicabili anche a questo capitolo,

- la Corte ha valutato l'operato degli organismi di certificazione di Romania e Bulgaria nell'ambito della nuova procedura di rafforzamento della garanzia ⁽¹⁴⁾,

- l'esame delle attestazioni dei responsabili della gestione presso la Commissione è stato condotto sulla base della relazione annuale di attività della direzione generale Agricoltura e sviluppo rurale (DG AGR) sugli aspetti relativi al FEAGA,

- nell'ambito della procedura di liquidazione dei conti da parte della Commissione, la Corte ha esaminato 17 certificati e rapporti emessi dagli organismi di certificazione FEAGA in relazione ad altrettanti organismi pagatori. I risultati di tale analisi sono presentati nel capitolo 4 (cfr. paragrafo 4.36).

⁽¹⁴⁾ Cfr. paragrafi 3.34 e 3.35.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

REGOLARITÀ DELLE OPERAZIONI

3.10. L'*allegato 3.1* contiene una sintesi dei risultati della verifica delle operazioni. Dai controlli effettuati sul campione di transazioni, è emerso che il 39 % di queste era inficiato da errori. La Corte stima che il tasso di errore più probabile è pari al 2,9 % ⁽¹⁵⁾.

3.11. Su 70 operazioni inficiate da errori, 60 (86 %) presentavano errori quantificabili concernenti la precisione [45 (75 %)], l'ammissibilità [14 (23 %)] e la realtà [1 (2 %)].

3.12. L'esempio 3.1 illustra alcuni casi di errori quantificabili individuati dalla Corte, mentre un caso di errore non quantificabile è illustrato nell'esempio 3.2. L'errore di precisione più frequente riguarda la sovradichiarazione delle superfici, nella maggior parte dei casi per una quota individuale inferiore al 5 %. Gli errori di precisione più rilevanti riguardano, invece, la valutazione inesatta dell'ammissibilità dei pascoli permanenti e la loro registrazione nel sistema di identificazione delle parcelle agricole (SIPA) (cfr. tra l'altro paragrafo 3.20).

3.10. Il tasso d'errore più probabilmente calcolato dalla Corte per l'esercizio finanziario 2011 registra un lieve incremento rispetto all'anno precedente ma rientra comunque nel normale intervallo di variazioni statistiche da un anno all'altro e non indica un deterioramento qualitativo generale nella gestione e nel controllo della spesa da parte degli Stati membri. Ciò è confermato dal fatto che, a parere della Commissione, uno dei casi che la Corte considera un errore palese ha invece carattere eccezionale e non denota una carenza intrinseca del sistema. La Commissione ritiene che il tasso di errore calcolato complessivamente dalla Corte per gli ultimi anni dimostri in maniera attendibile che il tasso più probabile di errore per il FEAGA è relativamente vicino alla soglia di rilevanza del 2 %.

Il basso tasso di errore evidenziato nelle statistiche di controllo che la Commissione ha ricevuto dagli Stati membri, verificate e convalidate in ampia misura dagli organismi di certificazione, conferma inoltre che le spese del FEAGA nell'esercizio 2011 sono state in linea di massima gestite correttamente.

Il rischio per il bilancio dell'UE è infine adeguatamente coperto dalle procedure di verifica della conformità della Commissione.

Si veda anche la risposta comune ai punti 3.11 e 3.12.

3.11 e 3.12. La Commissione osserva che la maggior parte degli errori quantificabili è relativamente contenuta in termini finanziari e riguarda principalmente lievi differenze nella nuova misurazione delle parcelle effettuata dalla Corte (si veda il punto 3.12). In realtà 42 errori rilevati dalla Corte riguardano differenze minime nella seconda misurazione delle parcelle (24 errori al di sotto del 2 %).

⁽¹⁵⁾ La Corte calcola la stima d'errore sulla base di un campione statistico rappresentativo. La percentuale qui indicata rappresenta la migliore stima (nota come errore più probabile). La Corte è certa al 95 % che il tasso di errore nella popolazione sia compreso tra l'1,1 % (LIE) e il 4,7 % (LSE) — ossia, rispettivamente, i limiti inferiore e superiore dell'errore.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Esempio 3.1**Sovradichiarazione della superficie (esempio di errore di precisione)**

In uno Stato membro, le parcelle di riferimento classificate come pascoli permanenti sono considerate pienamente ammissibili anche se una parte sostanziale è coperta da rocce o cespugli fitti, circostanza che ne esclude l'ammissibilità. La Corte ha rilevato due sovradichiarazioni, rispettivamente del 28 % e al 36 %, relative ad altrettante operazioni effettuate in tale Stato membro.

Violazione delle norme sugli appalti pubblici (esempio di errore di ammissibilità)

Un'azione di promozione diretta a incoraggiare il consumo di latte è stata aggiudicata a un operatore del mercato interno senza essere preceduta dalla pubblicazione della gara d'appalto a livello europeo, come previsto dalla normativa dell'UE e nazionale. È stata pertanto compromessa la possibilità dei potenziali operatori di altri Stati membri di accedere all'appalto; ciò ha costituito una grave violazione delle norme sugli appalti pubblici, che ha reso irregolare il pagamento degli aiuti.

Domanda di aiuto per capi di bestiame inesistenti (esempio di errore concernente la realtà)

Un agricoltore ha percepito un premio speciale per 150 pecore. La Corte ha constatato che il beneficiario non possedeva alcuna pecora e che il pagamento corrispondente era dunque irregolare.

Esempio 3.2 — Esempio di errore non quantificabile

In uno Stato membro, il valore totale dei diritti assegnati e registrati nella banca dati del SIGC superava il massimale previsto dalla legislazione dell'UE ⁽¹⁶⁾.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Esempio 3.1**Sovradichiarazione delle superfici (esempio di errore di precisione)**

La Commissione è consapevole dei problemi riguardanti l'ammissibilità dei pascoli di questo Stato membro. Le autorità nazionali sono state invitate a porvi rimedio e a novembre 2010 hanno presentato un piano di miglioramento del SIPA, comprendente in particolare misure per l'applicazione di un coefficiente di ammissibilità delle parcelle adibite a pascolo e per l'aggiornamento sistematico del SIPA con i risultati di controlli in loco. La Commissione continuerà a sorvegliare l'attuazione del piano da parte delle autorità nazionali.

Violazione delle norme sugli appalti pubblici (esempio di errore di ammissibilità)

La Commissione segnala che lo Stato membro in questione non condivide le conclusioni della Corte. La Commissione valuterà se e come procedere, ricorrendo eventualmente alla procedura di verifica della conformità e tenendo conto del principio di proporzionalità.

Domanda di aiuto per capi di bestiame inesistenti (esempio di errore concernente la realtà)

Le autorità nazionali hanno predisposto il recupero degli importi indebitamente erogati e la Commissione segue attentamente la vicenda. Sarà inoltre avviata una procedura di verifica della conformità sui sistemi di gestione e di controllo dello Stato membro.

Esempio 3.2 — Esempio di errore non quantificabile

La Commissione osserva che lo Stato membro in questione ha ridotto i pagamenti agli agricoltori, rispettando così il massimale previsto dal regolamento del Consiglio (CE) n. 73/2009 per tutti gli aiuti diretti.

La Commissione valuterà le informazioni fornite dalla Corte e su questa base deciderà le misure da prendere.

⁽¹⁶⁾ L'eccedenza era superiore a 280 milioni di euro ma, in mancanza di informazioni pertinenti circa la base per l'assegnazione dei diritti, la Corte non ha potuto quantificare l'impatto sul bilancio dell'UE.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Condizionalità

3.13. Sulla base dell'esame di alcuni obblighi di condizionalità selezionati (cfr. paragrafo 3.9, secondo trattino), la Corte ha riscontrato infrazioni in 22 ⁽¹⁷⁾ dei 155 pagamenti soggetti a tali obblighi ⁽¹⁸⁾. Gli errori rilevati rappresentano circa 0,2 punti percentuali del tasso totale di errore di cui al paragrafo 3.10.

EFFICACIA DEI SISTEMI**Sistemi degli Stati membri concernenti la regolarità delle operazioni**

3.14. L'*allegato 3.2* contiene una sintesi dei risultati dell'esame svolto dalla Corte sui sistemi integrati di gestione e di controllo (SIGC) ⁽¹⁹⁾. I sistemi SIGC si sono rivelati parzialmente efficaci in tutti i sei organismi pagatori esaminati dalla Corte.

3.15. Gli audit della Corte hanno evidenziato che, presso gli organismi pagatori controllati, l'efficacia del SIGC risente della registrazione di dati inesatti nelle banche dati e della gestione amministrativa inadeguata delle domande da parte degli organismi pagatori. Persistono inoltre gravi carenze dei sistemi già segnalate in precedenti relazioni annuali (cfr. paragrafi 3.19-3.22).

3.13. Si veda la risposta al punto 3.9.

3.14 e 3.15. La Commissione ritiene che il SIGC, che copre il 91 % della spesa totale del FEAGA, sia un sistema di controllo generalmente in grado di limitare efficacemente il rischio di errori o di spese irregolari.

L'efficacia generale e il costante miglioramento del SIGC sono corroborati dai risultati degli audit di conformità che la Commissione ha effettuato negli ultimi anni in tutti gli Stati membri, come pure dal basso tasso di errore rilevato nelle statistiche di controllo inviate dagli Stati membri che sono verificate e convalidate dagli organismi di certificazione e indicano un livello di pagamenti indebiti inferiore alla soglia di rilevanza del 2 %.

Le carenze che persistono sono generalmente di minore entità. Molte di queste riguardano questioni di portata alquanto limitata, come ad esempio alcuni tipi di pascoli alpini in Austria, e non compromettono l'efficacia del SIGC. Queste carenze sono tenute sotto osservazione nel quadro delle procedure di verifica della conformità, che garantiscono un'adeguata copertura del rischio per il bilancio dell'UE.

Giacché le carenze rilevate dalla Corte in Austria sono di scarso rilievo, la Commissione giudica efficace il sistema di supervisione e di controllo del paese.

⁽¹⁷⁾ 14 dei 22 casi riguardavano i pagamenti esaminati, mentre i restanti otto casi incidevano unicamente sui pagamenti futuri.

⁽¹⁸⁾ Le violazioni più frequenti osservate in materia di condizionalità riguardano la mancata o insufficiente capacità di stoccaggio dei nitrati di origine animale, la produzione di nitrati per ettaro superiore alla soglia massima consentita e la mancanza di dati sul bilancio dei nutrienti.

⁽¹⁹⁾ Ad eccezione dei dati sui diritti, tali risultati si applicano anche alle misure di sviluppo rurale coperte dal SIGC relative alle superfici e ai capi di bestiame.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.16. Il SIGC copre i principali regimi finanziati dal FEAGA, segnatamente l'RPV, l'RPUS e tutti i regimi di aiuto accoppiato per superficie, nonché i regimi di premi per animali. Esso è costituito da una serie di banche dati relative ad aziende agricole e domande presentate, da sistemi per l'identificazione delle parcelle agricole e la registrazione dei capi di bestiame e da un registro dei diritti negli Stati membri che attuano l'RPV. Il sistema prevede numerosi controlli di ammissibilità anche attraverso verifiche incrociate tra le banche dati.

3.17. Gli audit dei SIGC svolti dalla Corte hanno riguardato il rispetto delle disposizioni dei regolamenti applicabili e valutato l'efficacia dei sistemi nel garantire la regolarità delle operazioni. Sono stati esaminati, in particolare, i seguenti elementi:

- a) le procedure e i controlli amministrativi per garantire la correttezza dei pagamenti, compresa la qualità delle banche dati;
- b) i sistemi di controllo basati su verifiche fisiche in loco;
- c) le procedure atte a garantire il recupero dei pagamenti indebiti.

Procedure amministrative e di controllo per garantire la correttezza dei pagamenti, compresa la qualità delle banche dati

3.18. I controlli amministrativi⁽²⁰⁾ svolti dagli organismi pagatori devono includere, ove possibile e appropriato, verifiche incrociate anche con le informazioni contenute nelle banche dati del SIGC. La Corte ha verificato la completezza e l'affidabilità delle banche dati e appurato se i controlli avessero individuato delle anomalie e se fossero stati adottati provvedimenti per correggere gli errori. Le debolezze più importanti riscontrate nei sistemi sono esposte qui di seguito.

3.19. La legislazione dell'UE vieta agli agricoltori di dichiarare parcelle supplementari oltre una determinata scadenza e prevede una riduzione dell'importo dell'aiuto per ogni anomalia rilevata dall'organismo pagatore. L'amministrazione può tuttavia rettificare in qualsiasi momento una domanda senza applicare una riduzione dell'aiuto laddove ravvisi un errore palese, definito come incongruenza⁽²¹⁾, che risulti tale alla luce dei dati contenuti nella domanda stessa. La Corte ha riscontrato un'applicazione erronea del concetto di errore palese da parte di quattro organismi pagatori [in Danimarca, Finlandia, Italia (Lombardia) e Romania], i quali hanno consentito la sostituzione delle parcelle non ammissibili o dichiarate due volte senza pertanto applicare alcuna riduzione degli aiuti (cfr. esempio 3.3).

3.19. Per quanto riguarda Danimarca, Finlandia e Italia, le autorità nazionali hanno preso o stanno per prendere provvedimenti modificando le istruzioni e le procedure interne e all'occorrenza recuperando gli importi indebitamente versati.

Per quanto concerne la Romania, dall'audit effettuato dai servizi della Commissione è emerso che gli orientamenti nazionali per determinare gli errori palesi non sono stati sempre applicati correttamente dagli uffici pagatori regionali.

⁽²⁰⁾ Articoli 28 e 29 del regolamento (CE) n. 1122/2009.

⁽²¹⁾ Rientrano in tale definizione gli errori materiali, le incongruenze tra informazioni grafiche e alfanumeriche riportate nella domanda, gli errori di lettura delle carte geografiche ecc.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Esempio 3.3 — Errata applicazione del concetto di errore palese

Nel caso della Romania, il concetto di errore palese è stato sistematicamente applicato in modo errato. In un numero significativo di casi, le parcelle oggetto di sovradichiarazioni o dichiarate due volte sono state sostituite da altre parcelle situate in località differenti o aventi dimensioni o forme diverse. Tali sostituzioni non possono essere considerate correzioni di errori palesi ⁽²²⁾.

3.20. Il SIPA è una banca dati che registra tutte le superfici agricole (dette «parcelle di riferimento») e le superfici ammissibili degli Stati membri, svolgendo pertanto un ruolo fondamentale ai fini della qualità dei controlli amministrativi incrociati (cfr. esempio 3.4).

Esempio 3.4 — Dati errati nel SIPA

In due Stati membri ⁽²³⁾ [Italia (Lombardia) e Spagna (Galizia)], la Corte ha riscontrato casi in cui parcelle di riferimento adibite a «pascolo permanente» sono state registrate nel SIPA come interamente ammissibili, sebbene fossero in parte o del tutto coperte da fitta foresta o presentassero altri fattori di inammissibilità. La Corte ha inoltre osservato che il SIPA non è stato aggiornato con i risultati dei controlli in loco eseguiti dagli organismi pagatori di Ungheria, Italia (Lombardia) e Spagna (Galizia).

3.21. Per beneficiare dell'RPU, gli agricoltori devono dichiarare ogni diritto all'aiuto detenuto per un ettaro di terreno ammissibile. Le verifiche della Corte hanno evidenziato alcuni casi di inosservanza di tale principio in Austria (cfr. esempio 3.5)

⁽²²⁾ Nella sua relazione annuale sull'esercizio 2008 (cfr. paragrafo 5.38), la Corte aveva già rilevato che in Romania 5 500 agricoltori avevano beneficiato di aiuti RPUS dell'UE per un totale di 2,2 milioni di euro per via dell'errata applicazione del concetto di errore palese.

⁽²³⁾ Tale osservazione era già stata formulata dalla Corte nei confronti della Spagna nelle relazioni annuali sull'esercizio 2008 al paragrafo 5.36, sull'esercizio 2009 al paragrafo 3.38 e sull'esercizio 2010 al paragrafo 3.31 e nei confronti dell'Italia nella relazione annuale sull'esercizio 2009 al paragrafo 3.38.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Esempio 3.3 — Errata applicazione del concetto di errore palese

A partire dal 2010 le autorità rumene hanno messo a punto un SIPA via internet, che identifica le parcelle online e ne rende più precisa l'ubicazione. Per quanto riguarda le osservazioni espresse dalla Corte sulla Romania nella sua relazione annuale per l'esercizio 2008 (punto 5.38), e come già affermato nella relativa risposta, la Commissione non condivide il parere della Corte dei conti sull'applicazione del concetto di errore palese nei casi di errata ubicazione delle parcelle.

3.20.

Esempio 3.4 — Dati errati nel SIPA

Le autorità italiane affermano di aver posto rimedio al problema a partire dal 2011. La Commissione tiene sotto controllo la situazione mediante la procedura di verifica della conformità dei conti.

La Commissione è consapevole dei problemi riguardanti l'ammissibilità dei pascoli in Spagna. Le autorità spagnole sono state invitate a porvi rimedio e a novembre 2010 hanno presentato un piano di miglioramento del SIPA con specifiche misure per l'applicazione di un coefficiente di ammissibilità delle parcelle adibite a pascolo e per l'aggiornamento sistematico del SIPA con i risultati dei controlli in loco. La Commissione continuerà a monitorare l'attuazione del piano da parte delle autorità nazionali.

Anche in Ungheria la Commissione ha rilevato casi di mancato aggiornamento del SIPA con i risultati dei controlli in loco e ha chiesto per iscritto alle autorità ungheresi di prendere provvedimenti in proposito.

3.21. Nel quadro della procedura di verifica della conformità, a tutt'oggi la Commissione ha imposto all'Austria 0,214 milioni di euro di rettifiche finanziarie concernenti i diritti per gli alpeggi relativi alle campagne 2005, 2006 e 2007.

Si veda anche la risposta comune ai punti 3.14. e 3.15.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Esempio 3.5 — Errata attivazione di diritti

In Austria, nel caso in cui gli ettari dei pascoli alpini dichiarati da un richiedente non siano sufficienti ad attivare tutti i diritti, le autorità nazionali austriache, contravvenendo alla normativa UE, riducono il numero di diritti detenuti dal richiedente (per adeguarlo al numero di ettari posseduti) e ne aumentano il valore in modo proporzionale ⁽²⁴⁾.

3.22. Tutti i diritti al pagamento devono essere registrati nella banca dati dei diritti, il cui valore complessivo non deve superare il massimale fissato dalla legislazione dell'UE. In due Stati membri, la Corte ha rilevato la presenza di informazioni inesatte nelle banche dovute all'errato trattamento dei diritti inutilizzati ⁽²⁵⁾ (Danimarca) e a differenze tra la banca dati regionale e quella centrale [Spagna ⁽²⁶⁾].

Sistemi di controllo basati su verifiche fisiche in loco

3.23. La qualità delle misurazioni in loco riveste un'importanza fondamentale ai fini della corretta quantificazione degli importi degli aiuti. La Corte ha provveduto a riefettuare una serie di misurazioni eseguite dagli organismi pagatori. In tre Stati membri, i valori misurati dalla Corte differivano dai risultati riportati dagli organismi pagatori [in Danimarca tali discrepanze hanno riguardato cinque misurazioni su 18, in Spagna (Galizia) e in Finlandia quattro misurazioni su 21].

Procedure intese a garantire il recupero dei pagamenti indebiti

3.24. La Corte ha esaminato i documenti contabili degli organismi pagatori sottoposti ad audit per stabilire se gli importi da recuperare siano adeguatamente contabilizzati e notificati alla Commissione. Nel caso della Danimarca, la Corte non ha potuto accertare la corrispondenza tra gli importi notificati e le relative registrazioni.

⁽²⁴⁾ La Corte aveva già sollevato la questione nella sua relazione annuale sull'esercizio 2006 (paragrafo 5.23).

⁽²⁵⁾ La normativa dell'UE prevede che i diritti all'aiuto non attivati per un periodo di due anni siano versati nella riserva nazionale, cfr. articolo 42 del regolamento (CE) n. 73/2009.

⁽²⁶⁾ La questione era già stata segnalata dalla Corte nella sua relazione annuale sull'esercizio 2008 (paragrafo 5.37).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Esempio 3.5 — Errata attivazione di diritti

Si veda la risposta al punto 3.21.

3.22. Per quanto riguarda la Danimarca, la Commissione ha riscontrato problemi analoghi e le autorità danesi hanno accettato di prendere le misure correttive opportune. La Commissione seguirà la questione nell'ambito della procedura di verifica della conformità.

3.23. La Commissione è d'accordo con la Corte che la qualità dei controlli in loco sia importante. Le verifiche effettuate dai servizi della Commissione hanno anch'esse individuato carenze circa la qualità dei controlli in loco che vengono tenute sotto controllo nell'ambito delle procedure di verifica della conformità, in modo da garantire un'adeguata copertura del rischio per il bilancio dell'UE.

In seguito agli audit della Commissione nel novembre 2010, le autorità spagnole hanno presentato un piano di miglioramento del SIPA con misure intese a migliorare la qualità dei controlli in loco. Tali misure sono diventate effettive a partire dalla campagna 2012.

3.24. La Commissione condivide la valutazione della Corte secondo cui quattro dei sei sistemi sottoposti ad audit si sono rivelati efficaci e due parzialmente efficaci (cfr. allegato 3.2). La Commissione ritiene inoltre che i sistemi di gestione e di recupero dei debiti siano migliorati negli ultimi anni anche grazie all'introduzione nel 2006 della cosiddetta regola del 50/50, che incoraggia fortemente gli Stati membri a recuperare le somme indebitamente versate nel modo più efficiente e rapido possibile. Per questo motivo la Commissione ha proposto l'introduzione di una «regola del 100 %» per il periodo 2014-2020 (allo Stato membro interessato verrà addebitato il 100 % degli importi non recuperati dopo un termine di 4 o 8 anni, a seconda che sia in corso un procedimento amministrativo o giudiziario) ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ SEC(2011)1153, articolo 56, paragrafo 2.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Sistema di supervisione e attestazione dei responsabili della gestione presso la Commissione

3.25. La valutazione della Commissione sulla legittimità e sulla regolarità della spesa per il settore in causa si fonda su quattro pilastri:

- la valutazione del corretto funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo,
- i risultati delle verifiche proprie,
- il seguito dato alle riserve e ai piani d'azione degli anni precedenti,
- la garanzia ricevuta dagli altri ordinatori, in caso di sotto-delega.

3.26. La Corte ha, in particolare, esaminato la valutazione formulata dalla Commissione circa il corretto funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo presentati nella sua relazione annuale di attività 2011.

Valutazione, da parte della Commissione, del corretto funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo

3.27. Nel valutare l'efficienza della gestione a livello degli Stati membri la Commissione si basa, fondamentalmente, sulle dichiarazioni di affidabilità rilasciate dai direttori degli organismi pagatori in merito alla legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti e sui lavori di audit svolti su tali dichiarazioni dagli organismi di certificazione.

Nel caso specifico della Danimarca l'organismo di certificazione ha altresì individuato alcuni problemi di concordanza per quanto riguarda gli importi recuperati o nel passaggio tra la notifica alla Commissione mediante le tabelle dell'allegato III e l'iscrizione al registro dei debitori tenuto dall'organismo pagatore. La Commissione riesaminerà il rispetto dei criteri di riconoscimento, le infrastrutture e i sistemi di controllo posti in essere.

3.27. *Come indicato nella relazione annuale di attività della DG AGRI, la Commissione valuta la legittimità e la regolarità delle relative operazioni sulla base di risultanze e indicatori riassumibili in tre assi principali:*

- 1) *il funzionamento degli organismi pagatori,*
- 2) *i risultati dei controlli a livello dei beneficiari finali,*
- 3) *gli audit di conformità della Commissione sui sistemi di gestione e di controllo degli Stati membri.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.28. Per quanto riguarda il 2011, la Commissione ha riferito che sono stati espressi giudizi senza riserve in tutte le 81 dichiarazioni di affidabilità presentate dai direttori degli organismi pagatori relativamente al FEAGA e che, tranne nel caso della Cantabria (Spagna), anche i giudizi di tutti i rispettivi organismi di certificazione sono stati espressi senza riserve⁽²⁷⁾. Gli audit degli organismi di certificazione si basano sugli orientamenti formulati dalla Commissione nel quadro di una procedura «standard» o, su base volontaria, di una procedura di «rafforzamento della garanzia» che comporta dei controlli supplementari.

Norme standard in materia di audit per gli organismi di certificazione

3.29. Gli organismi di certificazione esaminano i criteri per il riconoscimento degli organismi pagatori, valutano i sistemi di controllo interno, convalidano la compilazione di statistiche relative alle verifiche in loco e formulano pareri sulle dichiarazioni di affidabilità rilasciate dai direttori degli organismi pagatori.

3.30. Nella sua relazione annuale di attività 2011, la Commissione riferisce che il 91 % degli organismi di certificazione ha esaminato le statistiche compilate sulle verifiche svolte in ambito FEAGA-SIGC ed è giunto nel 92 % dei casi a conclusioni positive, riscontrando un tasso di errore in fase di compilazione inferiore al 2 %. Pertanto, solo l'84 % delle statistiche degli organismi pagatori è stato convalidato dagli organismi di certificazione.

3.31. In conformità agli orientamenti della Commissione, la convalida delle statistiche relative alle verifiche in loco da parte degli organismi di certificazione si basa sull'analisi di un campione di 20 relazioni di controllo⁽²⁸⁾, ma non tiene conto della completezza delle statistiche o della corretta rilevazione dei risultati⁽²⁹⁾.

3.32. Nel valutare la qualità delle verifiche in loco, gli orientamenti della Commissione consentono agli organismi di certificazione di scegliere se partecipare alle verifiche in loco o se rieseguirle. Sulla base della sua esperienza, la Corte ritiene che la qualità delle verifiche in loco migliorerebbe se gli organismi di certificazione fossero tenuti a rieseguire sistematicamente verifiche già svolte⁽³⁰⁾.

⁽²⁷⁾ Nel caso dei due organismi pagatori rumeni non sono pervenute relazioni degli organismi di certificazione corrispondenti.

⁽²⁸⁾ Gli orientamenti della Commissione prevedono l'esame di un campione minimo di 20 relazioni sulle verifiche per quanto riguarda gli aiuti per superficie nell'ambito del SIGC e di un altro campione di 20 relazioni per quanto concerne i regimi di premio per animali che rientrano nello stesso ambito.

⁽²⁹⁾ La concordanza totale tra i campioni casuali selezionati e quelli riportati nelle statistiche costituisce il presupposto di qualsiasi valutazione significativa del tasso di errore residuo dei pagamenti effettuati.

⁽³⁰⁾ Cfr. tra l'altro relazione annuale sull'esercizio 2010, paragrafo 3.46.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.30. *Rispetto agli anni precedenti la DG AGRI ha seguito un'impostazione più rigorosa nel rendere conto, nella relazione annuale di attività, del lavoro svolto e delle conclusioni sull'operato degli organismi di certificazione: i lavori sono stati presi in considerazione solo quando l'organismo di certificazione aveva svolto tutte le attività necessarie.*

3.31. *Sulla completezza delle relazioni in quanto tale, i servizi della Commissione stanno mettendo a punto gli strumenti che consentiranno di fornire informazioni complete ed effettuare verifiche più generalizzate dei risultati dei controlli in loco. Il sistema verrà testato nella campagna 2012 per le domande di aiuto per superficie.*

3.32. *Benché la Commissione riconosca che, se realizzata in tempo utile, la ripetizione di un controllo precedentemente effettuato consente di valutare meglio la qualità dei controlli in loco, è sempre possibile valutare l'ambiente di controllo tramite ispezioni svolte in presenza dell'organismo di certificazione. In alcuni casi può anche risultare impossibile ripetere un controllo in tempo utile. Queste restrizioni riguardano numerosi controlli ex post realizzati da valutatori esterni. In tali situazioni le ispezioni accompagnate sono una valida alternativa e presentano l'ulteriore vantaggio di ridurre gli oneri amministrativi per l'agricoltore, evitandogli controlli ripetuti.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.33. Dalle relazioni di numerosi organismi di certificazione emerge inoltre che la Commissione ha chiesto agli organismi pagatori ulteriori chiarimenti ⁽³¹⁾ in merito alle statistiche sulle verifiche in loco inizialmente presentate. Le potenziali rettifiche alle statistiche sulle verifiche in loco risultanti da tali richieste non sono esaminate nel contesto degli audit degli organismi di certificazione.

La nuova procedura di rafforzamento della garanzia

3.34. Nel 2010 la Commissione ha introdotto, su base volontaria ⁽³²⁾, un nuovo quadro di controllo denominato «Rafforzamento della garanzia in materia di legalità e regolarità delle transazioni a livello dei beneficiari finali attraverso il lavoro degli organismi di certificazione». Tale rafforzamento richiede che gli organismi di certificazione siano tenuti a rieffettuare, per ogni organismo pagatore e per ciascuna delle quattro popolazioni di spesa FEAGA-SIGC, FEAGA-non SIGC, FEASR-SIGC e FEASR-non SIGC, il controllo di un campione rappresentativo di operazioni verificate in loco dall'organismo pagatore.

3.35. Se la Commissione ritiene che gli Stati membri applichino correttamente questa procedura, le rettifiche finanziarie nell'ambito della liquidazione dei conti si limiteranno al tasso di errore derivante dalle statistiche sulle verifiche in loco certificate.

Incongruenze concettuali

3.36. L'obiettivo ultimo della procedura di rafforzamento della garanzia è quello di consentire alla Commissione di stabilire un tasso di errore residuo affidabile per le diverse popolazioni di spesa. La Corte ha analizzato le istruzioni impartite dalla Commissione agli organismi di certificazione in merito alla procedura citata ⁽³³⁾. Per quanto riguarda le verifiche di convalida, le istruzioni della Commissione prevedono lo studio di un campione di 110-180 operazioni e l'applicazione di una soglia di rilevanza del 2 %.

3.37. Le istruzioni della Commissione contemplano, tuttavia, un margine di tolleranza del 2 % tra gli importi degli aiuti convalidati dall'organismo pagatore e quelli determinati dall'organismo di certificazione, nonché un ulteriore margine di tolleranza del 2 % per eventuali errori di compilazione delle statistiche sulle verifiche in loco da parte degli organismi pagatori. In virtù di tali due margini di tolleranza, gli organismi di certificazione possono convalidare tassi di errori residui che potrebbero essere sottostimati fino a 4 punti percentuali, compromettendo così l'applicazione della soglia di rilevanza definita.

3.33. *La Commissione rileva che tra i compiti dell'organismo di certificazione rientrano anche i successivi invii delle statistiche sulle ispezioni fino al momento della preparazione della sua relazione.*

3.37. *Le istruzioni prevedono un margine del 2 % per ciascuno dei pareri: la compilazione delle statistiche e le informazioni in quanto tali. Le ripercussioni finanziarie di questi due margini non sono necessariamente cumulative.*

⁽³¹⁾ La relazione dell'organismo di certificazione spiega che le statistiche sui controlli per la Germania (Baviera) sono state adattate sei volte in risposta alle richieste di chiarimento pervenute dalla Commissione e che l'ultima versione definitiva è stata ricevuta il 7 novembre 2011.

⁽³²⁾ Per l'esercizio finanziario 2011, solo Lussemburgo, Bulgaria e Romania hanno scelto di applicare la procedura di rafforzamento della garanzia.

⁽³³⁾ AGRI/D(2010) 248617Rev1 — Parte A — Strategia di revisione e AGRI/D(2010) 251540Rev1 — Parte B — Comunicazione.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Errori di attuazione

3.38. La Corte ha riscontrato carenze sostanziali nell'attuazione della procedura di rafforzamento della garanzia in entrambi gli Stati membri controllati (Bulgaria e Romania, cfr. esempio 3.6).

Esempio 3.6 — Carenze nel lavoro svolto dagli organismi di certificazione

In Bulgaria, l'organismo di certificazione ha affidato la riesecuzione delle verifiche in loco a un prestatore di servizi. Rieseguendo taluni controlli, la Corte ha riscontrato che in diversi casi il prestatore di servizi aveva valutato erroneamente l'ammissibilità dei terreni. L'organismo di certificazione non aveva inoltre rilevato che le superfici delle parcelle risultate in eccesso non erano state utilizzate dall'organismo pagatore per compensare eventuali sottodichiarazioni riscontrate relativamente ad altre parcelle, come previsto dalla normativa UE. Un'altra carenza non rilevata dall'organismo di certificazione riguardava i casi in cui l'organismo pagatore, a fronte della dichiarazione della stessa superficie da parte di due agricoltori (dichiarazione multipla), aveva sostituito, in contrasto con la legislazione dell'UE, la superficie dichiarata da uno di tali agricoltori con una superficie equivalente, non oggetto di domanda, situata in un'altra parte della parcella di riferimento.

In Romania, l'organismo pagatore ha sospeso tutti i pagamenti selezionati dall'organismo di certificazione e ha presentato a quest'ultimo simulazioni di pagamenti basate su elenchi di parcelle che escludevano tutte le parcelle inammissibili. Successivamente al completamento dell'audit e alla convalida delle simulazioni di pagamenti da parte dell'organismo di certificazione, l'organismo pagatore ha tuttavia aggiunto nuove parcelle all'elenco per via dell'erronea applicazione del concetto di errore palese⁽³⁴⁾ e versato così importi superiori a quelli convalidati dall'organismo di certificazione. Quest'ultimo ha di conseguenza emesso un parere senza riserve riguardo alla legittimità e alla regolarità dei pagamenti nonostante le carenze evidenziate dalla Corte.

3.39. Nel complesso, la Corte ritiene insoddisfacente la qualità del lavoro svolto dagli organismi di certificazione controllati nell'ambito del rafforzamento della garanzia.

3.38.**Riquadro 3.6 — Carenze nel lavoro svolto dagli organismi di certificazione**

Si veda la risposta al punto 3.39.

3.39. *La Commissione desidera sottolineare che in nessun caso l'organismo di certificazione ha provveduto a certificare tali statistiche. Di conseguenza queste non saranno utilizzate per gli scopi di cui al punto 3.35.*

La Commissione discuterà con gli Stati membri interessati di quanto rilevato dalla Corte e integrerà tali questioni in eventuali orientamenti futuri.

⁽³⁴⁾ Cfr. anche esempio 3.3.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

*Attestazione dei responsabili della gestione della DG AGRI —
Relazione annuale di attività (RAA)*

3.40. Nella RAA 2011, la DG AGRI ha espresso una riserva riguardo alle gravi carenze riscontrate nel SIGC in Bulgaria e in Portogallo. La Commissione ha tuttavia ritirato la propria precedente riserva sulle spese SIGC in Romania. Alla luce delle osservazioni formulate al paragrafo 3.19 e nell'esempio 3.6, la Corte giudica tale decisione prematura.

3.41. La DG AGRI è inoltre dell'avviso che le anomalie riscontrate dagli organismi pagatori nel corso delle verifiche in loco selezionate in maniera casuale rispecchino i tassi di errore residuo. La Corte ribadisce le critiche già espresse al riguardo nella sua relazione annuale sull'esercizio 2010, in quanto tale approccio:

- è basato su verifiche che, come evidenziato dagli audit della Commissione⁽³⁵⁾ e della Corte (cfr. paragrafo 3.23), sono risultate insufficienti nel caso di diversi organismi pagatori,
- fa affidamento su statistiche relative alle verifiche in loco che, secondo le relazioni degli organismi di certificazione, sono viziate da errori di compilazione (cfr. paragrafo 3.30),
- è incompleto poiché non tiene conto degli errori residui nella gestione amministrativa delle domande, risultata carente alla luce degli audit svolti dalla Corte (cfr. paragrafi 3.19, 3.21 e 3.22) e dalla Commissione stessa⁽³⁶⁾.

3.40. *Va ricordato che le riserve sulla Romania si basavano unicamente sulla reputazione del SIGC, il principale sistema di controllo della PAC inficiato da gravi carenze, che non hanno però comportato un rischio finanziario superiore alla soglia di rilevanza del 2 % a livello di UE. Nel febbraio 2012 gli audit della Commissione hanno accertato che il piano d'azione della Romania era stato completato e correttamente attuato, e che il funzionamento dell'intero sistema era di qualità sufficiente per l'esercizio 2011. La Commissione ha di conseguenza ritenuto giustificato sciogliere la riserva indipendentemente dal fatto che in Romania il tasso d'errore superasse la soglia di rilevanza. Un audit relativo all'attuazione del nuovo sistema SIGC sarà effettuato nel quadro del normale programma di audit per il 2012.*

3.41. *Le statistiche di controllo degli Stati membri sono verificate e convalidate in ampia misura dagli organismi di certificazione, come raccomandato dalla Corte nella sua relazione annuale per l'esercizio 2005, e i risultati di queste verifiche sono divulgati nella relazione annuale di attività della DG AGRI.*

- per tener conto del rischio che i tassi di errore risultanti da queste statistiche di controllo possano essere sottostimati a causa di inesattezze nelle banche dati o di un inadeguato follow-up delle anomalie, come segnalato dalla Corte, la DG AGRI ha applicato un margine di sicurezza, consistente in un aumento del 25 %, ritenuto ampiamente sufficiente a coprire i rischi cui fa riferimento la Corte.
- si veda la risposta di cui sopra.
- si veda la risposta di cui sopra.

⁽³⁵⁾ Relazioni sulla liquidazione dei conti AA/2011/15 (Portogallo), paragrafo 3.2, AA/2011/09 (Finlandia), paragrafo 3.2.1, AA/2011/05 (Germania, Meclemburgo-Pomerania anteriore), paragrafo 6.2, AA/2011/12 (Italia, Emilia-Romagna), paragrafo 3.4.2, AA/2010/16 (Romania), paragrafo 3.3, AA/2011/17 (Slovenia), paragrafo 3.2, AA/2011/06 (Spagna, Navarra), paragrafo 3.4, AA/2011/07 (Spagna, Castilla y León), paragrafo 3.4.

⁽³⁶⁾ Ad esempio le relazioni sulla liquidazione dei conti AA/2011/01 (Bulgaria), paragrafo 3.3, AA/2010/15 (Portogallo), paragrafo 3.3, AA/2011/12 (Italia), paragrafo 3.2, AA/2011/06 (Spagna), paragrafo 3.2 e AA/2011/13 (Lituania), paragrafo 3.3.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Conclusioni

3.42. Sulla base del lavoro di audit svolto, la Corte conclude che per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2011 i pagamenti concernenti il sostegno al mercato e gli aiuti diretti per il settore agricolo sono inficiati da errori rilevanti.

3.43. Dai lavori di audit della Corte è emerso che i sistemi di supervisione e controllo esaminati per il sostegno ai mercati e gli aiuti diretti nel settore agricolo sono parzialmente efficaci.

3.42. *L'errore più probabilmente rilevato dalla Corte per l'esercizio finanziario 2011 registra un lieve incremento rispetto alla campagna precedente ma rientra comunque nel normale intervallo di variazioni statistiche da un anno all'altro e non indica un deterioramento qualitativo generale della gestione e del controllo delle spese da parte degli Stati membri. Ciò è confermato dal fatto che, nel parere della Commissione, uno dei casi ritenuto dalla Corte un errore palese ha invece carattere eccezionale e non segnala una carenza intrinseca del sistema. La Commissione ritiene che il tasso di errore calcolato complessivamente dalla Corte per gli ultimi anni dimostri in maniera attendibile che il tasso più probabile di errore per il FEAGA è relativamente vicino alla soglia di rilevanza del 2 %.*

Il basso tasso di errore evidenziato nelle statistiche di controllo che la Commissione ha ricevuto dagli Stati membri, verificate e convalidate in ampia misura dagli organismi di certificazione, conferma inoltre che le spese del FEAGA nell'esercizio finanziario 2011 sono state in linea di massima gestite correttamente.

Il rischio per il bilancio dell'UE è infine adeguatamente coperto dalle procedure di verifica della conformità della Commissione.

Si veda anche la risposta al punto 3.12.

3.43. *La Commissione ritiene che il SIGC costituisca in linea di massima un sistema di controllo efficace per limitare il rischio di errori o di spese irregolari e che, in base alle statistiche di controllo degli Stati membri e ai risultati della propria revisione contabile, il livello di pagamenti diretti indebitamente versati coperti dal SIGC risulti nel 2011 inferiore alla soglia di rilevanza del 2 %. Si veda anche la risposta al punto 3.15. Il rischio residuo per il bilancio dell'UE è inoltre adeguatamente coperto dalla procedura di verifica della conformità.*

Raccomandazioni

3.44. L'**allegato 3.3** presenta i risultati dell'esame svolto dalla Corte sui progressi compiuti nell'attuare le raccomandazioni da essa espresse nelle precedenti relazioni annuali (2008 e 2009). La Corte, pur riconoscendo alla Commissione di avere adottato misure correttive in merito all'affidabilità e alla completezza dei dati registrati nel SIPA — ad esempio attraverso l'introduzione di valutazioni di qualità obbligatorie da parte di tutti gli organismi pagatori e di piani d'azione negli Stati membri affetti da gravi carenze — ha tuttavia rilevato che la Commissione non ha fatto in modo che taluni Stati membri potessero rimedio alle debolezze di carattere amministrativo e di gestione del SIPA segnalate nelle precedenti relazioni annuali (cfr. paragrafo 3.15).

3.45. In seguito a tale esame e alle risultanze e alle conclusioni esposte per il 2011, la Corte raccomanda alla Commissione e agli Stati membri, per l'attuale periodo di programmazione, di prendere misure appropriate al fine di garantire quanto segue:

- **Raccomandazione 1:** la corretta valutazione dell'ammissibilità dei pascoli permanenti, soprattutto nel caso delle superfici parzialmente coperte da cespugli, arbusti, alberi fitti o rocce (cfr. paragrafi 3.12 e 3.20),
- **Raccomandazione 2:** l'adozione da parte degli organismi pagatori di provvedimenti correttivi immediati nei casi in cui siano riscontrate carenze relative ai loro sistemi amministrativi e di controllo e/o alle loro banche dati SIGC (cfr. paragrafi 3.19-3.22),
- **Raccomandazione 3:** lo svolgimento di verifiche in loco che consentano di identificare in modo affidabile le superfici ammissibili (cfr. paragrafo 3.23),

3.44. Dal 2010 gli Stati membri sono tenuti a svolgere, seguendo determinate procedure, una valutazione annuale della qualità del SIPA i cui risultati continuano a essere monitorati dalla Commissione negli anni successivi. Nel 2010 la Commissione ha altresì introdotto, su base volontaria, un nuovo quadro di controllo denominato «Rafforzamento delle garanzie circa la legittimità e la regolarità delle operazioni a livello dei beneficiari finali grazie al lavoro degli organismi di certificazione». Numerosi Stati membri hanno infine elaborato piani d'azione il cui completamento avviene sotto la sorveglianza della Commissione.

3.45. Si veda la risposta comune ai punti 1.12 e 1.13.

La Commissione è consapevole del problema e ha presentato proposte volte a chiarire i criteri di ammissibilità nell'ambito dell'attuale riforma della PAC orientata al 2020.

Per il periodo in corso, quando riscontra carenze di questo tipo, la Commissione formula raccomandazioni di rettifica allo Stato membro e impone rettifiche finanziarie mediante le procedure di verifica della conformità per tutelare gli interessi finanziari dell'UE.

La Commissione condivide il parere della Corte e raccomanda sistematicamente agli Stati membri di migliorare i sistemi di controllo e garantirne un'applicazione più efficace.

I servizi della Commissione hanno inoltre individuato carenze analoghe nella qualità dei controlli in loco che vengono tenute sotto osservazione nel quadro delle procedure di verifica della conformità, in modo da garantire un'adeguata copertura del rischio per il bilancio dell'UE.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- **Raccomandazione 4:** una progettazione e una qualità del lavoro svolto dagli organismi di certificazione atti a consentire la valutazione affidabile della legittimità e della regolarità delle operazioni degli organismi pagatori (cfr. paragrafo 3.29 e successivi).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione giudica adeguati la struttura generale e gli obblighi di comunicazione relativi alla revisione dei controlli in loco da parte degli organismi di certificazione. Per l'esercizio 2012 non sono previste pertanto modifiche degli orientamenti della Commissione diretti agli organismi di certificazione. La Commissione continuerà comunque a sorvegliare la qualità delle attività degli organismi di certificazione.

Allo stato attuale gli organismi di certificazione non sono tenuti a pronunciarsi sulla legittimità e sulla regolarità delle operazioni, parere che esprimono solo su base volontaria. Le proposte della Commissione concernenti sia il regolamento finanziario che il regolamento orizzontale sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della PAC ⁽²⁾ impongono agli organismi di certificazione, sin dall'inizio del nuovo periodo di programmazione, di esprimere un giudizio sulla legittimità e sulla regolarità delle operazioni.

⁽²⁾ Articolo 9 del regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune [COM(2011)628 def./2].

ALLEGATO 3.1

RISULTATI DELLA VERIFICA DELLE OPERAZIONI PER IL SETTORE AGRICOLO: SOSTEGNO AL MERCATO E AIUTI DIRETTI

	2011	2010	2009	2008
DIMENSIONE E STRUTTURA DEL CAMPIONE				
Totale operazioni (di cui):	180	146	148	151
anticipi	0	0	0	0
pagamenti intermedi/finali	180	146	148	151
RISULTATI DELLA VERIFICA ⁽¹⁾				
Percentuale (numero) di operazioni verificate e risultate:				
non inficiate da errori	61 % (110)	73 %	76 %	72 %
inficiate da uno o più errori	39 % (70)	27 %	24 %	28 %
Analisi delle operazioni inficiate da errori				
Analisi per tipo di errore				
Errori non quantificabili:	14 % (10)	26 %	31 %	29 %
Errori quantificabili:	86 % (60)	74 %	69 %	71 %
ammissibilità	23 % (14)	3 %	13 %	10 %
realità delle operazioni	2 % (1)	0 %	0 %	0 %
precisione	75 % (45)	97 %	87 %	90 %
IMPATTO STIMATO DEGLI ERRORI QUANTIFICABILI				
Tasso di errore più probabile	2,9 %			
Limite superiore dell'errore (LSE)	4,7 %			
Limite inferiore dell'errore (LIE)	1,1 %			

⁽¹⁾ Le cifre tra parentesi indicano il numero effettivo di operazioni.

ALLEGATO 3.2

RISULTATI DELL'ESAME DEI SISTEMI RELATIVI AL SETTORE AGRICOLO: SOSTEGNO AL MERCATO E AIUTI DIRETTI

Valutazione dei sistemi di supervisione e controllo selezionati — FEAGA

Stato membro (organismo pagatore)	Regime	Spese SIGC [massimale nazionale — Allegato VIII del regolamento (CE) n. 73/2009] (1 000 euro)	Procedure amministrative e di controllo per garantire la correttezza dei pagamenti, compresa la qualità delle banche dati	Metodologia, selezione, esecuzione, controllo qualità e comunicazione dei singoli risultati per le verifiche in loco	Procedure di recupero dei pagamenti indebiti	Valutazione globale
Austria	RPU	745 235	Parzialmente efficaci 1, 9	Efficaci	Efficaci	Parzialmente efficaci
Danimarca	RPU	1 030 478	Parzialmente efficaci 1, 4, 7, 8	Parzialmente efficaci b	Parzialmente efficaci A	Parzialmente efficaci
Finlandia	RPU	565 520	Parzialmente efficaci 3, 5, 7, 8	Parzialmente efficaci b, c	Efficaci	Parzialmente efficaci
Ungheria	RPUS	1 073 824	Parzialmente efficaci 2, 6, 9	Parzialmente efficaci a, b	Parzialmente efficaci B	Parzialmente efficaci
Italia (Lombardia)	RPU	4 227 177	Parzialmente efficaci 2, 5, 8	Efficaci	Efficaci	Parzialmente efficaci
Spagna (Galizia)	RPU	5 108 650	Parzialmente efficaci 1, 2, 3, 4	Parzialmente efficaci b, c	Efficaci	Parzialmente efficaci

1 Debolezze relative al SIPA

2 Il SIPA non è stato aggiornato a seguito delle verifiche in loco

3 La pista di audit nelle banche dati SIGC è insufficiente

4 Imprecisioni nelle banche dati relative ai diritti

5 Le dichiarazioni presentate nell'ambito del RPU non contengono informazioni che consentano di individuare l'ubicazione delle parcelle interessate

6 Controlli retroattivi limitati in merito a possibili sovradichiarazioni negli anni precedenti

7 Debolezze nella procedura di registrazione delle domande

8 Applicazione non corretta del concetto di errore palese

9 Errata base di calcolo del pagamento

a Mancata compensazione fra sovradichiarazioni e sottodichiarazioni di superfici rilevate in un determinato gruppo di colture

b Qualità insufficiente delle misurazioni delle superfici durante i controlli in loco

c Informazioni errate o incomplete nelle relazioni sulle verifiche in loco

A Inesattezze nei conti dei debitori

B Debolezze relative all'utilizzo delle procedure di esecuzione

ALLEGATO 3.3

SEGUITO DATO ALLE RACCOMANDAZIONI PRECEDENTI PER IL FEAGA

Esercizio	Raccomandazione della Corte	Analisi della Corte dei progressi compiuti	Risposta della Commissione
2009	<p>La Corte concludeva che era necessario apportare significativi miglioramenti al SIGC soprattutto per quanto riguarda tre degli otto organismi pagatori sottoposti a verifica (Cipro, Grecia e Malta) (cfr. paragrafo 3.72).</p>	<p>Per quanto riguarda i tre organismi pagatori, sono stati adottati i seguenti provvedimenti correttivi:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Grecia: le autorità hanno attuato un piano d'azione per ovviare alle carenze esistenti. Sono stati instaurati un nuovo sistema SIPA-SIG e una procedura di domanda rivista, — Cipro: è stato attuato un piano di rinnovamento quinquennale. Nel 2011 si è proceduto alla ridefinizione delle parcelle di riferimento basata sulle immagini più recenti, — Malta: l'organismo pagatore, che nel 2009 ha provveduto ad aggiornare il SIPA con ortofoto del 2008, prevedeva di ultimare per l'anno di domanda 2011 l'aggiornamento completo del SIPA con immagini del 2010. 	
	<p>La Corte riteneva che le linee guida della Commissione in merito al lavoro che devono svolgere gli organismi di certificazione debbano essere riviste per quanto concerne la natura, la copertura e gli obblighi di informazione, soprattutto in relazione al lavoro di convalida delle statistiche di controllo e ispezione degli Stati membri (cfr. paragrafo 3.75).</p>	<p>La Commissione ha presentato un nuovo sistema di convalida delle statistiche di controllo e ispezione degli Stati membri a partire dal 2010, denominato «procedura di rafforzamento della garanzia» (cfr. paragrafi 3.34 e 3.35).</p> <p>Dai controlli effettuati dalla Corte su due dei tre organismi pagatori che hanno scelto di applicare tale procedura è emerso che, a causa di carenze concettuali e di attuazione, la garanzia che tali audit possono fornire circa i due organismi esaminati è scarsa o nulla (cfr. paragrafi 3.36 e successivi).</p>	<p><i>La Commissione non condivide il parere secondo cui la «procedura di rafforzamento delle garanzie» risente di debolezze concettuali. La Commissione ha inoltre verificato il lavoro svolto dagli organismi di certificazione per quanto riguarda le statistiche di controllo dei due organismi pagatori interessati e condivide il parere secondo cui in entrambi i casi se ne può ricavare soltanto una garanzia limitata.</i></p>
2009 e 2008	<p>La Corte raccomandava di porre rimedio alle debolezze dei sistemi identificate. A tal proposito indicava le seguenti carenze in merito ai regimi RPU e RPUS da affrontare con la massima urgenza [cfr. paragrafo 3.73 (1)]:</p> <p>a) correggere le debolezze dei sistemi che causano errori relativi a superfici non ammissibili o sovradichiarate e le inesattezze nel calcolo dei diritti, in particolare migliorando l'affidabilità e la completezza dei dati registrati nel SIPA (per esempio, ortofoto più recenti);</p> <p>b) far sì che tutte le banche dati del SIGC forniscano una pista di audit affidabile e completa per tutte le modifiche effettuate;</p>	<p>a) A partire dall'anno di domanda 2010, il regolamento (UE) n. 146/2010 della Commissione ha introdotto l'obbligo per gli Stati membri di svolgere una valutazione annuale della qualità del SIPA-SIG secondo determinate procedure.</p> <p>b) Non sono state adottate misure correttive specifiche a fronte delle raccomandazioni della Corte.</p>	<p>a) <i>La Commissione condivide l'analisi della Corte e continuerà a monitorare i risultati negli anni a venire.</i></p> <p>b) <i>Nell'ambito dell'attività di audit, la Commissione rivolge agli Stati membri raccomandazioni miranti a migliorare la situazione in modo permanente. Nel corso degli anni i risultati degli audit hanno evidenziato progressi per quanto riguarda la qualità delle informazioni contenute nelle banche dati.</i></p>

Esercizio	Raccomandazione della Corte	Analisi della Corte dei progressi compiuti	Risposta della Commissione
2009 e 2008	c) chiarire le norme e rafforzare l'applicazione affinché gli aiuti diretti dell'UE non vengano concessi a richiedenti che non utilizzano il terreno per attività agricole e non lo mantengono in BCAA;	<p>c) Nel quadro della «valutazione dello stato di salute», la Commissione ha consentito agli Stati membri di escludere le persone fisiche o giuridiche per le quali l'attività agricola non costituisca il principale settore di attività o le cui attività nel settore agricolo siano irrilevanti.</p> <p>La Corte ritiene che sussista tuttora il rischio di pagamenti effettuati a favore di richiedenti che non hanno utilizzato i terreni dichiarati a scopo agricolo o non li hanno mantenuti in BCAA.</p> <p>Nella sua proposta per la PAC dopo il 2013, la Commissione ha chiarito la definizione di agricoltore. La Corte ritiene tuttora possibile che continuino a essere effettuati pagamenti a favore di beneficiari che non esercitano alcuna attività agricola.</p>	<p>c)</p> <p><i>seguendo una raccomandazione della Corte, la Commissione ha inserito una definizione di «agricoltore in attività» nella proposta per la PAC dopo il 2013, attualmente oggetto di trattativa presso l'autorità legislativa.</i></p>
	d) stabilire a livello UE requisiti minimi annuali di mantenimento dei pascoli per l'ammissibilità agli aiuti diretti dell'UE.	d) Non sono stati compiuti progressi nell'attuale periodo di programmazione.	d) <i>L'attuale sistema prevede un quadro giuridico comune nell'ambito del quale spetta agli Stati membri definire i criteri per il mantenimento delle BCAA. Quest'impostazione consente di tener conto della diversità delle aree e delle tradizioni agricole dell'UE.</i>
2008	La Corte, basandosi sul livello di errori rilevato nei controlli delle operazioni e sulla propria valutazione dei sistemi, ribadiva che il SIGC costituisce un sistema di controllo efficace per limitare il rischio di errori o di spese irregolari. L'audit aveva tuttavia constatato la necessità di apportare importanti miglioramenti per quanto concerne gli organismi pagatori selezionati in tre Stati membri [segnatamente Regno Unito (Scozia), Bulgaria e Romania] (cfr. paragrafo 5.64).	<p>La Commissione ha adottato le seguenti misure correttive:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Bulgaria: è stato elaborato un piano d'azione per il periodo 2009-2011 mirato prevalentemente a porre rimedio a un elevato livello di errori dovuti a negligenza nelle domande di aiuto presentate dagli agricoltori, ad acquisire ortoimmagini nuove e ad aggiornare le informazioni contenute nel SIPA-SIG con quelle ottenute dalle nuove ortofoto e dai risultati dei controlli in loco, — Romania: è stato definito un piano d'azione per il periodo 2009-2011 mirato all'acquisizione di nuove ortoimmagini e all'aggiornamento del SIPA-SIG con le informazioni ottenute dalle nuove ortofoto e dai controlli in loco, — Regno Unito (Scozia): le autorità nazionali hanno riesaminato e aggiornato le informazioni contenute nel SIPA-SIG. 	<p><i>I piani d'azione per la Romania e la Bulgaria sono stati portati a termine rispettivamente a novembre e febbraio 2011.</i></p>

(1) Raccomandazioni analoghe sono state formulate al paragrafo 5.65 della relazione annuale sull'esercizio 2008.

CAPITOLO 4

Sviluppo rurale, ambiente, pesca e salute

INDICE

	<i>Paragrafi</i>
Introduzione	4.1-4.9
Caratteristiche specifiche del gruppo di politiche	4.2-4.8
Sviluppo rurale	4.2-4.5
Ambiente e azione per il clima, affari marittimi e pesca, salute e tutela dei consumatori	4.6-4.8
Estensione e approccio dell'audit	4.9
Regolarità delle operazioni	4.10-4.19
Sviluppo rurale	4.12-4.18
Condizionalità	4.16-4.18
Ambiente e azione per il clima, affari marittimi e pesca, salute e tutela dei consumatori	4.19
Efficacia dei sistemi	4.20-4.50
Sviluppo rurale	4.20-4.44
Sistemi degli Stati membri concernenti la regolarità delle operazioni	4.20-4.32
Il sistema di liquidazione dei conti e le attestazioni dei responsabili della gestione presso la Commissione	4.33-4.44
Ambiente e azione per il clima, affari marittimi e pesca, salute e tutela dei consumatori	4.45-4.50
Sistema di controllo interno della direzione generale Affari marittimi e pesca (DG MARE)	4.46
Attestazione dei responsabili della gestione di altre direzioni generali — Relazioni annuali di attività (RAA)	4.47-4.50
Conclusioni e raccomandazioni	4.51-4.55
Conclusioni	4.51-4.52
Raccomandazioni	4.53-4.55

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

INTRODUZIONE

4.1. Il presente capitolo illustra la valutazione specifica della Corte concernente lo sviluppo rurale, l'ambiente, la pesca e la salute, comprendente lo sviluppo rurale (che rientra nel settore di intervento 05 — Agricoltura e sviluppo rurale) e i settori 07 — Ambiente e azione per il clima, 11 — Affari marittimi e pesca e 17 — Salute e tutela del consumatore. Le informazioni fondamentali sulle attività coperte e sulla spesa erogata nel 2011 sono fornite nella **tabella 4.1**.

Tabella 4.1 — Sviluppo rurale, ambiente, pesca e sanità — Informazioni fondamentali relative all'esercizio 2011

(milioni di euro)

Titolo di bilancio	Settore	Descrizione	Pagamenti	Modalità di gestione
05	Sviluppo rurale	Sviluppo rurale	12 292	Concorrente
		Misure di preadesione	102	Decentrata
		Aspetti internazionali del settore «Agricoltura e sviluppo rurale»	5	Centralizzata diretta
			12 399	
07	Ambiente e azione per il clima	Centralizzata diretta	92	Spese amministrative
		Spese operative	240	Centralizzata diretta / Centralizzata indiretta
			332	
11	Affari marittimi e pesca	Spese amministrative	41	Centralizzata diretta
		Spese operative	731	Centralizzata / Concorrente
			772	
17	Salute e tutela dei consumatori	Spese amministrative	117	Centralizzata diretta
		Spese operative	506	Centralizzata diretta / Centralizzata indiretta
			623	

Totale spese amministrative ⁽¹⁾ **250**

Totale spese operative **13 876**

Di cui: — anticipi 566

— pagamenti intermedi/finali 13 310

Totale pagamenti dell'esercizio **14 126**

Totale impegni dell'esercizio **16 779**

⁽¹⁾ L'audit delle spese amministrative è oggetto del capitolo 9.

Fonte: Conti annuali dell'Unione europea per l'esercizio 2011.

Caratteristiche specifiche del gruppo di politiche

Sviluppo rurale

4.2. Lo sviluppo rurale fa parte della politica agricola comune (PAC), i cui obiettivi globali e le cui fonti di finanziamento sono presentati nel capitolo 3 (cfr. paragrafi 3.2 e 3.3).

4.3. Il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) cofinanzia, con tassi di partecipazione diversi e tramite i programmi di sviluppo rurale degli Stati membri, la spesa per lo sviluppo rurale. La spesa riguarda 45 misure che comprendono sia le misure connesse alla superficie (come i pagamenti agroambientali e i pagamenti compensativi agli agricoltori nelle zone che presentano svantaggi naturali), sia misure non legate alla superficie (come l'ammodernamento delle aziende agricole e la predisposizione di servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale) (12 394 milioni di euro) ⁽¹⁾.

4.4. La gestione e il controllo della spesa per la PAC sono descritti nel capitolo 3 (cfr. paragrafi 3.6 e 3.7). Nell'ambito di alcuni regimi di aiuto FEASR ⁽²⁾, i beneficiari degli aiuti UE sono tenuti giuridicamente a rispettare gli obblighi in materia di «condizionalità», come indicato al paragrafo 3.5.

4.5. Nella relazione annuale sull'esercizio 2010, la Corte osservava che la spesa per lo sviluppo rurale è particolarmente soggetta a errori ⁽³⁾. Il rischio principale per la regolarità deriva dal fatto che le norme e le condizioni di ammissibilità sono spesso complesse. Inoltre, considerati i bassi tassi di esecuzione di taluni programmi ⁽⁴⁾, vi è il rischio, specie verso la fine del periodo di programmazione, che vengano dichiarate spese non ammissibili per evitare di procedere a disimpegni.

4.4. Cfr. risposte al paragrafo 3.5.

4.5. La Commissione condivide l'opinione della Corte secondo cui alcuni settori della spesa per lo sviluppo rurale sono interessati da una maggiore incidenza di errori, rispetto al primo pilastro della PAC. I tassi di errore per lo sviluppo rurale relativamente più elevati devono, tuttavia, essere considerati anche nel contesto degli obiettivi della politica di sviluppo rurale, che possono essere conseguiti solo rispettando le più complesse norme e condizioni di ammissibilità menzionate dalla Corte.

⁽¹⁾ Questo importo comprende la spesa relativa al completamento di precedenti programmi (2000-2006), per un importo di 500 milioni di euro, e misure di pre-adesione nel settore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale (102 milioni di euro).

⁽²⁾ Cfr. articolo 50 bis del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio (GU L 277 del 21.10.2005, pag. 1).

⁽³⁾ Cfr. paragrafo 3.18 della relazione annuale della Corte sull'esercizio finanziario 2010.

⁽⁴⁾ Cinque anni dopo l'inizio del periodo di programmazione 2007-2013, i tassi di esecuzione (cioè i pagamenti effettivi rispetto a quelli previsti nel piano finanziario) erano ancora molto bassi per la Bulgaria (29,1 %), la Romania (34,3 %) e l'Italia (36,2 %) (cifre basate su dati della DG AGRI al 31.12.2011).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Ambiente e azione per il clima, affari marittimi e pesca, salute e tutela dei consumatori

4.6. La politica dell'Unione in materia di ambiente mira a contribuire a proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente, la salute umana e l'uso razionale delle risorse naturali, anche a livello internazionale. Lo strumento finanziario per l'ambiente (LIFE) ⁽⁵⁾ è il programma più importante, in termini di finanziamenti (184 milioni di euro nel 2011) per l'erogazione del contributo UE ai progetti attuati negli Stati membri a favore della natura e della biodiversità, nonché di politica, governance, informazione e comunicazione in materia di ambiente.

4.7. La politica comune della pesca, nell'ambito del settore affari marittimi e pesca persegue gli stessi obiettivi globali della politica agricola comune (cfr. paragrafo 3.2). Il Fondo europeo per la pesca (FEP) ⁽⁶⁾ è lo strumento principale, con 441 milioni di euro spesi nel 2011.

4.8. Per quanto concerne la salute e la tutela dei consumatori, l'UE contribuisce, da un lato, alla protezione della salute umana, animale e vegetale e, dall'altro, al benessere dei consumatori. La maggior parte dei pagamenti è erogata a favore dei programmi di eradicazione delle malattie animali e a favore delle agenzie europee ⁽⁷⁾ (rispettivamente, 186 milioni e 171 milioni di euro nel 2011).

Estensione e approccio dell'audit

4.9. L'approccio e la metodologia generali di audit della Corte sono descritti nella **parte 2 dell'allegato 1.1** del capitolo 1. Per quanto riguarda l'audit in materia di sviluppo rurale, ambiente, pesca e salute, si specifica quanto segue:

— è stato esaminato un campione di 178 pagamenti intermedi e finali, di cui 160 a favore dello sviluppo rurale e 18 concernenti l'ambiente e l'azione per il clima, gli affari marittimi e la pesca, nonché la salute e la tutela dei consumatori;

4.9.

⁽⁵⁾ Regolamento (CE) n. 614/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 149 del 9.6.2007, pag. 1).

⁽⁶⁾ Lo strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP) è stato sostituito dal Fondo europeo per la pesca (FEP) per l'attuale periodo di programmazione (2007-2013) — regolamento (CE) n. 1198/2006 del Consiglio (GU L 223 del 15.8.2006, pag. 1).

⁽⁷⁾ Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie, Autorità europea per la sicurezza alimentare e Agenzia europea per i medicinali.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- per quanto concerne la condizionalità, la Corte ha verificato sostanzialmente il rispetto delle BCAA (buone condizioni agronomiche e ambientali) e dei criteri di gestione obbligatori (CGO) selezionati ⁽⁸⁾ per i quali è stato possibile ottenere elementi probatori e raggiungere una conclusione durante la visita di audit;
- le riduzioni e le esclusioni [che gli Stati membri sono tenuti ad applicare nei casi in cui i beneficiari dell'aiuto UE sovradichiarino la superficie reale, il numero di capi di bestiame o la spesa ammissibile ⁽⁹⁾] non sono incluse nel calcolo del tasso di errore effettuato dalla Corte ⁽¹⁰⁾;
- la valutazione dei sistemi per lo sviluppo rurale ha riguardato un organismo pagatore in ciascuno dei sei Stati membri: Danimarca, Spagna (Galizia), Italia (Lombardia), Ungheria, Austria e Finlandia. Per quanto concerne il settore affari marittimi e pesca, la Corte ha verificato il sistema di controllo interno della direzione generale Affari marittimi e pesca (DG MARE);
- l'esame delle attestazioni dei responsabili della gestione presso la Commissione ha riguardato le relazioni annuali di attività delle direzioni generali Agricoltura e sviluppo rurale (DG AGRI), per quanto concerne lo sviluppo rurale, Azione per il clima (DG CLIMA), Ambiente (DG ENV), Affari marittimi e pesca (DG MARE) e Salute e consumatori (DG SANCO);
- inoltre, per valutare gli elementi in base ai quali sono state adottate le decisioni di liquidazione finanziaria della Commissione, la Corte ha esaminato il lavoro di audit svolto dalla DG AGRI per la liquidazione dei conti, nonché i certificati e le relazioni degli organismi di certificazione relativi al FEASR concernenti 15 organismi pagatori.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- Cfr. le risposte ai paragrafi da 4.16 a 4.18.

⁽⁸⁾ Tutti i requisiti per i CGO 6-8 (concernenti l'identificazione e la registrazione degli animali), la non conformità manifesta con i CGO 4 (Direttiva «nitriti») e 18 (benessere degli animali).

⁽⁹⁾ Articoli 16, 17 e 30 del regolamento (UE) n. 65/2011 della Commissione, del 27 gennaio 2011, che stabilisce modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio per quanto riguarda l'attuazione delle procedure di controllo e della condizionalità per le misure di sostegno dello sviluppo rurale (GU L 25 del 28.1.2011, pag. 8).

⁽¹⁰⁾ Tranne nei casi in cui gli Stati membri avevano già riscontrato l'irregolarità senza applicare le riduzioni/esclusioni dovute.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

REGOLARITÀ DELLE OPERAZIONI

4.10. L'*allegato 4.1* contiene una sintesi dei risultati delle verifiche delle operazioni. In seguito alla verifica svolta sul campione di operazioni selezionato, la Corte ha constatato che il 57 % di queste ultime era inficiato da errori. L'errore più probabile stimato dalla Corte è pari al 7,7 % ⁽¹¹⁾.

4.11. Per quanto riguarda la spesa per lo sviluppo rurale, delle 160 operazioni campionate, 93 (ossia il 58 %) erano inficcate da errori, che in 61 casi (il 66 %) erano quantificabili. Per quanto riguarda i settori Ambiente e azione per il clima, Affari marittimi e pesca e Salute e tutela dei consumatori, su 18 operazioni selezionate, 8 (ossia il 44 %) erano inficcate da errori, di cui 2 (25 %) quantificabili.

Sviluppo rurale

4.12. Per quanto riguarda il FEASR, la verifica delle operazioni da parte della Corte si è tradotta nell'audit di 26 misure diverse. 75 operazioni riguardavano misure connesse alla superficie e 85 misure non legate alla superficie. L'errore più probabile di cui al paragrafo 4.10 interessa per lo più l'ammissibilità delle misure non connesse alla superficie. La Corte ha inoltre riscontrato un'alta incidenza di errori nei casi in cui i beneficiari erano organismi pubblici, ad esempio i comuni o lo stesso organismo pagatore. Nelle 34 operazioni controllate che interessano beneficiari pubblici, sono stati riscontrati 17 errori (50 %) concernenti ad esempio la dichiarazione di importi IVA non ammissibili o l'inosservanza delle norme in materia di appalti pubblici.

4.13. Il campione di 160 operazioni relative allo sviluppo rurale comprendeva 43 pagamenti per regimi agroambientali. La Corte ha riscontrato che in 10 casi (23 %), gli agricoltori non avevano rispettato gli impegni agroambientali assunti. L'esempio 4.1 illustra questo tipo di errore rilevato dalla Corte. Per la misura «ammodernamento delle aziende agricole», sono stati controllati 21 pagamenti, in cui la Corte ha individuato otto casi (38 %) di spese inammissibili.

4.10-11. La Commissione prende atto del tasso di errore più probabile stimato dalla Corte. Sebbene in alcuni casi essa non condivida la valutazione della Corte, la stima della Commissione riguardante il livello di pagamenti indebiti sulla base delle statistiche di controllo fornite dagli Stati membri nel 2011 mostra altresì un peggioramento della situazione, anche se di portata più limitata. Nella sua dichiarazione di affidabilità per il 2011, il direttore generale della DG AGRI ha pertanto espresso una riserva relativa alla spesa per lo sviluppo rurale.

Suddetta riserva è accompagnata da una serie di azioni correttive che devono essere definite dalla Commissione congiuntamente agli Stati membri allo scopo di affrontare la situazione.

I tassi di errore per lo sviluppo rurale relativamente più elevati rispetto al primo pilastro della PAC devono, tuttavia, essere considerati anche nel contesto degli obiettivi della politica di sviluppo rurale che possono essere conseguiti solo rispettando le più complesse norme e condizioni di ammissibilità menzionate dalla Corte al paragrafo 4.5.

La Commissione rileva che la metà degli errori quantificabili è piuttosto limitata in termini finanziari (al di sotto del 5 %).

4.12. La Commissione prende atto delle osservazioni della Corte, sebbene non sempre coincidano con le statistiche di controllo degli Stati membri, e ne terrà conto nell'attuazione del suo piano d'azione per lo sviluppo rurale, se ritenuto necessario.

4.13.

⁽¹¹⁾ La Corte stima il tasso di errore basandosi su un campione statistico rappresentativo. La cifra indicata rappresenta la migliore stima possibile (detta anche «errore più probabile»). La Corte ritiene, con un grado di sicurezza del 95 %, che il tasso di errore nella popolazione si collochi tra il 4,5 % e il 10,9 % [rispettivamente, il limite inferiore dell'errore (LIE) e quello superiore (LSE)].

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Esempio 4.1 — Inosservanza degli impegni agroambientali (esempio di errore di ammissibilità)

Il beneficiario ha presentato domanda di aiuto a titolo di due regimi agroambientali. Per il primo regime, si era impegnato, per 14 parcelle, a non praticare alcuna coltura in una fascia cuscinetto di un metro di larghezza e a lasciare tale superficie incolta, non arata, non trattata e non concimata. L'audit ha palesato che tale condizione non è stata rispettata in nessuna delle 14 parcelle. Per il secondo regime, l'agricoltore si era impegnato ad adottare tecniche di gestione dei frutteti appropriate e buone pratiche agronomiche, tra cui la potatura e il diradamento degli alberi da frutta. Nel corso dell'audit è emerso che le piante non erano state potate e che parti delle parcelle in cui crescevano gli alberi erano ricoperte da rifiuti. In base alla normativa nazionale applicabile in materia, questa significativa violazione dei due regimi dovrebbe dar luogo a una riduzione del pagamento del 100 %.

4.14. In 31 delle operazioni controllate, il beneficiario era tenuto a rispettare le norme in materia di appalti pubblici. La Corte ha rilevato che in 12 casi (39 %), una o più di queste norme non sono state rispettate (cfr. esempio 4.2).

Esempio 4.2 — Violazione delle norme relative agli appalti pubblici (esempio di errore di ammissibilità)

Il beneficiario di un aiuto UE di 5,1 milioni di euro era lo stesso organismo pagatore. L'importo, corrisposto per la misura «assistenza tecnica», riguardava parte di un intervento più ampio di assistenza e manutenzione del sistema informatico dell'organismo pagatore. La Corte ha riscontrato che i due contratti relativi a questo intervento più ampio, del valore di circa 58 milioni di euro, sono stati aggiudicati a un'impresa mediante procedure negoziate, senza pubblicare un bando di gara. L'organismo pagatore non ha fornito l'analisi necessaria, né la giustificazione richiesta per aggiudicare i contratti in causa mediante procedura negoziata anziché tramite una procedura di gara aperta o ristretta.

4.15. La Corte ha constatato in oltre un terzo dei casi che l'errore identificato nell'ambito della verifica delle operazioni era sistematico, ossia che inficiava più pagamenti oltre a quello controllato (cfr. esempio 4.3).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Esempio 4.1 — Inosservanza degli impegni agroambientali (esempio di errore di ammissibilità)

La Commissione ritiene che la constatazione della Corte riguardi un caso non sistematico di inosservanza di un impegno assunto nell'ambito di una misura agroambientale.

La Commissione chiederà al relativo organismo di certificazione di verificare il recupero degli importi indebitamente corrisposti.

4.14. *La Commissione rileva che alcune osservazioni della Corte riguardano le norme nazionali in materia di appalti pubblici e che alcuni Stati membri danno a tali norme un'interpretazione diversa da quella della Corte.*

Esempio 4.2 — Violazione delle norme relative agli appalti pubblici (esempio di errore di ammissibilità)

La Commissione rileva che, in presenza di un'adeguata giustificazione per suddetta procedura, in linea di principio sarebbe stato giuridicamente possibile per il beneficiario aggiudicare i contratti mediante procedura negoziata. In tal caso, la Commissione probabilmente non escluderebbe la totalità della spesa dal finanziamento dell'UE nel contesto della sua procedura di verifica della conformità allo scopo di rispettare il principio di proporzionalità.

4.15.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Esempio 4.3 — Inclusione di un importo IVA non ammissibile (esempio di errore di ammissibilità sistematico)

Un pagamento controllato riguardava i servizi forniti a un organismo pubblico per un programma di formazione e informazione. L'organismo in questione ha dichiarato l'intero importo del pagamento, includendovi l'IVA non ammissibile, che è stata interamente pagata e imputata al bilancio UE. L'errore sistematico per un totale di 0,8 milioni di euro ha inficiato tutta la spesa relativa alla misura di sviluppo rurale in questione nello Stato membro.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Esempio 4.3 — Inclusione di un importo IVA non ammissibile (esempio di errore di ammissibilità sistematico)

Nel contesto della procedura di liquidazione finanziaria, i servizi della Commissione daranno seguito alle constatazioni della Corte in merito alle autorità nazionali in vista del recupero di eventuali pagamenti indebiti.

Condizionalità

4.16. Come osservato nel capitolo 3 (cfr. paragrafo 3.9), per la prima volta la Corte ha incluso gli errori di condizionalità nel calcolo del tasso di errore.

4.17. Per quanto concerne la DAS 2011, la Corte ha riscontrato, in seguito al proprio esame (cfr. paragrafo 4.9, secondo trattino), una o più infrazioni in materia di condizionalità in 26 ⁽¹²⁾ dei 73 pagamenti subordinati al rispetto di questo tipo di requisiti (36 %). Per ciascuna infrazione, la Corte ha utilizzato il sistema nazionale di riduzione dei pagamenti per quantificare l'errore. In tutti i casi, la riduzione oscillava fra lo 0 % e il 5 %. Gli errori rilevati rappresentano circa 0,2 punti percentuali del tasso di errore totale indicato al paragrafo 4.10.

4.18. La Corte ha riscontrato in particolare problemi significativi concernenti il rispetto dei requisiti di condizionalità per l'identificazione e la registrazione degli animali. Per le 46 aziende che allevavano bestiame incluse nel campione, l'inosservanza dei requisiti è stata constatata in 16 casi (35 %).

Ambiente e azione per il clima, affari marittimi e pesca, salute e tutela dei consumatori

4.19. L'esempio 4.4 descrive un errore constatato nei settori dell'ambiente e dell'azione per il clima, affari marittimi e pesca, salute e tutela dei consumatori.

4.16 a 4.18. *Gran parte dei requisiti di condizionalità, ossia i criteri di gestione obbligatori (CGO), devono essere rispettati da tutti i cittadini dell'UE, indipendentemente dal fatto di essere un agricoltore che beneficia del sostegno dell'UE nel quadro della PAC. Il rispetto della condizionalità non costituisce un criterio di ammissibilità e, pertanto, i controlli di suddetti requisiti non riguardano la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti. Gli agricoltori che non rispettano i requisiti hanno diritto a ricevere i pagamenti, ma vengono sanzionati sulla base di gravità, portata, recidività e frequenza dell'inosservanza accertata, nonché del comportamento negligente o doloso dell'agricoltore interessato. Ciò è altresì dimostrato dal fatto che i pagamenti possono essere effettuati prima del completamento dei controlli sulla condizionalità e che le sanzioni non vengono applicate ai pagamenti effettuati per l'anno civile in cui l'agricoltore non ha rispettato i requisiti, ma piuttosto ai pagamenti effettuati per l'anno civile in cui le autorità nazionali hanno effettuato gli accertamenti. Per tutti questi motivi, la Commissione non prende in considerazione la violazione degli obblighi di condizionalità nel calcolo del livello di errore per la sua dichiarazione di affidabilità.*

4.19.

⁽¹²⁾ In 17 dei 26 casi, l'infrazione ha inciso anche sui pagamenti sottoposti a audit, mentre negli altri 9 casi ne risentiranno solo i pagamenti futuri.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Esempio 4.4 — Dichiarazione di una spesa dopo il periodo di ammissibilità

Le dichiarazioni di spesa relative ai programmi di eradicazione delle malattie animali, concernenti l'anno civile precedente, devono essere presentate dalle autorità nazionali degli Stati membri alla Commissione entro il 30 aprile. Una dichiarazione presentata da uno Stato membro per il 2010, per un importo di 12,4 milioni di euro, comprendeva delle spese per un valore di 0,3 milioni di euro effettuate dopo il 30 aprile 2011.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Esempio 4.4 — Dichiarazione di una spesa dopo il periodo di ammissibilità

La Commissione ha deciso di pagare una prima rata anteriormente alla determinazione del contributo finanziario finale, in quanto nel 2011 non è stato possibile approvare la dichiarazione dei costi dello Stato membro, a causa dello svolgimento di un controllo in loco [C(2011) 9743, articoli 1 e 2]. La lista di controllo standard per i controlli in loco prevede verifiche sull'avvenuto pagamento dopo il 30 aprile dei costi dichiarati.

EFFICACIA DEI SISTEMI**Sviluppo rurale***Sistemi degli Stati membri concernenti la regolarità delle operazioni*

4.20. L'**allegato 4.2** contiene una sintesi dell'esame svolto dalla Corte sui sistemi di supervisione e di controllo degli Stati membri. Per quanto concerne i sei sistemi di supervisione e controllo in materia di sviluppo rurale sottoposti a audit, la Corte ha riscontrato che uno dei sistemi di controllo posti in essere era inefficace (Danimarca), quattro erano parzialmente efficaci [Spagna (Galizia), Italia (Lombardia), Ungheria e Finlandia], mentre uno (Austria) era efficace nel garantire la regolarità dei pagamenti.

4.21. Per le misure di sviluppo rurale connesse alla superficie, come le misure agroambientali, la verifica di alcuni elementi chiave come la superficie ammissibile ha luogo attraverso il sistema integrato di gestione e di controllo (SIGC), descritto nel capitolo 3 (paragrafo 3.16). Altre condizioni di ammissibilità sono valutate mediante appositi controlli⁽¹³⁾. Come descritto al capitolo 3 (paragrafi 3.14-3.17), per quanto riguarda il 2011, la Corte ha concluso che, in tutti gli organismi pagatori esaminati, i sistemi integrati di gestione e di controllo (SIGC) sono parzialmente efficaci.

4.22. L'audit svolto dalla Corte ha riguardato il rispetto delle disposizioni dei regolamenti applicabili e ha valutato l'efficacia dei sistemi nel garantire la regolarità delle operazioni. Sono stati esaminati, in particolare, i seguenti elementi:

- a) le procedure amministrative e di controllo volte a garantire la correttezza dei pagamenti;
- b) i sistemi di controllo basati su verifiche fisiche in loco;

⁽¹³⁾ Per le misure di sviluppo rurale nell'ambito del periodo di programmazione 2007-2013, i requisiti dettagliati sono definiti dal regolamento (UE) n. 65/2011.

4.20. La Commissione prende atto del fatto che i risultati presentati sono simili a quelli dello scorso anno.

4.21. La Commissione ritiene che il SIGC sia, in generale, un sistema di controllo efficace per limitare il rischio di errori o le spese irregolari.

Cfr. anche le risposte della Commissione ai paragrafi 3.14 e 3.15.

4.22. Cfr. la risposta congiunta ai paragrafi da 4.16 a 4.18.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

c) i sistemi intesi a garantire l'applicazione e il controllo della condizionalità.

Le procedure amministrative e di controllo volte a garantire la correttezza dei pagamenti

4.23. I controlli amministrativi svolti dagli organismi pagatori dovrebbero accertare la correttezza delle dichiarazioni dei richiedenti e il rispetto dei criteri di ammissibilità per la concessione dell'aiuto.

4.24. La Corte ha individuato debolezze nell'attuazione dei controlli amministrativi connessi alle condizioni di ammissibilità e agli impegni in cinque dei sei Stati membri oggetto dell'audit [Danimarca, Italia (Lombardia), Ungheria, Austria e Finlandia], la cui descrizione figura nell'esempio 4.5. In uno Stato membro (Danimarca), la Corte ha esaminato un campione di cinque progetti, selezionati in maniera casuale, per misure non legate alla superficie. L'audit ha rilevato, in quattro progetti, spese non ammissibili che non erano state individuate dall'organismo pagatore.

4.25. La Corte ha inoltre rilevato che tre dei sei Stati membri considerati ai fini dell'audit [Danimarca, Italia (Lombardia) e Finlandia] non hanno applicato correttamente le riduzioni secondo quanto previsto dalla normativa.

4.26. Uno dei controlli amministrativi fondamentali⁽¹⁴⁾ delle misure volte a migliorare la competitività del settore agricolo, quali l'ammodernamento delle aziende agricole e il miglioramento e lo sviluppo delle infrastrutture rurali, consiste nel valutare la ragionevolezza dei costi dichiarati. Gli Stati membri devono quindi porre in essere sistemi idonei a valutare gli importi richiesti dai beneficiari. La Corte ha riscontrato che tale obbligo normativo non è stato attuato efficacemente da quattro delle sei autorità nazionali oggetto dell'audit [Danimarca, Spagna (Galizia), Italia (Lombardia) e Ungheria]. Lo conferma il campione di operazioni controllato, in cui sono stati segnalati errori per 21 delle 70 operazioni (30 %) esaminate. Una constatazione analoga era stata riportata lo scorso anno, ma per altri organismi pagatori (cfr. paragrafo 3.35 della relazione annuale della Corte sull'esercizio finanziario 2010).

I sistemi di controllo basati su verifiche fisiche in loco

4.27. Gli Stati membri sono tenuti a espletare controlli in loco riguardanti, a seconda del regime di aiuto, almeno il 5 % di tutti i beneficiari o della spesa⁽¹⁵⁾. L'audit della Corte si è concentrato sul carattere appropriato delle procedure applicate per selezionare i beneficiari ai fini di tali controlli, sulla qualità dei controlli stessi e delle successive relazioni, nonché sull'adeguatezza delle rettifiche apportate.

4.25. Ogniqualvolta identifica carenze nei controlli amministrativi nel corso dei suoi audit, la Commissione se ne occupa mediante la procedura di verifica della conformità volta a tutelare gli interessi finanziari dell'UE.

4.26. La Commissione condivide l'opinione secondo cui i controlli amministrativi della ragionevolezza dei costi sono essenziali per garantire l'efficacia dell'intero sistema di controllo. Suddetti controlli essenziali sono sistematicamente esaminati nel corso delle missioni di audit della Commissione. La Commissione rileva, tuttavia, che nel caso dell'Italia, la constatazione della Corte riguarda importi (spese generali) di solito corrisposti su base forfettaria massima del 10 % o addirittura fissa oppure al di fuori dell'influenza del beneficiario (imposte, costo della certificazione del sistema di qualità ecc.).

4.27 a 4.29 Le questioni sollevate dalla Corte dei conti vengono altresì sistematicamente esaminate nel corso delle missioni di audit della Commissione. In caso di carenze, vengono imposte rettifiche finanziarie agli Stati membri attraverso la procedura di conformità della liquidazione dei conti nonché raccomandazioni volte a migliorare i sistemi di controllo.

⁽¹⁴⁾ Di cui all'articolo 24 del regolamento (UE) n. 65/2011.

⁽¹⁵⁾ Articoli 12 e 25 del regolamento (UE) n. 65/2011.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

4.28. La Corte ha constatato, in cinque dei sei Stati membri controllati [Danimarca, Spagna (Galizia), Italia (Lombardia), Ungheria e Finlandia] che i controlli espletati non coprivano tutti gli impegni e gli obblighi di un beneficiario che possono essere verificati nel corso di una visita, come prescritto dalla normativa.

4.29. In ciascuno dei sei Stati membri visitati, la Corte ha svolto quattro controlli di «riesecuzione» selezionati a caso. La Corte ha rieseguito a tal fine tutti i controlli inizialmente espletati dall'organismo pagatore, comprese tutte le verifiche amministrative e in loco. Nel ripetere le verifiche in loco condotte dagli organismi pagatori, la Corte ha riscontrato che le verifiche non sempre erano state effettuate in modo adeguato, come risulta dall'esempio 4.5.

Esempio 4.5 — Qualità insufficiente dei controlli amministrativi e in loco svolti dagli Stati membri

Uno dei controlli rieseguiti dalla Corte in Italia (Lombardia), riguardava un progetto per costruire, in un'azienda agricola, un edificio a due piani comprendente un laboratorio per la trasformazione di frutta e altri prodotti agricoli, un magazzino e una terrazza per far seccare la frutta.

L'organismo pagatore, successivamente alle verifiche amministrative e in loco, ha approvato l'intero importo della domanda di pagamento finale, ossia 221 205 euro.

La Corte ha però osservato che l'edificio aveva prevalentemente le caratteristiche di un'abitazione privata, e non di un edificio agricolo: i relativi costi non erano pertanto ammissibili. Il fatto che le autorità nazionali abbiano accettato l'intero importo della spesa dichiarata denota una debolezza rilevante di natura sistematica delle verifiche amministrative e in loco.

Esempio 4.5. — Qualità insufficiente dei controlli amministrativi e in loco svolti dagli Stati membri

Nel contesto della procedura di verifica della conformità, la Commissione seguirà il caso con le autorità italiane.

I sistemi intesi a garantire l'applicazione e il controllo della condizionalità.

4.30. L'esame, da parte della Corte, della concezione e dell'attuazione dei sistemi relativi alla condizionalità ha palesato una serie di gravi lacune, rilevanti anche ai fini del capitolo 3. Nessuno dei sei Stati membri controllati aveva previsto o stava svolgendo verifiche riguardo all'insieme completo degli obblighi stabiliti dalla normativa.

4.30. La Commissione ha svolto audit sulla condizionalità nei sei Stati membri controllati dalla Corte (sebbene non nelle stesse regioni di Spagna e Italia) e ha altresì osservato gravi carenze nella definizione e controllo delle norme BCAA e dei CGO. Ogniqualvolta in questi sei Stati membri è stato chiaramente rilevato un rischio per i fondi, la Commissione ha applicato una rettifica finanziaria nel contesto di alcune di queste indagini (Danimarca, Ungheria, Austria e altre regioni d'Italia e Spagna) oppure è in corso una procedura di liquidazione dei conti relativa alle indagini che riguardano i suddetti sei Stati membri.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

4.31. La pianificazione e la tempistica dei controlli, inoltre, presentavano debolezze in cinque dei sei Stati membri controllati [Danimarca, Spagna (Galizia), Italia (Lombardia), Ungheria e Finlandia]. A titolo d'esempio, uno Stato membro [Italia (Lombardia)] ha espletato tutte le verifiche per tre criteri di gestione obbligatori (CGO) ⁽¹⁶⁾ fra ottobre e dicembre. Di conseguenza, i requisiti che dovevano essere rispettati in periodi diversi da questi mesi, quali il divieto di spargimento delle deiezioni animali e di altre sostanze contenenti nitrati sui campi fino al 28 febbraio, nelle zone vulnerabili ai nitrati, non sono stati verificati in maniera efficace.

4.32. In tre degli Stati membri controllati [Italia (Lombardia), Ungheria e Finlandia], la Corte ha inoltre riscontrato che una volta effettuate le verifiche, l'eventuale non conformità constatata non sempre dava luogo alle riduzioni prescritte. In uno Stato membro [Italia (Lombardia)], per i sei CGO concernenti gli animali, non sono state operate riduzioni sulla base dei criteri stabiliti dalla normativa (portata, gravità e durata dell'inosservanza). Lo Stato membro in questione ha invece valutato se l'errore fosse rettificabile e se fosse la prima volta che veniva riscontrato un errore presso il beneficiario controllato. Di conseguenza, la maggior parte dei casi di non conformità sono stati trattati come casi minori per i quali non è stata applicata alcuna riduzione.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

4.31. *Nel corso degli audit sulla condizionalità, la Commissione verifica sistematicamente la conformità con la pianificazione e la tempistica dei requisiti relativi ai controlli in loco (se gli Stati membri raggiungono un adeguato livello di controllo durante l'anno, se le ispezioni vengono riportate all'esercizio successivo, se i termini di notifica vengono rispettati ecc.). La Commissione ha inoltre rilevato suddette carenze in Ungheria, Italia e altri Stati membri e le tiene sotto controllo mediante la procedura di verifica della conformità.*

4.32. *La Commissione presta particolare attenzione al sistema di valutazione e sanzionatorio stabilito dagli Stati membri per la condizionalità (clemenza del sistema, adeguato uso e verifica delle inosservanze minori, inosservanze che non portano a una riduzione a causa dell'utilizzo scorretto delle tolleranze ecc.). Anche suddette carenze sono state osservate dalla Commissione negli Stati membri citati dalla Corte e il conseguente rischio per i fondi viene tenuto sotto controllo mediante la procedura di verifica della conformità.*

La Commissione ha altresì rilevato gravi carenze specifiche relative ai controlli sulla condizionalità dei CGO relativi agli animali in Italia e sta seguendo il caso mediante la procedura di verifica della conformità.

⁽¹⁶⁾ CGO 1 [direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GU L 103 del 25.4.1979, pag. 1)]; CGO 4 [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)] e CGO 5 [direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (GU L 206 del 22.7.1992, pag. 7)].

Il sistema di liquidazione dei conti e le attestazioni dei responsabili della gestione presso la Commissione

La procedura di liquidazione dei conti attuata dalla Commissione

4.33. La maggior parte della spesa relativa all'agricoltura è gestita in maniera concorrente dagli Stati membri e dalla Commissione. L'aiuto è versato dagli Stati membri, i quali vengono poi rimborsati dalla Commissione (su base trimestrale per il FEASR e mensile per il FEAGA). L'accettazione finale della spesa avviene attraverso una procedura in due fasi nota come «liquidazione dei conti». Le due fasi sono costituite da una decisione finanziaria annuale e da decisioni di conformità pluriennali adottate dalla Commissione ⁽¹⁷⁾.

4.34. In precedenti relazioni annuali, nonché nella relazione speciale n. 7/2010 sull'audit della procedura di liquidazione dei conti ⁽¹⁸⁾, la Corte ha criticato il fatto che a sostenere il costo delle rettifiche finanziarie sono in realtà gli Stati membri, e non i beneficiari finali, e che le modifiche di conformità comportano un ampio uso di rettifiche forfettarie, che non sono direttamente connesse all'effettiva entità dei pagamenti irregolari. Il sistema di verifica della conformità è rimasto invariato nel 2011.

4.34. *Quello che la Corte critica nel sistema di verifica della conformità è inerente a suddetto sistema. La verifica della conformità è finalizzata a escludere dal finanziamento dell'UE le spese effettuate non conformemente alle norme dell'Unione europea. Non si tratta, invece, di un meccanismo per il recupero dei pagamenti irregolari corrisposti ai beneficiari, operazione che, secondo il principio della gestione concorrente, è esclusiva responsabilità degli Stati membri.*

Quando, grazie alle procedure di valutazione della conformità, vengono individuati pagamenti indebiti ai beneficiari, spetta agli Stati membri intraprendere azioni di recupero presso i beneficiari stessi. Tuttavia, anche laddove i recuperi dai beneficiari non siano necessari poiché la rettifica finanziaria è collegata soltanto a carenze nel sistema di gestione e controllo degli Stati membri e non a pagamenti indebiti, tali rettifiche costituiscono un mezzo importante per migliorare i sistemi degli Stati membri e in tal modo prevenire o scoprire e recuperare i pagamenti irregolari ai beneficiari.

L'utilizzazione di aliquote forfettarie è stata accettata dalla Corte di giustizia come conforme alle norme giuridiche che disciplinano l'esercizio di conformità e approvata, in determinate circostanze, dal Parlamento europeo nella sua risoluzione sul discharge del 2007 ⁽¹⁾.

La Commissione ha infine comunicato ⁽²⁾ agli Stati membri che se i loro organismi di certificazione ripetono interamente un campione rappresentativo di operazioni che l'organismo pagatore ha controllato in loco e, su questa base, confermano l'affidabilità delle statistiche di controllo di uno Stato membro, allora la Commissione accetterà che il tasso di errore risultante rappresenti il rischio massimo possibile e che qualsiasi eventuale correzione finanziaria per l'anno in questione non potrà superare tale livello.

⁽¹⁷⁾ I conti e i pagamenti di un organismo pagatore sono esaminati da un organismo indipendente (l'organismo di certificazione) che trasmette una relazione alla Commissione nel febbraio dell'anno successivo. Entro il 30 aprile di tale anno, la Commissione deve decidere se accettare i conti (decisione di liquidazione finanziaria) o se chiedere che vengano svolti ulteriori lavori o fornite informazioni supplementari. La Commissione espleta anche audit intesi a verificare che gli Stati membri abbiano applicato le norme UE per accertare la legittimità e la regolarità delle spese (audit di conformità). Basandosi sull'esito di tali audit, la Commissione può imporre una rettifica agli Stati membri, i quali hanno il diritto di invocare la procedura di conciliazione. Quando la procedura ha fatto il suo corso, la Commissione può includere una rettifica finanziaria nella decisione di conformità.

⁽¹⁸⁾ <http://eca.europa.eu>.

⁽¹⁾ Cfr. paragrafo 83 della risoluzione sul discharge del Parlamento europeo del 2007.

⁽²⁾ Documento D/413722/2009.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

4.35. La prima fase della procedura di liquidazione dei conti è basata su audit svolti da organismi di certificazione indipendenti negli Stati membri. Questi organismi presentano alla Commissione una relazione di certificazione sui conti e sul sistema di controllo interno dell'organismo pagatore, nonché un parere sulla dichiarazione di affidabilità rilasciata dal direttore dell'organismo pagatore.

4.36. Dall'esame svolto dalla Corte su un campione di 32 di questi audit per il FEAGA e il FEASR è emerso che, in generale, gli organismi di certificazione seguono scrupolosamente il modello di relazione prescritto dalla DG Agricoltura. Nei rispettivi audit, gli organismi di certificazione devono applicare i principi di revisione internazionali che prevedono l'uso di altre fonti, quali ad esempio audit precedenti⁽¹⁹⁾. La Corte ha tuttavia rilevato che gli organismi di certificazione raramente considerano le osservazioni formulate in audit precedenti dalla Commissione o dalla Corte stessa, ad esempio se l'organismo pagatore abbia posto in atto sufficienti azioni correttive in risposta alle osservazioni suddette.

4.37. La Corte ha esaminato il lavoro di audit svolto dalla DG AGRI sulle relazioni dell'organismo di certificazione, rilevando che esso era basato su liste di controllo dettagliate che prendevano in esame le questioni più importanti. La DG AGRI non appura tuttavia se le relazioni degli organismi di certificazione verifichino il seguito dato a osservazioni espresse in precedenza, anche qualora siano state formulate nell'ambito della procedura di verifica della conformità della Commissione. Attualmente, gli orientamenti della Commissione non specificano che gli organismi di certificazione dovrebbero includere nella propria strategia e nelle relazioni di audit le informazioni provenienti da altre fonti, ad esempio gli audit svolti in precedenza dalla Commissione o dalla Corte. Pertanto, gli organismi di certificazione non sono tenuti a valutare il rischio connesso a osservazioni precedenti o le relative implicazioni finanziarie, né se gli organismi pagatori abbiano adottato azioni correttive a seguito dei rilievi espressi.

4.36. *Le linee guida della DG AGRI ricordano che il principio di revisione internazionale (International Standard on Auditing — ISA) n. 315 «L'identificazione e la valutazione dei rischi di errori significativi mediante la comprensione dell'impresa e del contesto in cui opera» obbliga gli organismi di certificazione a valutare la natura e la realizzazione dei controlli nonché a considerare la capacità di un'organizzazione di identificare i rischi e valutare il loro eventuale impatto sui conti.*

La Commissione ritiene pertanto che le constatazioni dei revisori dell'UE, che provengano dalla Corte dei conti o dai servizi di audit della Commissione, possano rappresentare una preziosa fonte di informazione per gli organismi di certificazione allo scopo di comprendere e valutare i sistemi di controllo interno degli organismi pagatori. Si ricorda agli organismi di certificazione l'importanza di prendere in considerazione tali constatazioni durante la riunione del gruppo di esperti degli organismi di certificazione.

4.37. *Gli organismi di certificazione devono riferire sul seguito dato dagli organismi pagatori a constatazioni specifiche da essi precedentemente formulate, che si tratti di errori finanziari o raccomandazioni volte a rimediare a carenze dei sistemi. Nella revisione delle relazioni degli organismi di certificazione, la Commissione assicura sistematicamente che questi diano adeguatamente seguito alle constatazioni da essi formulate negli anni precedenti.*

Per quanto concerne le constatazioni formulate da altri revisori, la Commissione ritiene che per l'organismo di certificazione queste possano rappresentare un'utile fonte di informazione da tenere in considerazione nella pianificazione della propria strategia di audit (si veda la risposta al paragrafo 4.36 di cui sopra).

Non rientra tuttavia nel mandato degli organismi di certificazione riferire sistematicamente nel dettaglio sul seguito dato alle constatazioni di Commissione, Corte dei conti o qualsiasi altro organismo di controllo esterno.

⁽¹⁹⁾ Il principio di revisione internazionale (*International Standard on Auditing — ISA*) n. 200 (Obiettivi generali del revisore indipendente e svolgimento della revisione contabile in conformità ai principi di revisione internazionali) specifica al punto A28 quanto segue: «Gli elementi probativi sono necessari per supportare il giudizio del revisore e la relazione di revisione. Essi sono di natura cumulativa e si acquisiscono principalmente mediante le procedure di revisione svolte nel corso della revisione contabile. Essi possono, tuttavia, includere anche informazioni acquisite da altre fonti, quali le revisioni contabili precedenti [...]».

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

4.38. La Corte ha inoltre esaminato il lavoro svolto, per quanto concerne il FEASR, dall'organismo di certificazione nello Stato membro (Danimarca) dove aveva individuato le carenze più gravi nei sistemi di supervisione e di controllo. La Corte ha rilevato che questo organismo di certificazione:

- a) non godeva della totale indipendenza sancita dalla normativa, in quanto, per il 35 % dei 65 fascicoli controllati, la società che svolgeva il lavoro di certificazione partecipava anche ai controlli di ammissibilità pre-pagamento;
- b) faceva affidamento, in misura significativa, sul lavoro svolto dall'unità di audit interno dell'organismo pagatore, senza disporre di documenti da cui risultasse che tale lavoro era stato sufficientemente esaminato;
- c) non aveva verificato a sufficienza che la spesa soddisfacesse tutti i criteri di ammissibilità: in sette degli 11 fascicoli selezionati che erano stati controllati dall'organismo di certificazione, la Corte ha individuato spese inammissibili corrispondenti all'8 % dell'importo FEASR controllato.

4.39. La seconda fase della procedura di liquidazione dei conti è basata su audit espletati dalla Commissione. La Corte ha esaminato tutti i 27 audit svolti dalla DG AGRI nel 2011 per il FEASR e ha constatato che, in generale, ad eccezione delle debolezze descritte qui di seguito, costituivano una base sufficiente per procedere alla verifica di conformità. Nei suoi audit, la Commissione ha individuato debolezze simili a quelle segnalate dalla Corte, ad esempio per quanto riguarda la mancata verifica della ragionevolezza dei costi, le norme sugli appalti pubblici e l'ammissibilità delle spese.

4.40. Il lavoro della Commissione per quanto concerne l'audit della conformità è basato sui sistemi e non mira ad accertare la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti. I campioni sono estratti in modo ragionato o casuale e riguardano le spese relative a più esercizi di bilancio. Il lavoro di audit della Commissione non ha pertanto lo scopo di calcolare un tasso di errore annuo.

4.41. La Corte ha rilevato che la Commissione non disponeva sempre di registrazioni adeguate delle verifiche svolte. Negli 11 audit espletati per misure non legate alla superficie, ad esempio, non sono state utilizzate liste di controllo standardizzate. Inoltre, il lavoro di audit non veniva, di norma, rivisto da soggetti indipendenti.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

4.38.

a) e b) *Nel contesto della procedura di liquidazione finanziaria, la Commissione darà seguito alla questione insieme con le autorità danesi, in particolare al fine di rafforzare l'indipendenza operativa dell'organismo di certificazione.*

c) *Il lavoro che gli organismi di certificazione devono svolgere in relazione alla procedura di liquidazione finanziaria è principalmente volto a verificare che i conti siano completi, accurati e veritieri.*

4.40. *Cfr. la risposta congiunta ai paragrafi 1.12-1.13.*

4.41. *La Commissione dispone delle adeguate registrazioni delle verifiche svolte, anche se non in una forma standardizzata in tutti i casi. Ciò è dovuto alla natura estremamente eterogenea delle misure e anche alla loro diversa attuazione da parte degli Stati membri. I servizi della Commissione prenderanno in considerazione l'opportunità di utilizzare adeguate liste di controllo standardizzate in tutti i casi.*

Tutte le constatazioni di audit e le risultanti relazioni vengono riesaminate e approvate da team leader e capi unità prima di essere ultimate.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Attestazioni dei responsabili della gestione presso la DG AGRI — Relazione annuale di attività (RAA)

4.42. La RAA della DG AGRI contiene una riserva in merito alla spesa totale del FEASR per il 2011 (11,8 miliardi di euro), con un importo residuo a rischio che ammonta, in totale, a 278 milioni di euro⁽²⁰⁾. La Corte ritiene che, in linea di principio, la riserva corrobori le osservazioni della Corte sopra esposte sulle verifiche di convalida e sull'audit dei sistemi.

4.43. Il principale argomento addotto dalla DG AGRI per giustificare l'aggiunta di una riserva per il FEASR è che il tasso di errore residuo da essa indicato, ossia il 2,36 %, supera la soglia di rilevanza fissata al 2 %. La Corte ha rilevato che, nella sua RAA⁽²¹⁾, la DG AGRI:

— non analizza, né spiega, perché il tasso di errore residuo concernente il FEASR, da essa stessa indicato, sia aumentato in maniera significativa rispetto all'esercizio precedente;

— riferisce di aver posto in essere un piano con azioni correttive volte a far fronte alla situazione.

4.44. La Corte osserva inoltre che il tasso di errore indicato dalla DG AGRI è basato su dati comunicati dagli Stati membri per il 2010. Una delle ragioni per cui la Corte ha riscontrato un tasso di errore molto più elevato di quello indicato dalla DG AGRI risiede nel fatto che, nell'ambito dell'audit, la Corte ha constatato che gli Stati membri non individuano né segnalano tutte le spese non ammissibili, a causa di debolezze dei controlli amministrativi e in loco svolti dall'organismo pagatore, come illustrato negli esempi 4.2 e 4.5 e analizzato ai paragrafi 4.24, 4.28, 4.29 e 4.39.

⁽²⁰⁾ La riserva non riguarda la spesa relativa al completamento di precedenti (2000-2006) programmi (500 milioni di euro) e le misure di pre-adesione nel settore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale (102 milioni di euro).

⁽²¹⁾ Relazione annuale di attività della DG AGRI, pagg. 58, 59 e 79-81.

4.43.

— il tasso di errore più elevato per le misure di sviluppo rurale, rispetto alle misure nell'ambito del primo pilastro della PAC finanziate dal FEAGA, è dovuto principalmente al fatto che il sostegno dato ad alcune di tali misure quali, ad esempio, quella agroambientale è subordinato a un elevato numero di condizioni, spesso di natura molto specifica, che possono aumentare il rischio di errori da parte dei beneficiari e rendere più difficili i controlli svolti dalle autorità nazionali.

Come conseguenza della riserva in merito alla spesa per lo sviluppo rurale espressa dal direttore generale della DG AGRI nella sua dichiarazione di affidabilità contenuta nella relazione annuale di attività 2011, i servizi della Commissione hanno avviato, in collaborazione con gli Stati membri (giugno 2012), un'approfondita analisi della situazione volta a rilevare le cause di fondo dei tassi di errore più elevati e determinare specifiche azioni correttive.

4.44. Per affrontare il rischio che i tassi di errore ottenuti da queste statistiche di controllo possano essere sottostimati a causa di inesattezze nelle banche dati o di un inadeguato follow-up delle anomalie, come segnalato dalla Corte, la DG AGRI ha applicato un margine di sicurezza consistente in un aumento del 25 % nel calcolo del rischio residuo per il fondo. La Commissione ritiene che questo sia ampiamente sufficiente per coprire i rischi cui fa riferimento la Corte.

Va inoltre notato che le statistiche di controllo degli Stati membri sono verificate e convalidate in larga misura dagli organismi di certificazione, opzione raccomandata dalla Corte nella sua relazione annuale per il 2005, e i risultati di queste verifiche sono inseriti nella relazione annuale di attività della DG AGRI.

La Commissione rileva che alcune osservazioni della Corte riguardano le norme nazionali in materia di appalti pubblici e che alcuni Stati membri danno a tali norme un'interpretazione diversa da quella della Corte.

Ambiente e azione per il clima, affari marittimi e pesca, salute e tutela dei consumatori

4.45. I settori ambiente e azione per il clima, affari marittimi e pesca, e salute e tutela dei consumatori sono gestiti dalla Commissione mediante sistemi di controllo specifici. L'audit ha esaminato il sistema di controllo interno della DG MARE.

Sistema di controllo interno della DG MARE

4.46. Sono stati sottoposti a verifica 30 pagamenti, concernenti le principali aree di bilancio della DG MARE, selezionati in maniera casuale. Dall'audit è emerso che i controlli fondamentali non erano sempre completamente documentati e che quindi vi è il rischio che tali controlli non siano stati realizzati. Inoltre, il monitoraggio insufficiente delle catture svolto nel quadro di un accordo internazionale sulla pesca ha comportato spese impreviste per la Commissione, come illustrato nell'esempio 4.6.

Esempio 4.6 — Monitoraggio insufficiente delle catture

L'accordo di partenariato nel settore della pesca fra l'Unione europea e un paese terzo, la Repubblica islamica di Mauritania, per il quadriennio avente termine il 31 luglio 2012, autorizza i pescherecci registrati nell'UE a catturare al massimo 300 000 tonnellate di pesce all'anno (fino al 31 luglio), in cambio di un contributo UE di 40 euro per tonnellata pescata. In base al protocollo all'accordo, qualora l'UE desideri disporre di una quota supplementare, ne informa le autorità nazionali entro il 15 febbraio dell'anno in corso e paga la medesima tariffa per tonnellata. Nell'esercizio conclusosi il 31 luglio 2010, vi è stato un monitoraggio insufficiente delle catture, nel quadro dell'accordo di partenariato, da parte dei servizi della Commissione e alle autorità nazionali non è stata comunicata, entro il 15 febbraio 2010, la richiesta di una quota supplementare. Nell'ottobre 2010, le autorità nazionali hanno comunicato alla Commissione che la quota di 300 000 tonnellate per l'esercizio terminato il 31 luglio 2010 era stata superata. La Commissione ha versato 1,9 milioni di euro alla Repubblica islamica di Mauritania per 47 346 tonnellate pescate in eccesso rispetto alla quota. Un migliore monitoraggio delle catture avrebbe consentito ai servizi della Commissione di considerare l'adozione di misure preventive per evitare pagamenti supplementari.

4.46. Il monitoraggio delle catture è stato rafforzato e ora un meccanismo di allerta evita il superamento della quota.

Esempio 4.6 — Monitoraggio insufficiente delle catture

La Commissione riconosce l'esistenza di qualche ritardo nel controllo delle catture pelagiche durante l'anno di applicazione del protocollo 2009/2010 (1° agosto - 31 luglio) e che questo ha comportato alcune conseguenze in termini di pagamenti supplementari da effettuarsi alla Mauritania nel 2010.

La questione è stata ora completamente risolta sottraendo in particolare il quantitativo in eccesso (e naturalmente il relativo pagamento) dalla quota pelagica supplementare relativa al 2011/2012. In altre parole, ciò che è stato pescato e pagato nel 2009/2010 è stato sottratto nel 2011/2012. In tal modo, sia la sostenibilità che l'efficace gestione finanziaria sono state rispettate.

Allo scopo di rafforzare ulteriormente il monitoraggio delle catture, il metodo di lavoro generale è inoltre migliorato sostanzialmente dal 2010. È stato introdotto un meccanismo di allerta (le catture pelagiche che si avvicinano ai limiti di cattura vengono controllate su base settimanale) allo scopo di evitare il superamento della quota. Nel 2011, dopo l'esaurimento della quota, la Commissione ha chiuso la pesca pelagica 16 giorni prima della fine dell'anno di applicazione del protocollo, dopo aver monitorato le catture pelagiche su base settimanale e, nell'ultimo periodo, anche su base giornaliera. Lo stesso approccio precauzionale è stato adottato nel 2012 (la chiusura della pesca pelagica è avvenuta già il 23 aprile 2012).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Attestazioni dei responsabili della gestione di altre direzioni generali — Relazioni annuali di attività (RAA)

4.47. La Corte ha esaminato le RAA e le dichiarazioni dei direttori generali delle DG ENV, CLIMA, MARE e SANCO della Commissione.

4.48. La DG ENV non ha espresso alcuna riserva perché il tasso di errore residuo era al di sotto della soglia di rilevanza del 2 %. La Corte osserva che il calcolo del tasso di errore residuo da parte della DG ENV è basato su ipotesi non pienamente corroborate da verifiche rappresentative.

4.49. La DG CLIMA ha mantenuto dal 2010 la riserva emessa, per questioni di reputazione, a fronte di una violazione significativa della sicurezza riscontrata nei registri nazionali del sistema UE di scambio delle quote di emissione. Non sono state espresse riserve in merito alla spesa, la maggior parte della quale riguarda gli appalti.

4.50. L'unica riserva emessa dalla DG SANCO riguarda il settore degli alimenti per l'uomo e gli animali, in quanto il tasso di errore residuo era del 4,3 %. Tutti i pagamenti 2011 nel settore della sanità pubblica (eccetto per i contributi alle agenzie di regolazione) riguardano gli appalti. La DG SANCO non ha proceduto a controlli *ex post* su tali spese, supponendo inoltre che, grazie ai suoi controlli *ex ante*, il tasso di errore nella spesa relativa agli appalti si aggirasse attorno allo 0 %.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI**Conclusioni**

4.51. Sulla base del proprio lavoro di audit, la Corte conclude che i pagamenti per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2011 concernenti lo sviluppo rurale, l'ambiente, la pesca e la sanità presentano un livello di errore rilevante.

4.48. In linea con gli orientamenti contenuti nelle istruzioni permanenti della RAA, la DG ENV ha integrato i risultati dei controlli *ex post* con un'analisi di 245 visite di monitoraggio in loco dei progetti LIFE eseguite nel 2011. Questa verifica consente di stimare con realismo e ragionevole adeguatezza il probabile tasso di errore.

4.49. La Commissione ritiene che le procedure d'appalto attualmente in vigore siano adeguate per limitare il rischio di errori o le spese irregolari.

4.50. La DG SANCO aggiudica appalti per i quali i prezzi fissati nel contratto devono essere corrisposti quando il bene e i servizi vengono forniti come richiesto. Una volta ottenuto un buon rapporto qualità-prezzo dall'offerta del contraente ed essersi assicurata che venga fornita la qualità richiesta, la DG SANCO verifica che fattura del contraente sia conforme ai prezzi concordati nel contratto. Procedure d'appalto adeguate e controlli tecnici e finanziari precedenti al pagamento sono sufficienti a dare la ragionevole certezza che i tassi di errore siano molto bassi. È quindi improbabile che ulteriori verifiche successive al pagamento finale (*ex post*) rilevino errori significativi. Esse rappresentano pertanto un eccessivo onere amministrativo.

4.51. La Commissione prende atto del tasso di errore più probabile stimato dalla Corte. Sebbene in alcuni casi non condivide la valutazione della Corte, la stima della Commissione riguardante il livello di pagamenti indebiti sulla base delle statistiche di controllo fornite dagli Stati membri nel 2011 mostra altresì un peggioramento della situazione, anche se di portata più limitata. Il direttore generale della DG AGRI ha pertanto espresso una riserva, relativa alla spesa per lo sviluppo rurale, nella sua dichiarazione di affidabilità per il 2011.

Suddetta riserva è accompagnata da una serie di azioni correttive che devono essere determinate dalla Commissione congiuntamente agli Stati membri allo scopo di affrontare la situazione.

I tassi di errore per lo sviluppo rurale relativamente più elevati rispetto al primo pilastro della PAC devono, tuttavia, essere considerati anche nel contesto degli obiettivi della politica di sviluppo rurale che possono essere conseguiti solo rispettando le più complesse norme e condizioni di ammissibilità menzionate dalla Corte al paragrafo 4.5.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

4.52. Alla luce del lavoro di audit espletato, la Corte conclude che i sistemi di supervisione e controllo esaminati per lo sviluppo rurale, l'ambiente, la pesca e la sanità sono parzialmente efficaci.

Raccomandazioni

4.53. L'**allegato 4.3** illustra i risultati dell'esame, effettuato dalla Corte, dei progressi compiuti nell'attuare le raccomandazioni formulate in precedenti relazioni annuali (sugli esercizi 2008 e 2009). Va osservato che la raccomandazione della Corte volta a semplificare ulteriormente le norme e le condizioni per lo sviluppo rurale è tuttora valida.

4.54. In base a tale esame e alle constatazioni e conclusioni relative al 2011, la Corte raccomanda, nell'ambito del settore dello sviluppo rurale e relativamente al periodo di programmazione in corso, che:

- **Raccomandazione 1:** gli Stati membri espletino controlli amministrativi e in loco più rigorosi, in modo da attenuare il rischio che vengano dichiarate all'UE spese non ammissibili.
- **Raccomandazione 2:** la Commissione e gli Stati membri provvedano affinché le norme esistenti siano meglio applicate per quanto concerne:
 - gli appalti pubblici e l'IVA, quando i beneficiari dell'aiuto sono organismi pubblici;
 - gli impegni agroambientali e le norme di ammissibilità per l'ammodernamento delle aziende agricole.
- **Raccomandazione 3:** la Commissione analizzi le cause del tasso di errore rilevante.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

4.52. La Commissione prende atto del fatto che i risultati presentati sono simili a quelli dello scorso anno.

4.53. Le proposte della Commissione relative al quadro normativo che disciplina il futuro periodo di programmazione [La PAC verso il 2020; COM(2011) 627 definitivo/2] comprendono una serie di proposte di semplificazione. La Commissione propone inoltre di aumentare ulteriormente la responsabilità delle autorità degli Stati membri allo scopo di garantire la verificabilità e la controllabilità delle misure nei programmi di sviluppo rurale.

4.54. Cfr. la risposta congiunta ai paragrafi 1.12-1.13.

La Commissione concorda con la Corte e raccomanda sistematicamente agli Stati membri di porre rimedio a qualsivoglia carenza di questo tipo nell'ambito delle sue procedure di verifica della conformità.

L'applicazione delle norme esistenti è al centro del sistema di liquidazione dei conti. La Commissione impone rettifiche finanziarie agli Stati membri in caso di identificazione di rischi per il fondo e rivolge alle autorità nazionali raccomandazioni per ottenere miglioramenti. Questo approccio continuerà con particolare attenzione per le questioni evidenziate dalla Corte dei conti, in quanto esse sono state rilevate anche dalla Commissione durante i suoi audit.

Il direttore generale della DG AGRI ha espresso una riserva relativa allo sviluppo rurale nella sua dichiarazione annuale di affidabilità per il 2011, in quanto il tasso di errore residuo comunicato dagli Stati membri supera la soglia di rilevanza tenendo conto di un margine di sicurezza pari al 25 %. Tale riserva è accompagnata da azioni correttive volte a individuare, in collaborazione con gli Stati membri interessati, le cause dei tassi di errore più elevati insieme con azioni specifiche da attuare nel periodo di programmazione attuale e futuro.

In questo contesto occorre inoltre ricordare che ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 5, del regolamento (UE) n. 65/2011 della Commissione, gli Stati membri sono tenuti a individuare le cause dei problemi incontrati durante i controlli nonché ad attuare misure correttive e preventive.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- **Raccomandazione 4:** la Commissione tenga conto delle constatazioni della Corte al momento di stabilire la strategia per gli audit della liquidazione dei conti della DG AGRI.
- **Raccomandazione 5:** la Commissione ampli gli orientamenti per gli organismi di certificazione aggiungendo l'obbligo per questi ultimi di includere nelle rispettive strategie e relazioni di audit le risultanze di audit svolti in precedenza dalla Commissione e dalla Corte.
- **Raccomandazione 6:** riguardo alla condizionalità, gli Stati membri garantiscano il rispetto dei requisiti concernenti l'identificazione e la registrazione degli animali e migliorino la ripartizione dei controlli nell'arco dell'anno, di modo che tutti i requisiti pertinenti vengano adeguatamente verificati.

4.55. Nei settori ambiente, affari marittimi e pesca, salute e tutela dei consumatori, la Corte raccomanda che:

- **Raccomandazione 7:** la Commissione migliori il monitoraggio delle catture nel quadro degli accordi di partenariato nel settore della pesca con paesi terzi.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione tiene debitamente conto delle constatazioni della Corte e le considera uno degli elementi da prendere in considerazione nella sua analisi del rischio centrale volta a elaborare il proprio programma di audit.

Nonostante non rientri nel mandato degli organismi di certificazione riferire in modo dettagliato sul seguito dato alle constatazioni di Commissione, Corte dei conti o qualsiasi altro organismo di controllo esterno, i risultati dei precedenti audit effettuati dalla Commissione e dalla Corte sono utili agli organismi di certificazione in fase di programmazione all'atto dell'impostazione della propria strategia di audit.

La Commissione ha ricordato agli organismi di certificazione di prendere in considerazione tali risultati durante la prossima riunione del gruppo di esperti degli organismi di certificazione.

Nel quadro degli audit sulla condizionalità, la Commissione verifica sistematicamente che gli Stati membri garantiscano il rispetto dei requisiti in materia di identificazione e registrazione degli animali, nonché la tempistica dei controlli in loco.

4.55.

Allo scopo di rafforzare ulteriormente il monitoraggio delle catture, i metodi di lavoro generali sono migliorati sostanzialmente dal 2010. È stato introdotto un meccanismo di allerta (le catture pelagiche che si avvicinano ai limiti di cattura vengono controllate su base settimanale) allo scopo di evitare il superamento della quota.

ALLEGATO 4.1

RISULTATI DELLA VERIFICA DELLE OPERAZIONI PER I SETTORI SVILUPPO RURALE, AMBIENTE, PESCA E SANITÀ

	2011			2010	2009	2008
	Sviluppo rurale	Ambiente, pesca e sanità	Totale			
DIMENSIONE E STRUTTURA DEL CAMPIONE						
Totale operazioni (<i>di cui</i>):	160	18	178	92	93	53
anticipi	0	0	0	0	0	0
pagamenti intermedi/finali	160	18	178	92	93	53
RISULTATI DELLA VERIFICA ⁽¹⁾						
Percentuale (numero) di operazioni verificate e risultate:						
Non inficiate da errori	42 % (67)	56 % (10)	43 % (77)	48 %	67 %	55 %
Inficiate da uno o più errori	58 % (93)	44 % (8)	57 % (101)	52 %	33 %	45 %
Analisi delle operazioni inficiate da errori						
Analisi per tipo di errore						
Errori non quantificabili:	34 % (32)	75 % (6)	38 % (38)	48 %	42 %	38 %
Errori quantificabili:	66 % (61)	25 % (2)	62 % (63)	52 %	58 %	62 %
ammissibilità	69 % (42)	50 % (1)	68 % (43)	56 %	22 %	40 %
realità delle operazioni	0 % (0)	50 % (1)	2 % (1)	0 %	6 %	7 %
precisione	31 % (19)	0 % (0)	30 % (19)	44 %	72 %	53 %
IMPATTO STIMATO DEGLI ERRORI QUANTIFICABILI						
Tasso di errore più probabile				7,7 %		
Limite superiore dell'errore (LSE)				10,9 %		
Limite inferiore dell'errore (LIE)				4,5 %		

⁽¹⁾ Per avere una migliore visione dei settori con differenti profili di rischio all'interno del gruppo di politiche, il campione è stato diviso in segmenti.

ALLEGATO 4.2

RISULTATI DELL'ESAME DEI SISTEMI PER LO SVILUPPO RURALE

Valutazione dei sistemi di supervisione e di controllo selezionati

Stato membro (organismo pagatore)	Procedure amministrative e di controllo	Metodologia, selezione, esecuzione, controllo qualità e comunicazione dei singoli risultati per i controlli in loco	Applicazione e controllo della condizionalità	Valutazione globale
Danimarca	Inefficaci 1, 2, 3, 4, 5	Parzialmente efficaci A, B, C	Parzialmente efficaci 2, A, D, a	Inefficaci
Spagna (Galizia)	Parzialmente efficaci 2, 3	Parzialmente efficaci A, C, D	Parzialmente efficaci 2, C, D, a	Parzialmente efficaci
Italia (Lombardia)	Parzialmente efficaci 1, 2, 3, 4	Parzialmente efficaci A, C, D	Inefficaci 4, A, B, C, D, a, b	Parzialmente efficaci
Ungheria	Parzialmente efficaci 1, 3	Parzialmente efficaci B, C, D	Parzialmente efficaci 2, 4, B, D, a, b	Parzialmente efficaci
Austria	Parzialmente efficaci 1, 2	Efficaci A	Efficaci a	Efficaci
Finlandia	Parzialmente efficaci 1, 2, 4	Parzialmente efficaci 2, C, D	Parzialmente efficaci 2, 4, A, D, a	Parzialmente efficaci

1 Controlli inefficaci relativi alle condizioni di ammissibilità e agli impegni (ad es. inclusione di IVA non ammissibile, doppio finanziamento).

2 Carenze nell'organizzazione amministrativa e nel controllo interno delle verifiche.

3 Assenza di un sistema idoneo per valutare la ragionevolezza dei costi proposti nella domanda di aiuto.

4 Calcoli e pagamenti non corretti (ad es. mancata applicazione della riduzione).

5 Debolezze sistematiche nelle misure del Titolo II (non connesse alla superficie) che hanno condotto all'accettazione di spese non ammissibili.

A Informazioni non sufficientemente dettagliate sulla portata dei controlli svolti.

B Incongruenze concernenti il numero dei controlli svolti.

C Qualità insufficiente dei controlli: mancata rilevazione di inosservanze e/o copertura non esaustiva degli impegni e degli obblighi.

D Carenze nella pianificazione e nella tempistica dei controlli (ad esempio, svolgimento di controlli dopo la campagna).

a Carattere incompleto delle disposizioni (ad esempio, insufficienza delle norme nazionali in materia di BCAA, assenza di requisiti per taluni CGO).

b Attuazione non corretta, a livello nazionale, della direttiva sui nitrati.

ALLEGATO 4.3

SEGUITO DATO A PRECEDENTI RACCOMANDAZIONI FORMULATE PER I SETTORI SVILUPPO RURALE, AMBIENTE, PESCA E SANITÀ

Esercizio	Raccomandazione della Corte	Analisi svolta dalla Corte dei progressi compiuti	Risposta della Commissione
2009	La Corte raccomandava di adottare misure efficaci, insieme alle autorità nazionali competenti, per evitare il pagamento di spese non ammissibili relative a progetti di pesca (DG MARE; paragrafo 3.76 della relazione annuale sull'esercizio 2009).	I controlli sulle spese ammissibili a titolo del Fondo europeo per la pesca sono stati rafforzati rispetto ai controlli svolti per il precedente strumento finanziario di orientamento della pesca.	
	In merito ai controlli interni sui pagamenti erogati agli Stati membri per i programmi di eradicazione e di sorveglianza delle malattie animali, la Corte raccomandava una chiara separazione delle funzioni tra i servizi della Commissione, nonché l'elaborazione di procedure di controllo ufficiali appropriate (DG SANCO; paragrafo 3.76 della relazione annuale sull'esercizio 2009).	I servizi della Commissione hanno chiarito la separazione delle funzioni e intrapreso una serie di misure di attenuazione, come la semplificazione della base giuridica per i programmi 2012.	
2009 e 2008	La Corte ha ribadito che sono necessari ulteriori sforzi nel settore dello sviluppo rurale per semplificare ulteriormente le norme e le condizioni [paragrafo 3.7 ⁽¹⁾].	<p>Dopo aver proceduto alla rifusione del regolamento (CE) n. 1975/2006, la Commissione l'ha sostituito con il regolamento (UE) n. 65/2011, con effetto a decorrere dal 1° gennaio 2011.</p> <p>Il nuovo regolamento chiarisce, in una certa misura, le disposizioni in materia di procedure di controllo, condizionalità, nonché riduzioni, esclusioni e recuperi.</p> <p>La Commissione ritiene che tale iniziativa abbia trovato una continuità nella PAC post 2013, la quale prevede una serie di semplificazioni in materia di sviluppo rurale.</p> <p>Nel parere n. 1/2012 sulle proposte legislative della Commissione riguardo alla riforma della politica agricola comune nel 2014, la Corte ha riconosciuto gli sforzi compiuti dalla Commissione per semplificare le disposizioni della PAC, ma ritiene che il quadro normativo rimanga eccessivamente complesso.</p>	
2008	La Corte raccomandava di adottare misure efficaci per risolvere i problemi individuati nei settori dell'ambiente, della pesca, nonché della salute e della tutela dei consumatori (DG ENV, MARE e SANCO; paragrafo 5.67 della relazione annuale sull'esercizio 2008).	La Commissione ha preso diverse iniziative per risolvere i problemi individuati dalla Corte (cfr. analisi concernente il 2009).	

⁽¹⁾ Raccomandazioni analoghe erano state formulate al paragrafo 5.66 della relazione annuale sull'esercizio 2008.

CAPITOLO 5

Politica regionale; energia e trasporti

INDICE

	<i>Paragrafi</i>
Introduzione	5.1-5.27
Caratteristiche specifiche del gruppo di politiche	5.4-5.26
Obiettivi delle politiche	5.4-5.5
Strumenti delle politiche	5.6-5.21
Rischi sotto il profilo della regolarità	5.22-5.26
Estensione e approccio dell'audit	5.27
Regolarità delle operazioni	5.28-5.34
Efficacia dei sistemi	5.35-5.69
Autorità di audit	5.35-5.51
Esame condotto dalla Corte su sette autorità di audit	5.39-5.43
Valutazione della supervisione delle autorità di audit da parte della Commissione	5.44-5.51
Valutazione della chiusura dei programmi per il periodo di programmazione 2000-2006	5.52-5.64
Affidabilità delle attestazioni dei responsabili della gestione presso la Commissione	5.65-5.69
Direzione generale Politica regionale	5.66-5.67
Direzione generale Mobilità e trasporti e direzione generale Energia	5.68-5.69
Conclusioni e raccomandazioni	5.70-5.73
Conclusioni	5.70-5.72
Raccomandazioni	5.73

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

INTRODUZIONE

5.1. Il presente capitolo espone la valutazione specifica della Corte relativa al gruppo di politiche Politica regionale, energia e trasporti che comprende i settori 06 — Mobilità e trasporti, 13 — Politica regionale e 32 — Energia. Le informazioni fondamentali sulle attività esaminate e sulle spese relative all'esercizio 2011 figurano nella **tabella 5.1**.

Tabella 5.1 — Politica regionale; energia e trasporti — Informazioni fondamentali relative all'esercizio 2011

(milioni di euro)

Titolo di bilancio	Settore	Descrizione	Pagamenti	Modalità di gestione
06	Mobilità e trasporti	Spese amministrative	71	Centralizzata diretta
		Trasporto terrestre, aereo e marittimo	150	Centralizzata diretta e indiretta
		Reti transeuropee (TEN)	833	Centralizzata diretta e indiretta
		Ricerca nel settore dei trasporti	59	Centralizzata diretta
		1 113		
13	Politica regionale	Spese amministrative	84	Centralizzata diretta
		Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e altri interventi regionali	25 841	Concorrente
		Fondo di coesione (FC)	6 450	Concorrente
		Operazioni di preadesione connesse alle politiche strutturali	351	Decentrata
		Fondo di solidarietà	269	Centralizzata indiretta
32 995				
32	Energia	Spese amministrative	74	Centralizzata diretta
		Reti transeuropee (TEN)	18	Centralizzata diretta
		Energie convenzionali e rinnovabili	591	Centralizzata diretta/Centralizzata indiretta/Congiunta
		Energia nucleare	121	Centralizzata diretta/Centralizzata indiretta/Congiunta
		Ricerca nel settore dell'energia	159	Centralizzata diretta
963				
Totale spese amministrative ⁽¹⁾			229	
Totale spese operative			34 842	
di cui: — prefinanziamenti			1 469	
— pagamenti intermedi/finali			33 373	
Totale pagamenti per l'esercizio			35 071	
Totale impegni per l'esercizio			42 964	

⁽¹⁾ L'audit relativo alle spese amministrative è presentato al capitolo 9.

Fonte: conti annuali dell'Unione europea per l'esercizio 2011.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

5.2. La politica regionale è finanziata principalmente attraverso il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e il Fondo di Coesione (FC); entrambi sono disciplinati dalle stesse norme (salvo eccezioni previste nei regolamenti specifici di ciascun fondo) e sono spesso gestiti dalle medesime autorità del Fondo sociale europeo (FSE). L'FSE, che forma oggetto del capitolo 6, è citato nel presente capitolo là dove si affrontano questioni comuni a tutti i fondi.

5.3. La politica regionale rappresenta il 94 % della spesa per questo gruppo di politiche, mentre il restante 6 % riguarda i settori dell'energia e dei trasporti.

Caratteristiche specifiche del gruppo di politiche

Obiettivi delle politiche

Politica regionale

5.4. La politica regionale mira a rafforzare la coesione economica e sociale all'interno dell'Unione europea riducendo le disparità nel livello di sviluppo delle varie regioni.

Energia e trasporti

5.5. La politica dell'energia e quella dei trasporti mirano a fornire alle imprese e ai cittadini europei sistemi e servizi sicuri, sostenibili e competitivi nei settori dell'energia e dei trasporti, nonché a sviluppare soluzioni innovative che contribuiscano alla formulazione e all'attuazione di tali politiche.

Strumenti delle politiche

Politica regionale

5.6. Il FESR e l'FC costituiscono i principali strumenti per l'attuazione della politica regionale ⁽¹⁾. Il FESR finanzia opere di infrastruttura, la creazione o il mantenimento di posti di lavoro, iniziative regionali di sviluppo economico e attività a sostegno delle piccole e medie imprese ⁽²⁾. Negli Stati membri il cui reddito nazionale lordo pro capite è inferiore al 90 % della media UE, l'FC finanzia investimenti infrastrutturali nel settore dell'ambiente e dei trasporti.

⁽¹⁾ Altri strumenti di politica regionale comprendono lo strumento di assistenza preadesione, che sostiene misure di cooperazione regionale e transfrontaliera nei paesi dei Balcani occidentali, in Turchia e in Islanda, e il Fondo di solidarietà dell'Unione europea, che fornisce sostegno in occasione di calamità naturali negli Stati membri.

⁽²⁾ Il FESR e l'FSE forniscono sostegno alle PMI tramite sovvenzioni e strumenti di ingegneria finanziaria. Cfr. relazione speciale n. 2/2012 intitolata «Strumenti finanziari per le PMI cofinanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale» (<http://eca.europa.eu>).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

5.7. Il FESR (con pagamenti per 26 miliardi di euro) e l'FC (con pagamenti per 6 miliardi di euro) hanno rappresentato il 98 % della spesa afferente il titolo di bilancio 13 per l'esercizio 2011 ⁽³⁾.

Gestione e controllo della spesa da parte del FESR, dell'FC e dell'FSE

5.8. Il FESR, l'FC e l'FSE ⁽⁴⁾ sono disciplinati da norme comuni e sottoposti a gestione concorrente da parte della Commissione e degli Stati membri. Disposizioni aggiuntive per ciascun fondo figurano in regolamenti specifici. Le relative risorse finanziarie sono utilizzate nel quadro di programmi pluriennali.

5.9. Per ciascun periodo di programmazione, la Commissione, sulla base delle proposte presentate dagli Stati membri, approva i programmi operativi (PO) unitamente ai piani finanziari indicativi che includono il contributo dell'UE e i contributi nazionali ⁽⁵⁾. In progetti dei PO sono attuati da privati cittadini, associazioni, imprese private o pubbliche od organismi pubblici locali, regionali o nazionali.

5.10. Negli Stati membri, la responsabilità per la gestione corrente incombe alle autorità di gestione e agli organismi intermedi designati ⁽⁶⁾. Tale funzione comprende la selezione dei singoli progetti, lo svolgimento di controlli intesi a prevenire, individuare e correggere gli errori nelle dichiarazioni di spesa e la verifica dell'effettiva esecuzione dei progetti («controlli di primo livello»). Le autorità di certificazione verificano che i «controlli di primo livello» vengano espletati in maniera efficace e, ove opportuno, svolgono controlli supplementari prima di trasmettere le dichiarazioni di spesa alla Commissione.

⁽³⁾ Nell'esercizio 2011, 29,9 miliardi di euro (93 %) riguardavano il periodo di programmazione 2007-2013, mentre 2,4 miliardi (7 %) il periodo 2000-2006.

⁽⁴⁾ Per le constatazioni e le conclusioni della Corte sull'FSE, cfr. capitolo 6.

⁽⁵⁾ In totale la Commissione ha approvato, per il periodo di programmazione 2007-2013, 434 PO: 317 per il FESR/l'FC (di cui 24 PO contengono progetti FC), e 117 per l'FSE.

⁽⁶⁾ Gli organismi intermedi sono organismi pubblici o privati che, sotto la responsabilità di un'autorità di gestione, svolgono determinati compiti per conto di quest'ultima.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.11. Le autorità di audit (AA) degli Stati membri svolgono un ruolo fondamentale nel garantire la regolarità delle spese rimborsate a titolo del FESR, dell'FSE e dell'FC. Hanno il compito di espletare audit dei sistemi e delle operazioni (ossia dei progetti o di gruppi di progetti), al fine di fornire una ragionevole garanzia circa il funzionamento efficace dei sistemi di gestione e controllo dei programmi e la regolarità delle spese certificate per ciascun PO. Esse presentano annualmente alla Commissione un rapporto di controllo, corredato di un parere, in cui riferiscono in merito a tali audit (7).

5.12. All'inizio di ciascun periodo di programmazione, la Commissione versa dei prefinanziamenti agli Stati membri (8). Il finanziamento di un progetto avviene in generale mediante il rimborso dei costi sostenuti, sulla base delle dichiarazioni di spesa presentate dai promotori del progetto. Queste singole dichiarazioni vengono aggregate, per ciascun PO, in dichiarazioni di spesa periodiche certificate dalle autorità dello Stato membro e presentate alla Commissione. La quota cofinanziata dall'Unione europea viene poi rimborsata attraverso il bilancio dell'UE.

5.13. Le norme di ammissibilità sono stabilite a livello nazionale o talvolta regionale, salvo per talune eccezioni contenute nei regolamenti propri a ciascun fondo. Spetta in primo luogo agli Stati membri prevenire o individuare e rettificare le spese irregolari e darne notifica alla Commissione.

5.14. La Commissione deve ottenere la garanzia che gli Stati membri abbiano posto in essere sistemi di gestione e controllo conformi ai requisiti normativi e che tali sistemi funzionino in maniera efficace (9). Se la Commissione rileva che uno Stato membro non ha rettificato spese irregolari che erano state dichiarate e certificate, o riscontra gravi carenze nei sistemi di gestione e controllo, può interrompere i termini di pagamento oppure sospendere i pagamenti (10). Se lo Stato membro non procede alla revoca delle spese irregolari (che possono essere sostituite con spese ammissibili) o non pone rimedio alle carenze dei sistemi eventualmente individuate, la Commissione può applicare rettifiche finanziarie, con una conseguente riduzione netta dei finanziamenti UE (11).

5.13. *La definizione a livello nazionale delle norme in materia di ammissibilità [articolo 56 del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio] è stata uno dei principali elementi di semplificazione introdotti nel periodo di programmazione 2007-2013. Questa possibilità intendeva offrire agli Stati membri una maggiore flessibilità per adeguare le norme in materia di ammissibilità alle esigenze specifiche delle regioni o dei programmi e per armonizzarle con le norme in vigore per altri regimi pubblici nazionali.*

5.14. *Nella sua relazione annuale di attività 2011, la Commissione ha fornito una valutazione dettagliata delle sue garanzie relative alla creazione e al successivo funzionamento dei sistemi di gestione e controllo per ogni programma cofinanziato, nonché una valutazione globale dei sistemi di controllo nazionali.*

In caso di carenze nei sistemi, la Commissione, nel suo ruolo di vigilanza, interrompe i termini di pagamento e/o sospende i pagamenti e fornisce informazioni sull'esercizio di tale responsabilità nella relazione annuale di attività. Relativamente al 2011, la DG Politica regionale e urbana ha comunicato 70 interruzioni dei termini di pagamento e l'avvio di procedure di sospensione per 10 programmi e la DG Occupazione, affari sociali e inclusione ha indicato l'interruzione dei termini di 21 domande di pagamento intermedie e 3 ulteriori decisioni di sospensione.

(7) Le autorità di audit devono inoltre presentare alla Commissione copia delle relazioni di audit dei sistemi. Quanto agli audit delle operazioni, generalmente non vengono trasmesse relazioni alla Commissione.

(8) Cfr. articolo 82 del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio (GU L 210 del 31.7.2006, pag. 25).

(9) Articolo 72 del regolamento (CE) n. 1083/2006.

(10) Articolo 39, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio (GU L 161 del 26.6.1999, pag. 1); articoli 91 e 92 del regolamento (CE) n. 1083/2006.

(11) Articolo 99 del regolamento (CE) n. 1083/2006.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Energia e trasporti

5.15. La politica energetica dell'Unione europea intende contribuire a offrire a cittadini e imprese energia a costi accessibili, prezzi competitivi e servizi energetici avanzati sotto il profilo tecnologico. Essa promuove la produzione di energia, i trasporti e i consumi sostenibili, nonché un approvvigionamento energetico sicuro all'interno dell'UE e dei suoi Stati membri. Il principale strumento finanziario è il programma energetico europeo per la ripresa (EEPR), che eroga finanziamenti a progetti perlopiù sotto forma di aiuti e sovvenzioni.

5.16. Le politiche dei trasporti mirano a sviluppare il mercato interno, accrescere la concorrenza e l'innovazione nonché integrare le reti di trasporto. Le politiche dell'Unione europea nel settore promuovono la mobilità, lo sviluppo sostenibile e la sicurezza dei trasporti. Il principale strumento finanziario è il programma sulle reti transeuropee dei trasporti (TEN-T), che finanzia progetti infrastrutturali di grandi dimensioni.

5.17. Nel 2011, i pagamenti per i settori dell'energia e dei trasporti concernenti i titoli di bilancio 32 e 06 sono stati dell'ordine di 2 miliardi di euro ⁽¹²⁾.

Gestione e controllo della spesa per il settore energia e trasporti

5.18. La Commissione (direzione generale Mobilità e trasporti e direzione generale Energia) esegue la spesa concernente i settori dell'energia e dei trasporti mediante gestione centralizzata diretta e indiretta [tramite due agenzie esecutive e un'impresa comune ⁽¹³⁾] e mediante accordi di gestione congiunta (come nel caso dei fondi per la disattivazione nucleare o dello strumento di finanziamento europeo per l'efficienza energetica).

5.19. La Commissione, in genere, eroga finanziamenti a progetti selezionati attraverso inviti ufficiali a presentare proposte. I contributi per i progetti approvati vengono versati direttamente dalla Commissione ai beneficiari, in base a convenzioni di sovvenzione o decisioni di finanziamento. I beneficiari sono, in genere, autorità degli Stati membri, ma possono anche essere imprese pubbliche o private. Quasi tutti i pagamenti vengono erogati in più quote: un anticipo o prefinanziamento alla firma della convenzione di sovvenzione o della decisione di finanziamento, seguito da pagamenti intermedi e finali a rimborso delle spese ammissibili dichiarate dai beneficiari.

⁽¹²⁾ Circa il 41 % della spesa per i settori dell'energia e dei trasporti riguarda le reti transeuropee (TEN), il 28 % progetti nel campo delle energie convenzionali e rinnovabili e un ulteriore 11 % progetti di ricerca finanziati principalmente attraverso i programmi quadro di ricerca. Le altre due categorie di spesa principali si riferiscono a progetti inerenti al trasporto terrestre, aereo e marittimo (7 %) e all'energia nucleare (6 %).

⁽¹³⁾ Agenzia esecutiva per la rete transeuropea di trasporto, Agenzia esecutiva per la competitività e l'innovazione e Impresa comune SESAR (ricerca per la gestione del traffico aereo nell'ambito del Cielo unico europeo).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.20. I principali elementi di controllo della spesa da parte della Commissione comprendono la valutazione delle proposte in base ai criteri di selezione e di aggiudicazione indicati; l'informazione e l'orientamento dei beneficiari; il monitoraggio e la verifica dell'attuazione dei progetti in base alle relazioni concernenti lo stato di avanzamento finanziario e tecnico presentate dai beneficiari. Ove richiesto dalla convenzione di finanziamento, le dichiarazioni di spesa devono essere certificate da un revisore esterno indipendente o da un organismo nazionale competente.

5.21. La Commissione effettua inoltre audit ex post per individuare e correggere eventuali errori che non sia stato possibile evitare attraverso controlli precedenti e per fornire una garanzia ragionevole in merito alla regolarità della spesa.

*Rischi sotto il profilo della regolarità***Politica regionale**

5.22. Per quanto riguarda le spese relative al FESR e all'FC, i principali rischi sono connessi al finanziamento di progetti che non rispettano le norme UE e nazionali in materia di appalti pubblici oppure non soddisfano le condizioni di ammissibilità indicate nei regolamenti UE o nei PO. Sussiste altresì il rischio che i beneficiari dichiarino costi specifici inammissibili.

5.23. Nell'attuare i PO, le autorità degli Stati membri si trovano a fronteggiare priorità concorrenti. Da un lato, la spesa deve essere sottoposta a controlli di regolarità appropriati; dall'altro, occorre assicurare il tempestivo assorbimento dei fondi dell'UE resi disponibili. In pratica, il desiderio di attuare il programma tempestivamente può ostacolare l'applicazione uniforme di controlli validi.

5.24. Qualora i casi di non conformità non vengano rilevati né corretti dai diversi livelli di controllo in uno Stato membro o dalla Commissione, ne risulterà il rimborso di spese non ammissibili a carico del bilancio dell'UE.

5.22. La Commissione condivide la valutazione della Corte, come illustrato nel documento di lavoro «Analysis of errors in the Cohesion Policy for the years 2006-2009» (Analisi degli errori nella politica di coesione per gli anni 2006-2009), SEC(2011) 1179 del 5 ottobre 2011. Nel documento la Commissione indica provvedimenti specifici volti ad attenuare questi rischi (in particolare ulteriori orientamenti e attività di formazione rivolti alle autorità di gestione sui rischi individuati, attuazione tempestiva delle rettifiche finanziarie, procedure di interruzione e sospensione e attività di audit più mirate ai settori maggiormente a rischio).

5.23. La Commissione concorda sul fatto che un sistema di gestione e controllo affidabile deve consentire la certificazione della legittimità e regolarità delle spese, garantendo al tempo stesso un tempestivo assorbimento dei fondi.

5.24. Poiché il sistema di gestione e controllo ha carattere pluriennale, al momento della certificazione un pagamento in eccesso, riscontrato in una domanda di pagamento rimborsata dalla Commissione, può non essere ancora stato oggetto dell'intera serie di controlli effettuati a livello nazionale e UE.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Energia e trasporti

5.25. Quanto alla spesa per i settori dell'energia e dei trasporti, il rischio principale è che la Commissione non rilevi eventuali costi inammissibili dichiarati dai beneficiari prima che venga erogato il rimborso corrispondente. Come per il FESR e l'FC, esistono inoltre rischi connessi all'inosservanza delle norme in materia di appalti pubblici. Per il TEN-T, l'impatto potenziale di tali rischi sul bilancio dell'UE è mitigato dal fatto che spesso le spese ammissibili superano il massimale stabilito nelle convenzioni di finanziamento.

5.26. La concentrazione di una significativa percentuale di pagamenti in un periodo limitato può ripercuotersi negativamente sull'efficacia dei sistemi di supervisione e controllo, oltre ad accrescere il rischio di errore (cfr. paragrafo 1.35). Nel 2011, il 32 % dei pagamenti EEPR in termini di valore ha avuto luogo nel mese di dicembre. Il programma mira inoltre a un rapido esborso dei fondi, che può compromettere l'applicazione di controlli adeguati.

Estensione e approccio dell'audit

5.27. L'*allegato 1.1, parte 2*, del capitolo 1, illustra l'approccio e la metodologia di audit generali della Corte. Per quanto concerne l'audit del gruppo di politiche Politica regionale, energia e trasporti, si precisa in particolare quanto segue:

- a) l'audit ha compreso l'esame di un campione di 180 pagamenti intermedi e finali⁽¹⁴⁾ eseguiti negli Stati membri e presso la Commissione;
- b) la valutazione dei sistemi ha riguardato:

— le autorità di audit per il FESR, l'FSE e l'FC nel periodo di programmazione 2007-2013⁽¹⁵⁾,

⁽¹⁴⁾ Il campione comprende 180 pagamenti eseguiti per 129 progetti del FESR, 39 progetti dell'FC, 8 progetti nel settore dell'energia e 4 in quello dei trasporti. Dei pagamenti a favore di progetti del FESR e dell'FC, 148 riguardano il periodo di programmazione 2007-2013 e 20 il periodo 2000-2006. Il campione è stato estratto da tutti i pagamenti a eccezione degli anticipi, che nel 2011 sono ammontati a 1,4 miliardi di euro.

⁽¹⁵⁾ Il lavoro di audit svolto dalla Corte in merito alle autorità di audit è consistito nell'esaminare: a) un campione di sette autorità di audit (e, ove applicabile, organismi di audit delegati) in altrettanti Stati membri [Repubblica ceca, Grecia, Italia (Sicilia), Lettonia, Ungheria, Portogallo e Romania]; b) le attività di supervisione delle autorità di audit complessivamente svolte dalla Commissione. Cfr. relazione annuale sull'esercizio finanziario 2010, paragrafi dal 4.37 al 4.44.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- le procedure attuate a livello di Commissione e di Stato membro in riferimento alla chiusura dei programmi per il periodo di programmazione 2000-2006,
- l'esame delle attestazioni dei responsabili della gestione presso la Commissione contenute nelle relazioni annuali di attività delle DG Politica regionale, Mobilità e trasporti ed Energia.

REGOLARITÀ DELLE OPERAZIONI

5.28. L'*allegato 5.1* contiene una sintesi dei risultati della verifica delle operazioni. Dalla verifica svolta dalla Corte su un campione di operazioni è emerso che il 59 % dei 180 pagamenti controllati era inficiato da errori. Il tasso di errore più probabile stimato dalla Corte è del 6,0 % ⁽¹⁶⁾.

5.29. La Corte ritiene che, per il 62 % delle operazioni nel settore della politica regionale inficiate da errori, le autorità degli Stati membri disponessero di informazioni sufficienti a rilevare e correggere almeno parte degli errori prima di certificare la spesa alla Commissione.

5.30. Nell'ambito della politica regionale, per quanto riguarda le verifiche da parte delle autorità nazionali, sono state riscontrate debolezze in particolare nei «controlli di primo livello» svolti dalle autorità di gestione e dagli organismi intermedi.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.28. La Commissione osserva che, per il terzo anno consecutivo, il tasso di errore (6,0 %) rimane ben al di sotto di quelli rilevati dalla Corte nel periodo 2006-2008. Questo andamento positivo deriva dal rafforzamento delle disposizioni in materia di controllo nel periodo di programmazione 2007-2013 e dalla politica rigorosa di interruzioni/sospensioni applicata dalla Commissione qualora rilevi carenze, in linea con il suo piano d'azione 2008.

Come indicato nella **tabella 1.3** del capitolo 1, anche l'errore più probabile cumulato per la politica regionale, dei trasporti, dell'energia e dell'occupazione e affari sociali è diminuito notevolmente rispetto al 2010, passando dal 7,7 % al 5,1 %.

La Commissione continuerà a concentrare i suoi interventi sui programmi e/o gli Stati membri maggiormente a rischio.

5.29. La Commissione sta seguendo da vicino questi casi per garantire che in futuro i sistemi in questione siano in grado di prevenire più efficacemente gli errori prima della certificazione.

Le autorità di gestione sono tenute a eseguire controlli documentali su tutte le domande presentate dai beneficiari, prima di certificare la spesa. Tuttavia le verifiche in loco delle operazioni possono intervenire anche in una fase successiva dell'esecuzione del progetto, dopo la certificazione e fino alla chiusura, il che spiega perché una parte degli errori rilevati nel campione della Corte non ha potuto essere individuata (cfr. la risposta della Commissione ai punti 5.22 e 5.24). L'impatto del sistema di controllo sulla riduzione dei tassi di errore di solito è visibile solo negli anni successivi, dopo l'esecuzione dei controlli a tutti i livelli.

⁽¹⁶⁾ La Corte stima l'errore sulla base di un campione statistico rappresentativo. La cifra indicata rappresenta la migliore stima (detta stima più verosimile, MLE — *Maximum Likelihood Estimation*). La Corte ritiene, con un grado di affidabilità del 95 %, che il tasso di errore nella popolazione sia compreso tra il 3,0 % e il 9,0 % [ossia, rispettivamente, i limiti inferiore (LIE) e superiore (LSE) dell'errore].

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Inosservanze della normativa in materia di appalti pubblici rilevate in un quarto delle operazioni

5.31. Gli audit condotti negli anni scorsi hanno evidenziato che le procedure relative ad appalti pubblici sono particolarmente soggette a errori ⁽¹⁷⁾. Nel 2011, la Corte ha esaminato 298 procedure di appalti pubblici per lavori e servizi, cui sono connesse le spese per le 180 operazioni certificate alla Commissione ⁽¹⁸⁾. Il valore contrattuale complessivo degli appalti pubblici esaminati è stimato a 6,7 miliardi di euro ⁽¹⁹⁾.

5.32. La Corte ha riscontrato casi di inosservanza della normativa UE e nazionale in materia di appalti pubblici nel 25 % delle 180 operazioni controllate. Nel 9 % delle operazioni controllate sono state rilevate gravi inadempienze a tale normativa (cfr. esempio 5.1). Tali errori costituiscono il 44 % di tutti gli errori quantificabili, nonché il 58 % circa del tasso di errore stimato per questo gruppo di politiche.

Esempio 5.1 — Gravi inosservanze della normativa in materia di appalti pubblici

- a) *Ricorso all'aggiudicazione diretta senza motivo.* Nel caso di un progetto a titolo dell'EEPR concernente la costruzione di un gasdotto, gli appalti relativi ai lavori della seconda e della terza fase del progetto sono stati aggiudicati, senza procedura di gara, al consorzio che, cinque anni prima, aveva ottenuto l'appalto per la prima fase di realizzazione dell'opera. Ciò non è conforme alle norme UE e nazionali applicabili in materia di appalti pubblici.
- b) *Aggiudicazione diretta di lavori aggiuntivi in assenza di casi fortuiti.* Nel caso di un progetto di costruzione stradale finanziato dall'FC, i lavori aggiuntivi riguardanti le modifiche apportate dopo l'approvazione del piano originario sono stati aggiudicati direttamente al medesimo contraente. Poiché tali interventi aggiuntivi non erano imputabili a casi fortuiti, è stata commessa una violazione delle norme sugli appalti pubblici.

⁽¹⁷⁾ Cfr. Commissione europea, «Analysis of errors in the Cohesion Policy for the years 2006-2009» [SEC(2011) 1179 del 5.10.2011].

⁽¹⁸⁾ Nel 41 % delle 298 procedure di appalto pubblico che la Corte ha sottoposto ad audit, il valore contrattuale superava la soglia entro la quale si applica la normativa UE in materia di appalti pubblici, come recepita nella legislazione nazionale.

⁽¹⁹⁾ Tale importo costituisce la spesa totale per gli appalti aggiudicati, che è stata in parte certificata nell'ambito delle dichiarazioni di spesa sottoposte ad audit.

5.31. *Gli errori relativi agli appalti pubblici sono dovuti all'inosservanza delle norme del mercato interno e non interessano esclusivamente la politica di coesione, come emerge da altri capitoli della presente relazione.*

5.32. *Sebbene la Commissione e la Corte verifichino l'osservanza delle norme in materia di appalti pubblici secondo le stesse modalità, nella politica di coesione la Commissione applica rettifiche proporzionali a un tasso fisso, fronteggiando così il rischio di arrecare danno al bilancio dell'UE e tenendo conto della natura e della gravità delle irregolarità.*

La Commissione e la maggior parte delle autorità nazionali applicano tali tassi fissi quando impongono rettifiche finanziarie per violazione delle norme in materia di appalti pubblici, anche quando trattano gli errori concernenti gli appalti pubblici constatati dalla Corte.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- c) *Aggiudicazione di un appalto all'unico offerente senza ottenere una riduzione di prezzo durante le trattative.* Nel caso di un progetto a titolo dell'FC afferente la costruzione di un impianto di trattamento dei fanghi, è stata presentata una sola offerta che il beneficiario ha giudicato inaccettabile per l'elevato prezzo proposto, più che doppio rispetto al bilancio stimato. Il beneficiario ha dunque intavolato una trattativa con l'unico offerente, a seguito della quale l'appalto è stato aggiudicato con una riduzione dell'1 % appena del prezzo offerto. Poiché le trattative non hanno portato all'ottenimento di un prezzo più conveniente, il beneficiario avrebbe dovuto considerare negativo l'esito della procedura di gara.
- d) *Frazionamento artificiale di bandi di gara.* Nel caso di un progetto a titolo del FESR riguardante la fornitura di servizi di consulenza a un ministero nazionale, sono stati aggiudicati direttamente diversi appalti di entità ridotta per servizi simili o identici. In conformità della normativa UE e nazionale in materia di appalti pubblici, tali servizi avrebbero dovuto essere affidati in appalto come un servizio unico e, giacché il valore complessivo avrebbe quindi superato una determinata soglia, l'appalto avrebbe dovuto essere aggiudicato solo a seguito di una procedura di gara, consentendo a un numero maggiore di offerenti di parteciparvi.
- e) *Modifiche significative della portata dei lavori appaltati.* Nel caso di un progetto FC per la costruzione di una nuova linea di metropolitana, la portata e il bilancio di un appalto di servizi correlati sono stati modificati in misura significativa mediante il ricorso a esperti, inizialmente non previsto. I compiti supplementari da svolgere non erano dovuti a casi fortuiti, bensì al modo in cui l'amministrazione aggiudicatrice aveva pianificato il progetto.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.33. La Corte ha inoltre riscontrato altri errori non quantificabili riguardanti le procedure di gara e di aggiudicazione in un ulteriore 16 % delle 180 operazioni controllate. Questi errori comprendono casi di inosservanza degli obblighi di informazione e di pubblicità (come la pubblicazione tardiva di avvisi di aggiudicazione), carenze nel capitolato d'onori e debolezze procedurali nella valutazione delle offerte. Tali errori non contribuiscono al tasso di errore stimato dalla Corte (cfr. paragrafo 5.28) ⁽²⁰⁾.

5.33. *La Commissione prenderà in esame tutti gli errori segnalati dalla Corte e applicherà le rettifiche finanziarie ove opportuno e giuridicamente possibile.*

⁽²⁰⁾ Ulteriori informazioni sull'approccio adottato dalla Corte riguardo alla quantificazione degli errori concernenti gli appalti pubblici figurano all'*allegato 1.1*, paragrafi 10 e 11.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

I costi inammissibili rappresentano più della metà di tutti gli errori quantificabili riscontrati dalla Corte

5.34. La Corte ha rilevato che per il 12 % delle operazioni controllate erano stati dichiarati costi inammissibili, pari al 56 % di tutti gli errori quantificabili nonché al 42 % circa del tasso di errore stimato per questo gruppo di politiche (cfr. esempio 5.2).

5.34. La Commissione mira a garantire che i beneficiari e le autorità di gestione dei programmi conoscano bene le norme in materia di ammissibilità, organizzando attività di formazione e fornendo orientamenti. Nel caso della politica regionale, le autorità di gestione dovrebbero diffondere tali informazioni a tutti gli organismi responsabili della gestione dei fondi. Nell'ambito della politica regionale, quando rileva norme complesse a livello di programma, la Commissione rivolge raccomandazioni agli Stati membri affinché le semplifichino.

La Commissione continuerà a concentrare i suoi interventi sulle autorità responsabili dei programmi in cui sono stati individuati dei rischi (cfr. anche le risposte ai punti 5.24 e 5.28).

Esempio 5.2 — Costi inammissibili

- a) *Inosservanza della decisione di approvazione del progetto.* Uno strumento di ingegneria finanziaria finanziato dal FESR per fornire un sostegno alle PMI ha erogato finanziamenti anche a imprese di grandi dimensioni, nonostante la decisione nazionale recante approvazione del progetto non lo consentisse.
- b) *Mancata considerazione delle entrate derivanti dalla vendita di vecchi macchinari sostituiti grazie ad un finanziamento del FESR.* Nel caso di un progetto finanziato dal FESR riguardante l'acquisto di macchine per la lavorazione dei metalli, si sarebbe dovuto tener conto dei proventi generati dalla dismissione dei vecchi macchinari sostituiti, riducendo così le spese dichiarate per l'acquisto dei nuovi macchinari.
- c) *Inosservanza di disposizioni specifiche delle norme di ammissibilità nazionali.* Nel caso di un progetto FC per la costruzione di un'autostrada, sono stati rimborsati i costi relativi ai servizi finanziari e assicurativi che non sono tuttavia ammissibili ai sensi delle norme di ammissibilità nazionali.
- d) *Dichiarazione di più costi inammissibili per un progetto.* Nel caso di un progetto TEN-T riguardante studi preparatori alla costruzione di una galleria, una fattura è stata dichiarata due volte. Mancavano inoltre documenti fondamentali relativi alle procedure di appalto (quali la relazione del comitato di valutazione e l'offerta aggiudicataria del richiedente). Nondimeno, poiché i costi complessivi dichiarati superavano in misura notevole il contributo massimo dell'Unione europea, la sovradichiarazione non ha inciso sul bilancio dell'UE (cfr. paragrafo 5.25).

EFFICACIA DEI SISTEMI

Autorità di audit

5.35. I regolamenti che disciplinano il FESR, l'FSE e l'FC per il periodo di programmazione 2007-2013 hanno introdotto importanti modifiche al ruolo e alle competenze delle autorità di audit (AA) negli Stati membri ⁽²¹⁾.

5.36. Nei 27 Stati membri, sono state istituite 112 autorità di audit per i 434 PO del periodo di programmazione 2007-2013. Oltre la metà di tali autorità hanno il compito di sottoporre ad audit i PO eseguiti a titolo di tutti e tre i fondi (FESR, FC e FSE) entro la rispettiva regione, mentre le restanti autorità di audit esaminano specifici PO ⁽²²⁾ relativi a un fondo.

5.37. I rapporti annuali di controllo e i pareri annuali forniscono informazioni sulla regolarità della spesa dell'Unione europea a titolo del FESR, dell'FSE e dell'FC per il periodo di programmazione 2007-2013 ⁽²³⁾. È necessario verificare efficacemente la precisione e l'affidabilità delle informazioni, affinché i risultati riportati dalle autorità di audit nei rapporti annuali di controllo possano rappresentare per la Commissione una delle principali fonti di garanzia. Nel 2011, sono stati presentati alla Commissione, in totale, 204 rapporti annuali di controllo e pareri annuali ⁽²⁴⁾ relativi al FESR e all'FC e 117 rapporti annuali di controllo e pareri annuali concernenti l'FSE.

5.35. Le autorità di audit svolgono in effetti un ruolo centrale nella procedura di consolidamento della affidabilità, a partire dall'inizio del periodo di programmazione e dall'organizzazione dei sistemi. Successivamente, le autorità di audit presentano ogni anno alla Commissione un parere di audit sul funzionamento dei sistemi di gestione e controllo, formulato sulla base di audit svolti sui sistemi stessi e su campioni statistici di operazioni conformemente a una strategia di audit. Per questo motivo la Commissione collabora strettamente e si coordina con le autorità e nel 2009 ha iniziato a rivedere le loro metodologie di audit e i risultati degli audit, come descritto di seguito. Ciò ha contribuito al rafforzamento delle capacità, fornendo consulenza, orientamenti e raccomandazioni alle autorità di audit mediante la riesecuzione della loro attività di audit da parte della Commissione. Il regolamento prevede che la Commissione, a talune condizioni, possa affidarsi al parere di un'autorità di audit per la garanzia di affidabilità (articolo 73).

5.37. Nella loro relazione annuale di attività 2011, la DG Politica regionale e urbana e la DG Occupazione, affari sociali e inclusione hanno fornito una valutazione dettagliata dell'accuratezza e dell'affidabilità delle informazioni e dei risultati degli audit riportati dalle autorità di audit nelle loro relazioni annuali di controllo 2011 (cfr. le pagine da 63 a 66 della relazione annuale di attività della DG Politica regionale e urbana per il 2011 e le pagine da 42 a 45 della relazione annuale di attività della DG Occupazione, affari sociali e inclusione per lo stesso anno).

⁽²¹⁾ Le autorità di audit hanno sostituito le autorità di controllo incaricate dei «controlli di cui all'articolo 10» e delle «dichiarazioni a conclusione dell'intervento di cui all'articolo 15». Cfr. articoli 10 e 15 del regolamento (CE) n. 438/2001 della Commissione (GU L 63 del 3.3.2001, pag. 21).

⁽²²⁾ 63 di queste autorità sono comuni a tutti e tre i fondi. 18 autorità di audit riguardano unicamente i PO del FESR / dell'FC e 31 solo i PO dell'FSE.

⁽²³⁾ Ciascuna autorità di audit può elaborare uno o più rapporti annuali di controllo, che a loro volta possono riguardare uno o più PO.

⁽²⁴⁾ I rapporti annuali di controllo e i pareri annuali si basano sui risultati degli audit condotti dalle autorità di audit sulle spese certificate alla Commissione nel precedente esercizio finanziario dell'UE [cfr. articolo 62, paragrafo 1, lettera d, del regolamento (CE) n. 1083/2006].

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

5.38. Per l'esercizio 2011, la Corte ha effettuato un proprio esame di sette autorità di audit, oltre ad aver valutato il lavoro di supervisione svolto dalla Commissione sulle autorità di audit (25).

Esame condotto dalla Corte su sette autorità di audit

5.39. L'**allegato 5.2** contiene i risultati relativi alle singole disposizioni fondamentali verificate e la valutazione complessiva delle autorità di audit esaminate. Nel formulare una conclusione d'insieme, la Corte ha prestato particolare attenzione ai rapporti annuali di controllo e ai pareri annuali, nonché agli aspetti del lavoro delle autorità di audit che hanno prodotto un effetto diretto e significativo sulle conclusioni in essi riportate (26).

5.40. Per ciascuna delle sette autorità di audit incluse nel campione la Corte ha esaminato:

- a) la struttura organizzativa e la metodologia di audit;
- b) i documenti di lavoro concernenti un massimo di quattro audit dei sistemi;
- c) la documentazione di lavoro per un campione di massimo 25 audit delle operazioni, procedendo inoltre alla riesecuzione di almeno cinque di questi;
- d) i rapporti annuali di controllo e i pareri annuali elaborati per il 2011, unitamente ai documenti di lavoro corrispondenti.

5.41. La Corte ha giudicato «efficaci» quattro delle sette autorità di audit esaminate. Per queste quattro autorità di audit, si ritiene che il rapporto annuale di controllo e il parere annuale siano affidabili e che le disposizioni fondamentali siano state, in toto o in gran parte, rispettate.

5.42. Per quanto riguarda le altre tre autorità di audit:

- a) due sono state giudicate «parzialmente efficaci» a causa dei problemi connessi a talune disposizioni fondamentali e per il fatto che il tasso di errore indicato nel rapporto annuale di controllo è stato sottostimato;

(25) La valutazione della Commissione si basa su una scala di valutazione del rischio interna, nonché sull'importo totale del cofinanziamento dell'UE a favore dei PO controllati dalle autorità di audit. Nel 2010 la Corte aveva sottoposto a valutazione approfondita otto autorità di audit. Cfr. relazione annuale sull'esercizio finanziario 2010, paragrafi 4.37-4.44.

(26) In particolare, come indicato nell'**allegato 5.2**, le autorità di audit sono state giudicate «inefficaci» se la Corte ha individuato carenze significative nel rapporto annuale di controllo e/o nel parere annuale oppure se erano riscontrabili debolezze pervasive in elementi essenziali del lavoro delle autorità di audit, tali da compromettere l'affidabilità dei rapporti annuali di controllo e dei pareri annuali.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.38. *Nel settore della politica regionale, a seguito di un'analisi dei rischi del 2009 che viene aggiornata ogni anno, la Commissione ha svolto, fino alla fine del 2011, audit totali o parziali per verificare il lavoro di 34 autorità di audit (29 completati e 5 ancora in corso).*

5.39. *La Commissione tiene presente le constatazioni della Corte ai fini della propria valutazione delle autorità nazionali di audit, onde promuovere miglioramenti laddove ancora necessari e garantire le condizioni per svolgere un audit unico nei prossimi anni.*

5.40. *La Commissione rileva che la sua metodologia di audit utilizzata per esaminare il lavoro delle autorità di audit è in linea con quella della Corte.*

5.41. *La Commissione condivide la valutazione della Corte per queste quattro autorità di audit e ha raggiunto conclusioni analoghe con i propri audit.*

5.42. *La Commissione concorda con la valutazione della Corte e adotta misure correttive e preventive.*

- a) *Per quanto riguarda le due autorità di audit considerate parzialmente efficaci, in un caso la Commissione ha accettato, ai fini della garanzia, il parere di audit comunicato, considerandolo qualificato. Nel secondo caso, la Commissione ha individuato e corretto l'errata estrapolazione degli errori per la procedura di garanzia di affidabilità, come indicato nelle relazioni annuali di attività.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

b) un'autorità di audit è stata giudicata «inefficace» a seguito di seri problemi riscontrati praticamente per tutte le disposizioni principali; il tasso di errore indicato nel rapporto annuale di controllo è ritenuto, pertanto, non attendibile. La Commissione ha constatato i medesimi problemi riguardo all'autorità di audit suddetta, nonché altri inerenti a taluni aspetti dei sistemi di gestione e di controllo concernenti i programmi operativi coperti dall'autorità di audit [cfr. paragrafo 5.49, lettera b)].

5.43. La Corte ha individuato possibili margini di miglioramento nei seguenti ambiti:

a) per quattro autorità di audit, gli elenchi di controllo utilizzati negli audit non coprivano sufficientemente i principali rischi sotto il profilo della regolarità delle spese. Ciò riguarda in particolare la portata delle verifiche e l'ampiezza dei controlli in relazione agli appalti pubblici, alle norme in materia di aiuti di Stato, ai progetti generatori di entrate e alle procedure di selezione dei progetti. Per quanto concerne gli strumenti di ingegneria finanziaria, gli orientamenti della Commissione non erano ancora stati incorporati negli elenchi di controllo per gli audit delle autorità esaminate;

b) per due autorità di audit, il controllo di qualità degli audit dei sistemi e/o delle operazioni non era conforme al manuale di revisione dell'autorità stessa, mentre per altre due autorità di audit non era documentato;

c) nel caso di due autorità di audit, la metodologia usata per il campionamento dei progetti da controllare non era appropriata in considerazione degli orientamenti emanati dal comitato di coordinamento dei fondi (COCOF)⁽²⁷⁾, oppure la metodologia di campionamento definita era stata applicata erroneamente dalle autorità di audit; di conseguenza, non era possibile estrapolare i risultati degli audit, come richiesto.

5.43.

a) *A seguito dell'esame approfondito delle autorità di audit svolto fra il 2009 e il 2011, la Commissione ha inoltre rilevato la necessità di rafforzare, in alcuni casi e relativamente ad aspetti specifici, gli attuali elenchi di controllo utilizzati dalle autorità nazionali di audit per gli audit delle operazioni. Nell'ottobre 2011 la Commissione ha pertanto condiviso il proprio elenco di controllo per gli audit delle operazioni con le autorità di audit degli Stati membri.*

Tali elenchi di controllo comprendono le questioni sollevate dalla Corte: appalti pubblici, norme in materia di aiuti di Stato, progetti generatori di entrate e procedure di selezione dei progetti. Per quanto riguarda gli appalti pubblici, la Commissione ha condiviso con gli Stati membri un'analisi dei tipi di errori rilevati nel settore della coesione mediante gli audit dell'UE svolti negli anni precedenti e ha avviato la raccolta delle migliori pratiche e delle possibili risposte degli Stati membri per porre rimedio a tali errori e ridurre la loro frequenza [cfr. inoltre il punto 6.29, lettera a)].

c) *La Commissione ha riscontrato carenze analoghe durante i suoi audit e si adopera per fornire orientamenti sul campionamento.*

⁽²⁷⁾ Il COCOF (Comitato permanente della Commissione europea) ha il compito di discutere tematiche inerenti all'applicazione di regolamenti che disciplinano il FESR, l'FSE e l'FC. Alle sue riunioni, presiedute dalla Commissione europea, partecipano funzionari degli Stati membri.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Valutazione della supervisione delle autorità di audit da parte della Commissione

5.44. Nel 2011 la Commissione ha svolto indagini su un campione di autorità di audit⁽²⁸⁾ valutando, attraverso una verifica documentale, l'attuazione delle rispettive strategie di audit nonché l'affidabilità dei tassi di errore indicati nei rapporti annuali di controllo.

Valutazione delle indagini della Commissione su un campione di autorità di audit

5.45. La Corte ha esaminato i documenti di lavoro e la documentazione giustificativa della Commissione per la DG Politica regionale con riguardo a 14 autorità di audit che coprivano 39 PO, nonché per la DG Occupazione, affari sociali e inclusione relativamente a sette autorità di audit incaricate di sette PO⁽²⁹⁾.

5.46. La Commissione ha riscontrato debolezze simili a quelle osservate dalla Corte nel corso dei propri audit sulle autorità di audit (cfr. paragrafi 5.42 e 5.43).

5.47. La Corte ha rilevato che, in tutti i casi in cui la Commissione ha individuato specifiche debolezze, gli Stati membri sono stati informati della misura correttiva da adottare.

5.44. Tra il 2009 e il 2011 la Commissione ha effettuato 127 missioni di audit, comprendenti 34 autorità di audit del FESR/FC e 78 autorità di audit del FSE. Alla fine del 2011 era stato completato l'audit (sia la verifica documentale che i controlli in loco, comprendenti il riesame degli audit dei sistemi, la metodologia di audit, la riesecuzione degli audit dei sistemi e degli audit delle operazioni in loco) su 29 autorità di audit del FESR/FC e su 67 autorità di audit del FSE.

La Commissione ha anche valutato, mediante una verifica documentale completata, se del caso, da missioni conoscitive in loco, l'attuazione della strategia di audit e l'affidabilità dei tassi di errore indicati nelle relazioni annuali di controllo per tutte le autorità di audit.

5.46. La Commissione condivide la valutazione della Corte in merito alla conformità e all'efficacia del lavoro delle autorità di audit.

5.47. Nel corso dell'esame approfondito delle autorità di audit la Commissione, se necessario, ha in effetti rivolto raccomandazioni specifiche alle autorità di audit per rimediare alle carenze individuate.

Ciò ha contribuito a un ampio rafforzamento delle capacità che ha permesso di migliorare il lavoro e la qualità dei risultati degli audit per tutte le autorità di audit esaminate, consentendo così alla Commissione, in alcuni casi, di stabilire accordi a norma dell'articolo 73, di trarre ulteriori insegnamenti e di diffondere buone pratiche a tutte le autorità di audit.

⁽²⁸⁾ Nel 2011 la DG Politica regionale ha completato le indagini su 14 autorità di audit in riferimento al FESR e all'FC. La DG Occupazione, affari sociali e inclusione ha condotto esami specifici su 42 PO relativi all'FSE. Ciò ha inoltre compreso l'esame dell'autorità di audit competente per il PO esaminato.

⁽²⁹⁾ Le 14 autorità di audit per la DG Politica regionale e le sette autorità di audit per la DG Occupazione, affari sociali e inclusione non rientrano fra quelle esaminate dalla Corte nel 2010 (cfr. relazione annuale sull'esercizio finanziario 2010, paragrafo 4.42).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Valutazione della verifica documentale dei rapporti annuali di controllo svolta dalla Commissione

5.48. Per tutte le 112 autorità di audit, la Commissione ha verificato che i rapporti annuali di controllo e i pareri annuali soddisfacessero i requisiti normativi sotto il profilo formale e sostanziale. A tal fine, ha analizzato le informazioni pertinenti riportate dalle autorità di audit circa il funzionamento dei sistemi di gestione e controllo e ha verificato il calcolo del tasso di errore indicato. L'esame ha inoltre tenuto conto di altre informazioni di cui disponeva la Commissione, riguardanti i sistemi di supervisione e controllo dei PO.

5.49. Per l'esercizio 2011, la Commissione ha giudicato i tassi di errore indicati nei rapporti annuali di controllo delle autorità di audit:

- a) affidabili per 363 dei 434 PO (84 %). Questi 363 PO rappresentano il 67 % della spesa stimata per il periodo di programmazione 2007-2013;
- b) inaffidabili per 71 PO (16 %), che corrispondono al 33 % della spesa stimata per il periodo di programmazione 2007-2013. Per questi PO, la Commissione ha ricalcolato il tasso di errore o applicato un tasso di errore fisso in base alla propria valutazione del funzionamento dei sistemi di gestione e controllo. Questi tassi di errore corretti sono stati poi utilizzati per stimare l'ammontare dei «pagamenti a rischio» indicato dalle direzioni generali Politica regionale e Occupazione, affari sociali e inclusione nelle rispettive relazioni annuali di attività ⁽³⁰⁾ (cfr. paragrafi 5.66 e 6.24).

5.50. Nel complesso la Corte ritiene che l'approccio adottato dalla Commissione sia, in linea di principio, appropriato. Tuttavia, la possibilità per la Commissione di convalidare e, ove necessario, correggere i tassi di errore riportati dalle autorità di audit nazionali nei rapporti annuali di controllo è limitata dal fatto che i regolamenti non obbligano le autorità di audit a fornire alla Commissione informazioni sugli audit delle operazioni svolti. Per i rapporti annuali di controllo 2011, la DG Politica regionale ha quindi organizzato missioni conoscitive presso 12 autorità di audit in 11 Stati membri, al fine di chiarire le modalità di calcolo del tasso di errore indicato nei rispettivi rapporti. Parimenti, a seguito dell'esame dei rapporti annuali di controllo, la DG Occupazione, Affari sociali e inclusione ha effettuato ulteriori controlli per 12 PO aggiuntivi.

5.48. L'analisi delle relazioni annuali di controllo e dei pareri di audit costituisce un vasto esercizio condotto all'inizio di ogni anno, che tiene effettivamente conto di tutti i risultati degli audit nazionali ricevuti dalle autorità di audit durante l'anno, nonché dei risultati degli audit svolti dalla Commissione e dalla Corte dei conti. Inoltre, nel 2012, i servizi della Commissione hanno effettuato missioni conoscitive in loco in 11 Stati membri per raccogliere ulteriori elementi di prova e ottenere chiarimenti sulle relazioni annuali di controllo presentate e in particolare sulla metodologia per il calcolo dei tassi di errore. I risultati di questa analisi costituiscono una delle principali fonti di garanzia, come spiegato nella relazione annuale di attività.

5.49.

- b) Nei casi in cui ha potuto ricalcolare il tasso di errore, la Commissione ha ottenuto informazioni supplementari affidabili, sia dalla relazione annuale di controllo sia dalle successive comunicazioni con l'autorità di audit. La Commissione ha comunicato questi tassi ricalcolati alle autorità di audit interessate che potranno così fornire informazioni più attendibili nel prossimo esercizio.

Per questo motivo la Commissione presenta separatamente, nelle pertinenti relazioni annuali di attività, i tassi di errore che ha potuto ricalcolare e quelli ritenuti inattendibili. Il rischio è stato stimato sulla base di tassi fissi solo in caso di tassi di errore inattendibili, ovvero per il 9 % e il 7 % dei pagamenti totali effettuati nel 2011 per la DG Politica regionale e urbana e la DG Occupazione, affari sociali e inclusione, rispettivamente.

5.50. La Commissione si compiace dell'apprezzamento della Corte per il secondo anno consecutivo, poiché l'analisi delle relazioni annuali di controllo e i pareri di audit costituiscono una parte fondamentale della procedura di garanzia di affidabilità nelle relazioni annuali di attività. Le missioni conoscitive organizzate dalla DG Politica regionale e urbana e dalla DG Occupazione, affari sociali e inclusione in base ai dubbi o ai rischi individuati hanno consentito di migliorare l'affidabilità dei tassi di errore indicati o in alcuni casi di fornire una solida base per il ricalcolo dei tassi di errore, concordati con l'autorità di audit.

⁽³⁰⁾ Cfr. relazione annuale di attività della direzione generale Politica regionale, tabella dal titolo «Shared management: assessment of national control systems», pag. 121, e relazione annuale di attività della direzione generale Occupazione, affari sociali e inclusione, pag. 76.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.51. La Corte è del parere che la Commissione abbia tratto conclusioni appropriate dall'esame dei rapporti annuali di controllo e che, sulla base della propria valutazione, abbia corretto i tassi di errore segnalati ove necessario.

Valutazione della chiusura dei programmi per il periodo di programmazione 2000-2006

5.52. In genere, i pagamenti afferenti ciascun periodo di programmazione proseguono per alcuni anni dopo la fine dello stesso. Nel caso del periodo di programmazione 2000-2006, i beneficiari finali potevano sostenere spese fino alla fine di giugno 2009, salvo alcune eccezioni.

5.53. La chiusura di un PO consiste nella liquidazione finanziaria di qualsiasi impegno in essere del bilancio dell'UE a favore del programma, attraverso il pagamento del saldo finale allo Stato membro, il disimpegno di eventuali saldi inutilizzati o il recupero di eventuali somme indebitamente versate.

5.54. In una recente relazione speciale, la Corte ha osservato che, per i programmi in cui la Commissione non possa fare del tutto affidamento sull'efficace funzionamento dei sistemi di gestione e controllo, la valutazione finale del rischio di errore residuo dei programmi deve essere realizzata dalla Commissione durante la procedura di chiusura in atto ⁽³¹⁾.

5.55. Gli Stati membri devono presentare alla Commissione tre documenti per la chiusura di ciascun programma:

- a) una *relazione finale sull'attuazione*, stilata dall'autorità di gestione, sulla misura in cui il programma ha raggiunto i propri obiettivi e sulle risorse finanziarie utilizzate;
- b) una *dichiarazione dell'organismo responsabile della chiusura* che sintetizza le conclusioni dei controlli svolti durante il periodo di programmazione e valuta la validità della domanda di pagamento finale nonché la regolarità delle operazioni incluse nella dichiarazione di spesa certificata;
- c) una *dichiarazione di spesa certificata*, elaborata dall'autorità di pagamento, unitamente alla domanda di pagamento finale qualora il saldo finale sia a favore dello Stato membro.

5.54. *La garanzia di affidabilità della Commissione relativamente ai programmi 2000-2006 è stata consolidata nel corso degli anni, in particolare grazie al notevole lavoro di audit effettuato dai servizi della Commissione.*

Di conseguenza, i servizi della Commissione hanno acquisito una conoscenza approfondita dei risultati degli audit e dei rischi connessi a ciascuno Stato membro, che costituisce una solida base per analizzare le dichiarazioni di chiusura.

⁽³¹⁾ Paragrafo 65 della relazione speciale n. 3/2012 intitolata «I Fondi strutturali: le carenze riscontrate nei sistemi di gestione e controllo degli Stati membri sono state affrontate con successo dalla Commissione?» (<http://eca.europa.eu>).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

5.56. Successivamente all'approvazione della relazione finale sull'attuazione e all'esame dei documenti di chiusura, la Commissione stabilisce l'importo finale da versare, recuperare o disimpegnare. Laddove il tasso di errore finale convalidato dalla Commissione superi il 2 % delle spese totali ammissibili, la Commissione impone rettifiche finanziarie prima di corrispondere il saldo finale o richiedere il recupero di una somma.

5.57. Ai fini dell'efficacia della chiusura, le dichiarazioni di chiusura dovrebbero essere attendibili e la Commissione dovrebbe far fronte a eventuali debolezze significative di tali documenti. La Corte ha valutato l'attendibilità della documentazione di chiusura presentata dagli Stati membri e verificato se sia stata gestita in maniera appropriata dalla Commissione.

5.58. L'esame della Corte, che ha riguardato la fase iniziale della procedura di chiusura, si è basato su:

- a) un esame delle procedure, dei manuali, degli elenchi di controllo e degli strumenti di monitoraggio e notifica utilizzati in seno alle DG Politica regionale e Occupazione, affari sociali e inclusione;
- b) un esame della valutazione dei documenti di chiusura svolta dalla Commissione su un campione di 31 PO (relativi sia al FESR che al FSE) in otto Stati membri ⁽³²⁾; nessuno dei PO era stato chiuso ufficialmente al momento dell'audit;
- c) visite presso nove organismi responsabili della chiusura in due Stati membri che si sono occupati di 14 dei 31 programmi inclusi nel campione, compresa l'analisi dei dati su cui erano basate le informazioni riportate nei rispettivi documenti di chiusura.

5.59. La Corte ha rilevato che la Commissione, in collaborazione con gli Stati membri, ha adottato misure quali la pubblicazione anticipata di orientamenti e confronti regolari su questioni afferenti la chiusura; la procedura di chiusura è stata dunque predisposta meglio rispetto ai periodi di programmazione precedenti.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.56. *Nell'ambito del quadro normativo 2000-2006, gli Stati membri erano tenuti a sottoporre ad audit un campione di operazioni selezionate in base ai rischi, che garantivano la rappresentatività dei principali organismi e beneficiari.*

Pertanto, occorre esaminare con attenzione il tasso di errore comunicato alla chiusura dall'organismo responsabile: è necessario tener conto di tutte le misure correttive applicate dagli Stati membri e dalla Commissione in fase di esecuzione per arrivare a una conclusione sulla frequenza degli errori e sui rischi residui, prima di valutare eventuali rettifiche supplementari (cfr. gli orientamenti della Commissione sulla chiusura, punti 3.6, 3.7 e 4.2 dell'allegato 2).

Se, sulla base di tale analisi, la Commissione determina un rischio residuo superiore al 2 %, viene applicata una rettifica finanziaria.

Risposta congiunta ai punti 5.57 e 5.58. *La Corte ha esaminato la valutazione iniziale svolta dalla Commissione sui documenti di chiusura trasmessi dagli Stati membri e presenti nel campione della Corte, in quanto al momento dell'audit della Corte il procedimento di chiusura era ancora in fase di avvio. Le debolezze nelle dichiarazioni di chiusura segnalate dalla Corte erano state individuate ed esaminate dalla Commissione prima dell'audit della Corte. Tali debolezze sono state affrontate dalla Commissione nel corso della procedura di chiusura, dopo l'audit della Corte, ed è stata effettuata o è attualmente in corso, ove necessario, un'attività di audit supplementare successiva alla valutazione iniziale dei documenti di chiusura per determinare il rischio residuo. Se del caso sono state applicate rettifiche finanziarie.*

5.59. *La Commissione ha altresì condotto un attento monitoraggio dei sistemi di gestione e controllo e delle attività di audit durante l'esecuzione del periodo di programmazione 2000-2006 fino alla procedura di chiusura.*

⁽³²⁾ Germania, Irlanda, Spagna, Francia, Italia, Paesi Bassi, Austria e Regno Unito. Per quanto concerne l'Italia, l'audit è stato svolto in coordinamento con la Corte dei conti italiana sulla base del protocollo di intesa e della dichiarazione comune sottoscritti dai presidenti della Corte dei conti e della Corte dei conti europea. Le relative attività di coordinamento hanno riguardato eminentemente la raccolta di elementi probatori.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.60. Nondimeno, la Corte ha riscontrato debolezze che compromettono l'attendibilità di alcuni documenti di chiusura presentati alla Commissione dagli Stati membri; ha altresì evidenziato debolezze nelle procedure attuate dalla Commissione per la valutazione iniziale dei documenti di chiusura. La presentazione di documenti inattendibili da parte degli Stati membri esercita un'ulteriore pressione sulla Commissione, accrescendo il carico di lavoro che questa deve sostenere per assicurare la chiusura dei programmi senza errori residui rilevanti.

5.61. Alcuni dei documenti di chiusura controllati dalla Corte presentavano i seguenti problemi:

- a) i controlli di secondo livello condotti negli Stati membri, che sono essenziali per le dichiarazioni di chiusura, erano inficiati da una serie di debolezze specifiche;
- b) le dichiarazioni di chiusura contenevano informazioni incomplete;
- c) gli organismi responsabili della chiusura in alcuni Stati membri hanno presentato dichiarazioni che contenevano riduzioni ingiustificate dei tassi di errore finali e pareri in contrasto con i risultati dei controlli (cfr. **tabella 5.2**).

Al fine di migliorare la procedura di chiusura dei programmi 2000-2006, nell'agosto 2006 sono stati pubblicati orientamenti per gli Stati membri sulla chiusura dei Fondi strutturali, in tempo utile per l'inizio della procedura di chiusura. Durante le riunioni bilaterali periodiche annuali la Commissione ha discusso con le autorità di controllo degli Stati membri le questioni afferenti alla chiusura. Nel settembre 2008 e nel dicembre 2009 la Commissione ha organizzato seminari in materia con gli Stati membri, ha elaborato un elenco di domande frequenti e ha tenuto riunioni tecniche con gli organismi incaricati di redigere le dichiarazioni di chiusura.

5.60. La Commissione ritiene di aver verificato tutti i casi conformemente ai principi internazionali di audit prima dell'audit della Corte e ha affrontato in modo adeguato tutti i rischi individuati.

5.61.

- a) La Commissione condivide la valutazione della Corte in merito a 5 dei 10 casi segnalati.

L'osservazione della Corte si è basata, in genere, sull'analisi delle dichiarazioni di chiusura effettuata dalla Commissione al momento dell'audit. La Commissione ha successivamente adottato misure adeguate per risolvere i problemi e attenuare i rischi residui in questi casi. Nei casi rimanenti, la Commissione ritiene che i controlli di secondo livello siano stati effettuati e comunicati in modo appropriato nelle dichiarazioni di chiusura.

- b) La Commissione ha individuato le stesse problematiche per due casi e condivide l'osservazione formulata dalla Corte nei suoi audit. Alla chiusura verranno proposte adeguate rettifiche finanziarie.

Tuttavia, per i due casi restanti, i servizi della Commissione hanno valutato la completezza delle informazioni contenute nella dichiarazione di chiusura in seguito a un'analisi approfondita.

- c) Per i tre casi riportati nella **tabella 5.2**, la Commissione ritiene che le riduzioni dei tassi di errore siano state debitamente giustificate.

I servizi della Commissione hanno valutato i pareri di audit forniti dagli organismi responsabili della chiusura sulla base dei principi internazionali di audit, tenendo conto di tutti i risultati degli audit e gli elementi di prova disponibili, nonché dell'applicazione delle rettifiche apportate autonomamente dagli Stati membri che vanno al di là dei singoli errori individuati nel campione oggetto di audit. In tutti i casi, i servizi della Commissione hanno adottato le misure necessarie per affrontare i problemi individuati, fra cui l'interruzione della procedura di chiusura, la richiesta di informazioni supplementari e l'avvio di una procedura per applicare le rettifiche finanziarie, se necessarie.

Tabella 5.2 — Effetto di riduzioni ingiustificate dei tassi di errori finali indicati nelle dichiarazioni di chiusura

Programma operativo	Importo totale certificato (euro)	Tasso di errore prima della sottrazione degli errori atipici	Tasso di errore indicato
Stiria, obiettivo 2, FESR	1 643 131 021	2,9 %	0,7 %
West Midlands, obiettivo 2, FESR	2 131 670 207	10,6 %	6,47 %
Merseyside, obiettivo 1, FESR	2 495 941 228	2,8 %	1,1 %
Sicilia, obiettivo 1, FESR	5 557 834 587	11,0 %	1,2 %
Spagna, Sviluppo locale, obiettivo 1, FESR	1 644 137 526	6,7 %	1,2 %

Nota: In altri due casi (Francia, obiettivo 3, FSE e Regno Unito, West Wales and the Valleys, obiettivo 1, FESR), le informazioni contenute nei documenti di chiusura non hanno consentito di quantificare l'impatto della diminuzione. La riduzione registrata nel programma inerente al FESR in Spagna riguarda la parte attuata dall'amministrazione locale, pari a circa il 25 % della spesa totale del programma.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

5.62. I problemi che la Corte ha individuato nelle dichiarazioni di chiusura presentate dagli Stati membri ostacolano la valutazione delle dichiarazioni e delle informazioni soggiacenti da parte della Commissione. Per i casi esaminati, la valutazione della Commissione era inficiata da debolezze procedurali concernenti, in particolare, l'utilizzo di collegamenti interservizi, il monitoraggio del processo di chiusura e la stesura di relazioni in merito, nonché da alcune carenze nei controlli della Commissione.

5.63. La Corte ha altresì rilevato che, nel caso di quattro dei sei programmi esaminati che erano stati sottoposti a rettifiche finanziarie durante il periodo di programmazione, i tassi di errore hanno poi continuato a collocarsi su livelli elevati, dimostrando così il persistere di debolezze nei sistemi di gestione e controllo. La Commissione dovrebbe pertanto svolgere lavori supplementari, per ottenere una garanzia sufficiente al momento della chiusura.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.62. La Commissione ritiene che la sua procedura di chiusura abbia permesso di individuare i rischi materiali residui alla chiusura, che sono stati affrontati con attività di audit supplementari e/o apportando rettifiche finanziarie appropriate.

Sono state regolarmente organizzate consultazioni fra i servizi della Commissione, conformemente alle procedure stabilite, fatta eccezione per pochi casi in cui la mancata comunicazione ad altri servizi delle debolezze individuate non comportava alcun rischio. La Commissione sottolinea che la qualità dell'attività informativa è migliorata nel tempo, grazie alla crescente disponibilità di informazioni qualitative sulle analisi in corso. La Commissione osserva che i controlli considerati mancanti dalla Corte sono stati in realtà svolti da vari servizi delle direzioni generali.

5.63. La Commissione si rammarica del fatto che, per i quattro programmi menzionati, nonostante le rettifiche finanziarie apportate durante il periodo di programmazione, il rischio residuo alla chiusura potrebbe rimanere elevato. Per questa ragione, a prescindere dalle rettifiche finanziarie già apportate, la Commissione valuta sistematicamente il rischio residuo alla chiusura per tutti i programmi ed effettua ulteriori controlli per ridurlo.

Inoltre, la Commissione ha incluso negli audit di chiusura i programmi che presentano ancora questioni aperte, conseguendo così un'elevata garanzia di affidabilità alla chiusura anche per tali programmi.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

5.64. Alla luce dei problemi riscontrati dalla Corte, soprattutto per quanto concerne le riduzioni ingiustificate dei tassi di errore finali, la Corte ritiene che per cinque dei 31 programmi sottoposti ad audit esista il rischio che, a meno che la Commissione non adotti le misure necessarie nelle fasi successive, la chiusura si basi su documenti inattendibili.

Affidabilità delle attestazioni dei responsabili della gestione presso la Commissione

5.65. La Corte ha proceduto alla valutazione delle relazioni annuali di attività 2011, nonché delle dichiarazioni che le accompagnano, redatte dai direttori generali delle DG Politica regionale, Mobilità e trasporti ed Energia. Per quanto concerne in particolare la regolarità dei pagamenti autorizzati nel 2011, la Corte ha:

- a) valutato le riserve espresse nelle relazioni annuali di attività;
- b) verificato la coerenza e la precisione del calcolo del tasso di errore residuo effettuato dalla Commissione e dell'ammontare dei «pagamenti a rischio».

Direzione generale Politica regionale

5.66. Secondo le stime della DG Politica regionale, era a rischio di errore una percentuale compresa fra il 3,1 % e il 6,8 % dei pagamenti intermedi per il periodo di programmazione 2007-2013 autorizzati nel 2011 (pari a circa 29,8 miliardi di euro in totale). Questa valutazione dei pagamenti a rischio comprende tutti i PO, indipendentemente dal fatto che abbiano dato luogo o meno a riserve. Il numero di PO su cui la direzione generale ha espresso riserve è aumentato nel 2011 rispetto all'esercizio precedente, passando da 98 a 123, di riflesso a una valutazione più rigorosa da parte della Commissione. In totale, la portata delle riserve finanziarie espresse dalla DG Politica regionale ha rappresentato il 31 % degli stanziamenti di pagamento complessivi autorizzati nel corso dell'anno. Secondo la relazione annuale di attività, l'impatto di tali riserve ha rappresentato tra l'1,9 % e il 4,3 % dei pagamenti autorizzati dalla DG nel 2011.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.64. *La Commissione ritiene che, in tutti i casi citati dalla Corte, i rischi residui siano trattati in maniera adeguata durante la procedura di chiusura in corso. I servizi della Commissione hanno condotto una valutazione approfondita dei documenti di chiusura e hanno adottato le misure necessarie per affrontare i problemi individuati, fra cui l'interruzione della procedura di chiusura, la richiesta di informazioni supplementari, l'esecuzione di audit di chiusura e infine, per taluni programmi, l'applicazione di rettifiche finanziarie [cfr. anche la risposta della Commissione al punto 5.61, lettera c)].*

5.66. *La Commissione si compiace che la Corte menzioni la valutazione più rigorosa degli importi a rischio effettuata dalla Commissione, che era volta a rispondere alle osservazioni formulate dalla Corte nelle sue precedenti relazioni annuali.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.67. La Corte osserva che la DG Politica regionale ha formulato riserve per quei PO del periodo di programmazione 2000-2006 in relazione ai quali gli Stati membri non avevano ancora corretto in maniera adeguata le debolezze individuate durante il processo di chiusura. La Commissione non ha quantificato tali riserve (che essa indica come dettate da «ragioni di reputazione»). Come evidenziato dal lavoro della Corte, sussiste il rischio che la chiusura possa essere basata su documenti non affidabili, con conseguenti rettifiche finanziarie insufficienti (cfr. paragrafi 5.60-5.61 e relazione speciale n. 3/2012, paragrafi 65-67).

Direzione generale Mobilità e trasporti e direzione generale Energia

5.68. Secondo le stime delle DG Mobilità e trasporti ed Energia, circa il 4,5 % dei pagamenti autorizzati nel 2011 a titolo del sesto e del settimo programma quadro per la ricerca e lo sviluppo tecnologico era inficiato da errore. Pertanto, entrambe le direzioni generali hanno espresso riserve sui due programmi di spesa. In totale, le riserve formulate dalle DG Mobilità e trasporti ed Energia hanno riguardato rispettivamente il 25,7 % e il 18,8 % degli stanziamenti di pagamento complessivi autorizzati nel corso dell'anno. L'impatto globale delle riserve emesse dalle due direzioni generali è stato pari rispettivamente allo 0,9 % e allo 0,8 % dei pagamenti autorizzati dalle DG Mobilità e trasporti ed Energia.

5.69. La Corte ha osservato quanto segue:

- a) sia per la DG Mobilità e trasporti che per la DG Energia, la Corte ritiene che l'ammontare dei pagamenti a rischio sia sottostimato per la parte delle spese inerenti al settimo programma quadro. In entrambi i casi, la riserva concernente il settimo programma quadro (7° PQ) è basata sui risultati degli audit svolti dalle DG Ricerca e Società dell'Informazione. Gli audit espletati dalle DG Mobilità e trasporti ed Energia per i progetti del 7° PQ avevano tuttavia evidenziato tassi di errore notevolmente superiori al tasso di errore stimato per il programma quadro nel suo complesso;
- b) per quanto concerne la DG Energia, la Corte ritiene che l'estensione del lavoro di audit condotto in riferimento all'EEPR nel 2011 sia insufficiente per quanto riguarda gli appalti pubblici.

5.67. Come indicato nella risposta al punto 5.62, la Commissione ritiene che la sua procedura di chiusura abbia permesso di individuare i rischi materiali residui alla chiusura. La Commissione attua misure per attenuare i rischi individuati in fase di chiusura. In base alla propria valutazione dei rischi, la Commissione svolge specifici audit di chiusura per verificare e convalidare la qualità della dichiarazione di chiusura.

Le informazioni fornite dall'organismo responsabile della chiusura si basano sull'insieme dei risultati degli audit svolti a tutti i livelli (audit nazionali, della Corte e della Commissione), compresi gli audit supplementari svolti dall'organismo responsabile della chiusura, se necessari.

5.69.

- a) La Commissione ritiene che, per quantificare l'importo a rischio per il 7° PQ, entrambe le direzioni generali abbiano seguito le istruzioni permanenti, utilizzando le migliori informazioni disponibili.

Dato che gestiscono un numero ristretto di progetti del 7° PQ, la DG Energia e la DG Mobilità e trasporti hanno svolto pochi audit in questo ambito. Poiché tali audit non sono stati ritenuti sufficientemente rappresentativi, la Commissione ha ritenuto opportuno utilizzare i risultati del numero notevolmente maggiore di audit casuali e rappresentativi effettuati dalla DG Ricerca e innovazione e dalla DG Reti di comunicazione, contenuti e tecnologie, nell'ambito del 7° PQ.

A partire dal 2012 le DG della Commissione che gestiscono progetti di ricerca disporranno di un campione rappresentativo comune di audit per il 7° PQ.

- b) La Commissione terrà conto delle osservazioni della Corte nello svolgere l'audit di ognuno dei 65 beneficiari di fondi dell'EEPR nell'arco della durata del programma.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI**Conclusioni**

5.70. La Corte, sulla base del proprio lavoro di audit, conclude che i pagamenti intermedi e finali eseguiti per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2011 nell'ambito del gruppo di politiche Politiche regionale, energia e trasporti presentano errori rilevanti.

5.71. Alla luce del lavoro di audit svolto sui sistemi di supervisione e controllo esaminati, la Corte ha constatato che:

- a) le autorità di audit sono state parzialmente efficaci nel garantire la regolarità delle operazioni relative al FESR, all'FSE e all'FC del periodo di programmazione 2007-2013;
- b) le procedure attuate dalla Commissione e dagli Stati membri sono state parzialmente efficaci nell'espletare la fase iniziale della procedura di chiusura per il periodo di programmazione 2000-2006.

5.72. I risultati degli audit svolti dalla Corte hanno evidenziato che non esiste garanzia che i meccanismi di rettifica finanziaria compensino in modo adeguato, per tutti i PO, gli errori constatati e che tutte le questioni rilevanti siano corrette. Parimenti, non esistono elementi che dimostrino che i meccanismi delle rettifiche finanziarie producano necessariamente miglioramenti durevoli dei sistemi, in grado di evitare il ripetersi di errori individuati⁽³³⁾.

5.70. *La Commissione prende atto della considerevole diminuzione del tasso di errore rispetto all'anno scorso, che conferma l'andamento positivo per il terzo anno consecutivo.*

La Commissione ritiene che ciò sia dovuto in particolare alla sua politica rigorosa di interruzione/sospensione dei pagamenti nei casi in cui individua delle carenze, in linea con il suo piano d'azione 2008.

La Commissione adotta misure volte a correggere gli errori individuati dalla Corte, anche applicando, se del caso, rettifiche finanziarie, e concentra i suoi interventi sui programmi e/o gli Stati membri maggiormente a rischio⁽¹⁾.

5.71.

- a) *La Commissione sottolinea che l'efficacia e la qualità dell'attività delle autorità di audit è diversa per ciascun programma e ciascuno Stato membro, come indicato al punto 5.41 della valutazione della Corte e come emerge dai risultati dell'attività di audit della Commissione. Conformemente all'articolo 73 del regolamento (CE) n. 1083/2006, a partire dal luglio 2012 la Commissione si affida formalmente al parere di 13 autorità di audit per il FESR/FC e di 9 autorità di audit per il FSE. La Commissione continuerà a esaminare il lavoro delle altre autorità di audit e a monitorare la situazione per quanto riguarda i programmi per i quali è stata inviata una notifica ai sensi dell'articolo 73.*
- b) *La Commissione ritiene di aver stabilito procedure e orientamenti validi per la procedura di chiusura e ritiene che la maggior parte degli Stati membri abbia compiuto in maniera professionale uno sforzo importante per consentire la chiusura dei programmi e per aumentare la garanzia di affidabilità alla chiusura. La Commissione ritiene altresì di aver svolto, alla chiusura, un lavoro esauriente, analizzando accuratamente tutti i documenti di chiusura, effettuando audit supplementari e svolgendo indagini qualora necessario, che hanno portato in molti casi ad applicare ulteriori rettifiche finanziarie alla chiusura per far fronte ai rischi residui.*

5.72. *La natura pluriennale delle spese e del ciclo di controllo riguarda anche la procedura di chiusura, che prevede verifiche finali della legittimità e regolarità delle spese e, se del caso, rettifiche finali.*

La procedura di chiusura per i programmi 2007-2013 sarà rafforzata ulteriormente rispetto a quella dei programmi 2000-2006, soprattutto a causa dei requisiti più rigorosi in materia di audit annuale di un campione statistico rappresentativo e di presentazione di pareri annuali.

⁽³³⁾ Cfr. relazione annuale sull'esercizio finanziario 2010, paragrafo 1.25; relazione speciale n. 3/2012.

⁽¹⁾ Come emerge dal documento di lavoro dei servizi della Commissione «Analysis of errors in the Cohesion Policy for the years 2006-2009» [SEC (2011) 1179 del 5 ottobre 2011] e dalla relazione annuale di attività della DG Politiche regionale e urbana per il 2011.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Raccomandazioni

5.73. La Corte raccomanda alla Commissione di:

— **Raccomandazione 1:** accrescere l'efficacia dei sistemi di sanzionamento rafforzando l'impatto delle rettifiche finanziarie e limitando la possibilità di sostituire le spese inammissibili con altre spese, come proposto dalla Commissione nell'ambito della coesione per il prossimo periodo di programmazione. Si dovrebbe presupporre che qualsiasi irregolarità riscontrata successivamente alla presentazione dei conti annuali determini una rettifica finanziaria netta.

— **Raccomandazione 2:** esigere una rigorosa conformità ai criteri di ammissibilità ai fini del finanziamento UE, e in particolare la corretta applicazione delle norme UE e nazionali sugli appalti pubblici.

Inoltre, per un numero limitato di PO, gli audit della Commissione hanno altresì dimostrato che, nonostante le rettifiche applicate, le autorità responsabili dei programmi devono ancora migliorare i loro sistemi di gestione e controllo. In tali casi la Commissione attua misure supplementari, quali interruzioni o sospensioni.

Nel quadro giuridico per il periodo 2014-2020, la Commissione ha proposto di rafforzare la possibilità di effettuare rettifiche finanziarie nette.

cfr. la risposta comune ai punti 1.12 e 1.13.

5.73.

La Commissione ritiene che gli Stati membri debbano avere la possibilità di sostituire le spese inammissibili che individuano con altre legittime e regolari in modo da ottimizzare l'uso della spesa relativa alla coesione, il che contribuisce a incrementarne il valore aggiunto e a garantire controlli efficienti a livello di Stati membri. La proposta della Commissione per il quadro normativo 2014-2020 prevede che «Se la Commissione o la Corte dei conti europea rileva irregolarità che influiscono sui bilanci annuali, le conseguenti rettifiche finanziarie riducono il sostegno dei Fondi al programma operativo» (articolo 137, paragrafo 6), limitando le possibilità di ritiro/sostituzione nell'esercizio finanziario in corso. Scopo di questa disposizione è incentivare la legittimità e regolarità delle spese inserite nei bilanci annuali certificati.

La Commissione ha compiuto notevoli sforzi per assicurare il rigoroso rispetto dei criteri di ammissibilità e la corretta applicazione delle norme in materia di appalti pubblici. Ad esempio:

— nel settore della politica regionale ha fornito alle autorità di gestione del programma attività di formazione e orientamenti sulle norme in materia di ammissibilità, al fine di garantire che queste trasmettano tali informazioni a tutti gli organismi responsabili della gestione dei fondi. Inoltre, quando rileva norme complesse a livello di programma, la Commissione formula raccomandazioni per semplificarle. La Commissione ha inoltre condiviso con gli Stati membri un'analisi dei tipi di errori concernenti gli appalti pubblici rilevati nel settore della coesione dagli audit dell'UE svolti negli anni precedenti e ha avviato la raccolta delle migliori pratiche e delle possibili risposte degli Stati membri per porre rimedio a tali errori e ridurre la loro frequenza,

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- **Raccomandazione 3:** ovviare alle debolezze individuate nei «controlli di primo livello» in seno ad autorità di gestione e organismi intermedi per il FESR e l'FC, ricorrendo, ove opportuno, a misure di formazione e orientamenti specifici.

- **Raccomandazione 4:** per quanto riguarda il sistema di controllo delle autorità di audit nell'ambito della coesione:
 - fornire alle autorità di audit ulteriori orientamenti per il periodo di programmazione in corso, specie riguardo alle procedure di campionamento, alla portata delle verifiche da intraprendere per gli audit dei progetti e al controllo di qualità,

 - incoraggiare le autorità di audit a espletare audit dei sistemi che si incentrino specificamente sui «controlli di primo livello» condotti da autorità di gestione e organismi intermedi.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- per quanto riguarda il programma TEN-T, si insiste sul rispetto rigoroso dei criteri di ammissibilità durante l'intero processo di finanziamento: ad esempio, la guida per i candidati contiene istruzioni chiare sul rispetto di tali criteri. Il rispetto di tali norme è in seguito verificato attraverso controlli a campione al momento dei pagamenti intermedi e finali.

La Commissione ha fornito agli Stati membri orientamenti sulle modalità secondo le quali le autorità di gestione dovrebbero definire e attuare le loro verifiche.

Nel 2009 la Commissione ha altresì elaborato orientamenti esaurienti per i controlli di primo livello e ha sviluppato uno strumento di autovalutazione che le autorità di gestione possono utilizzare per migliorare il loro funzionamento. Nel 2011 la Commissione ha inoltre elaborato e divulgato alle autorità di audit liste di controllo per l'audit delle verifiche di gestione che possono essere utilizzate come parametro di riferimento dalle stesse autorità di gestione.

- Sin dall'inizio del periodo di programmazione, la Commissione ha fornito orientamenti dettagliati e tecnici, ha offerto formazioni e ha organizzato riunioni tecniche con i revisori delle autorità nazionali di audit. Per di più, gli orientamenti forniti nel periodo di programmazione 2000-2006 sulla portata e sull'ampiezza degli audit delle operazioni sono ancora validi poiché tali audit non differiscono significativamente tra i due periodi di programmazione. Per quanto riguarda il campionamento, nel giugno 2012 la Commissione ha organizzato un seminario specifico.

- La Commissione sta attuando attivamente questa raccomandazione e continuerà a farlo. Se individua carenze nelle verifiche di gestione (attraverso vari risultati degli audit condotti a livello nazionale o dell'UE), la Commissione invita l'autorità di audit a rivedere la sua strategia e il suo piano di audit affinché prevedano audit mirati su tali verifiche o, in alternativa, a seguito della revisione delle valutazioni dei rischi, svolge direttamente detti audit (nell'ambito della sua indagine di controllo «Bridging the assurance gap»). Inoltre nell'ottobre 2011, a seguito di una valutazione del funzionamento delle verifiche di gestione in tutti i programmi cofinanziati basata sull'insieme dei risultati degli audit disponibili, la Commissione ha invitato le autorità di audit a prestare particolare attenzione, nei loro audit dei sistemi, ai controlli di primo livello (cfr. «gruppo degli omologhi», seminario specifico sul contributo delle autorità di audit per migliorare le verifiche di gestione).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- **Raccomandazione 5:** al fine di rendere più efficiente la procedura di chiusura dei programmi pluriennali nell'ambito della coesione:
- ricordare agli Stati membri di garantire l'affidabilità delle dichiarazioni finali presentate per i programmi 2007-2013,
 - esaminare le debolezze specifiche individuate dalla Corte nelle dichiarazioni di chiusura relative ai programmi 2000-2006,
 - valutare se tali problemi si siano verificati anche per altri PO e, ove necessario, operare rettifiche finanziarie,
 - garantire che gli audit di chiusura in atto affrontino in maniera adeguata le questioni sollevate dalla Corte.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- *Il quadro normativo 2007-2013 prevede criteri sostanzialmente diversi per l'audit annuale di campioni statistici rappresentativi, che costituisce il fondamento dei pareri formali di audit delle autorità di audit. Grazie a ciò si avrà una base più solida per le dichiarazioni di chiusura, che consentiranno di individuare il rischio residuo dopo l'applicazione di tutte le correzioni durante l'attuazione del programma. Va inoltre rilevato che gli orientamenti sulla chiusura relativi al periodo 2007-2013 sono già stati presentati agli Stati membri durante la riunione del COCOF nel giugno 2012.*
- *Queste debolezze sono state individuate e corrette dalla Commissione.*
- *Più in generale, la Commissione analizza attentamente ogni dichiarazione di chiusura e trae le sue conclusioni, operando, se del caso, rettifiche finanziarie.*
- *La Commissione è fiduciosa che la sua procedura di chiusura consentirà di apportare, ove necessario, le rettifiche finanziarie adeguate, dopo la debita valutazione, da parte dei suoi servizi, di tutti i documenti di chiusura ricevuti e delle informazioni supplementari richieste, e tenendo conto degli elementi di prova raccolti durante gli audit di chiusura.*

ALLEGATO 5.1

RISULTATI DELLA VERIFICA DELLE OPERAZIONI PER IL GRUPPO DI POLITICHE POLITICA REGIONALE, ENERGIA E TRASPORTI

	2011					2010	2009	2008
	FESR	FC	Energia	Trasporti	Totale			
DIMENSIONI E STRUTTURA DEL CAMPIONE								
Totale operazioni (<i>di cui</i>):	129	39	8	4	180	177	165	140
anticipi	0	0	0	0	0	0	20	9
pagamenti intermedi/finali	129	39	8	4	180	177	145	131
RISULTATI DELLE VERIFICHE ⁽¹⁾ ⁽²⁾								
Percentuale (numero) delle operazioni verificate e risultate:								
non inficiate da errori	49 % (63)	18 % (7)	38 % (3)	0 % (0)	41 % (73)	43 %	64 %	49 %
inficiate da uno o più errori	51 % (66)	82 % (32)	62 % (5)	100 % (4)	59 % (107)	57 %	36 %	51 %
Analisi delle operazioni inficiate da errori								
Analisi per tipo di spesa								
anticipi	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	3 %	0 %
pagamenti intermedi/finali							97 %	100 %
Analisi per tipo di errore								
Errori non quantificabili:	58 % (38)	81 % (26)	20 % (1)	75 % (3)	64 % (68)	60 %	59 %	41 %
Errori quantificabili:	42 % (28)	19 % (6)	80 % (4)	25 % (1)	36 % (39)	40 %	41 %	59 %
ammissibilità	96 % (27)	100 % (6)	100 % (4)	0 % (0)	94 % (37)	97 %	71 %	93 %
realità delle operazioni	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	100 % (1)	3 % (1)	0 %	0 %	0 %
precisione	4 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	3 % (1)	3 %	29 %	7 %
IMPATTO STIMATO DEGLI ERRORI QUANTIFICABILI								
Tasso di errore più probabile						6,0 %		
Limite superiore dell'errore (LSE)						9,0 %		
Limite inferiore dell'errore (LIE)						3,0 %		

⁽¹⁾ Per visualizzare meglio i diversi profili di rischio che presentano i vari settori del gruppo di politiche, il campione è stato suddiviso in segmenti.

⁽²⁾ Le cifre tra parentesi indicano il numero effettivo di operazioni.

RISULTATI DELL'ESAME DEI SISTEMI PER IL GRUPPO DI POLITICHE COESIONE (POLITICA REGIONALE E OCCUPAZIONE, AFFARI SOCIALI E INCLUSIONE)

Valutazione dei sistemi di supervisione e controllo selezionati: Autorità di audit (AA) — conformità alle disposizioni normative fondamentali ed efficacia nell'assicurare la regolarità delle operazioni

Disposizioni fondamentali verificate dalla Corte		Repubblica ceca AA per FESR/FC/FSE	Grecia AA per FESR/FC/FSE	Italia-Sicilia AA per FESR/FC/FSE	Lettonia AA per FESR/FC/FSE	Ungheria AA per FESR/FC/FSE	Portogallo AA per FESR/FC/FSE	Romania AA per FESR/FC/FSE
Aspetti generali	I sistemi di gestione e di controllo posti in essere per il programma operativo prevedono una definizione, un'attribuzione e una separazione appropriate delle funzioni in seno alle AA, nonché tra queste e altri organi di gestione e di controllo competenti	Non conformi	Conformi	Conformi	Conformi	Conformi	Conformi	Conformi
Copertura del manuale di audit	Esistenza di un manuale di audit (sia per gli audit dei sistemi che per gli audit delle operazioni), conforme ai principi di audit riconosciuti a livello internazionale, che descriva chiaramente le procedure di audit	Parzialmente conformi	Conformi	Conformi	Conformi	Conformi	Conformi	Conformi
Metodologia dell'audit dei sistemi	Il lavoro di audit svolto dalle AA per valutare il buon funzionamento del sistema di gestione e di controllo è basato su un elenco di controllo contenente quesiti intesi a verificare il rispetto delle principali disposizioni della normativa applicabile (in particolare per le autorità di gestione, gli organismi intermedi e le autorità di certificazione) nonché criteri di valutazione appropriati per ciascuna disposizione fondamentale	Parzialmente conformi	Conformi	Conformi	Conformi	Conformi	Conformi	Conformi
Esame degli audit dei sistemi	Il piano di audit delle AA è stato attuato conformemente alla strategia di audit approvata per il periodo in questione, gli audit dei sistemi sono stati espletati secondo la metodologia stabilita dalla AA e tutte le fasi degli audit dei sistemi sono state adeguatamente documentate	Inefficaci	Efficaci	Efficaci	Efficaci	Efficaci	Efficaci	Efficaci

Disposizioni fondamentali verificate dalla Corte		Repubblica ceca AA per FESR/FC/FSE	Grecia AA per FESR/FC/FSE	Italia-Sicilia AA per FESR/FC/FSE	Lettonia AA per FESR/FC/FSE	Ungheria AA per FESR/FC/FSE	Portogallo AA per FESR/FC/FSE	Romania AA per FESR/FC/FSE
Metodologia di campionamento per gli audit delle operazioni	Per quanto riguarda gli audit delle operazioni, è stata definita una metodologia di campionamento appropriata per estrarre il campione di operazioni da controllare per il periodo in esame	Parzialmente conformi	Conformi	Parzialmente conformi	Conformi	Conformi	Conformi	Conformi
Estrazione del campione per gli audit delle operazioni	La metodologia di campionamento per gli audit delle operazioni è stata utilizzata secondo le modalità indicate per estrarre il campione di operazioni da controllare per il periodo in esame	Parzialmente efficaci	Efficaci	Parzialmente efficaci	Efficaci	Efficaci	Efficaci	Efficaci
Metodologia dell'audit delle operazioni	Il lavoro di audit svolto per esaminare la regolarità delle operazioni è basato su un elenco di controllo contenente quesiti intesi a verificare il rispetto delle disposizioni normative applicabili a un livello di dettaglio sufficiente per far fronte ai rischi associati	Non conformi	Parzialmente conformi	Conformi	Conformi	Parzialmente conformi	Conformi	Parzialmente conformi
Esame degli audit delle operazioni	Gli audit delle operazioni sono stati eseguiti in base al campione selezionato per il periodo considerato, secondo la metodologia stabilita dalla AA e documentando in maniera adeguata tutte le fasi dell'audit	Parzialmente efficaci	Efficaci	Efficaci	Efficaci	Efficaci	Efficaci	Parzialmente efficaci
Riesecuzione degli audit delle operazioni	La riesecuzione, da parte della Corte, degli audit delle operazioni svolti dalle AA ha condotto a constatazioni simili a quelle fatte da queste ultime e comunicate alla Commissione	Inefficaci	Efficaci	Efficaci	Efficaci	Efficaci	Efficaci	Efficaci

Disposizioni fondamentali verificate dalla Corte		Repubblica ceca AA per FESR/FC/FSE	Grecia AA per FESR/FC/FSE	Italia-Sicilia AA per FESR/FC/FSE	Lettonia AA per FESR/FC/FSE	Ungheria AA per FESR/FC/FSE	Portogallo AA per FESR/FC/FSE	Romania AA per FESR/FC/FSE
Rapporto annuale di controllo e parere di audit	Il rapporto annuale di controllo e il parere di audit sono stati redatti conformemente ai requisiti normativi e agli orientamenti convenuti tra la Commissione e gli Stati membri e corrispondono ai risultati degli audit dei sistemi e degli audit delle operazioni svolti dalle AA	Non conformi	Conformi	Parzialmente conformi	Conformi	Conformi	Conformi	Parzialmente conformi
Valutazione complessiva ⁽¹⁾		Inefficaci	Efficaci	Parzialmente efficaci	Efficaci	Efficaci	Efficaci	Parzialmente efficaci

⁽¹⁾ Come già per l'esame delle AA svolto nell'esercizio precedente (cfr. relazione annuale sull'esercizio 2010, allegato 4.2), la valutazione complessiva della AA, ottenuta in base alla valutazione delle specifiche disposizioni fondamentali verificate, obbedisce ai seguenti criteri:

- «Efficaci»: la valutazione della disposizione fondamentale «Rapporto annuale di controllo e parere di audit» è «conformi» e la valutazione relativa alle disposizioni fondamentali «Esame degli audit dei sistemi», «Estrazione del campione», «Esame degli audit delle operazioni» e «Riesecuzione degli audit delle operazioni» è «efficaci».
- «Parzialmente efficaci»: la valutazione della disposizione fondamentale «Rapporto annuale di controllo e parere di audit» è come minimo «parzialmente efficaci» e la valutazione relativa alle disposizioni fondamentali «Esame degli audit dei sistemi», «Estrazione del campione», «Esame degli audit delle operazioni» e «Riesecuzione degli audit delle operazioni» è come minimo «parzialmente efficaci».
- «Inefficaci»: la valutazione della disposizione fondamentale «Rapporto annuale di controllo e parere di audit» è «non conforme» o la valutazione di almeno una delle disposizioni fondamentali «Esame degli audit dei sistemi», «Estrazione del campione», «Esame degli audit delle operazioni» e «Riesecuzione degli audit delle operazioni» è «inefficaci».

CAPITOLO 6

Occupazione e affari sociali

INDICE

	<i>Paragrafi</i>
Introduzione	6.1-6.12
Caratteristiche specifiche del gruppo di politiche	6.3-6.11
Obiettivi delle politiche	6.3
Strumenti delle politiche	6.4-6.9
Rischi sotto il profilo della regolarità	6.10-6.11
Estensione e approccio dell'audit	6.12
Regolarità delle operazioni	6.13-6.18
Efficacia dei sistemi	6.19-6.26
Esame approfondito di due autorità di audit (AA)	6.19-6.20
Valutazione della supervisione svolta dalla Commissione sulle AA	6.21-6.23
Affidabilità delle attestazioni dei responsabili della gestione presso la Commissione	6.24-6.26
Conclusioni e raccomandazioni	6.27-6.30
Conclusioni	6.27-6.28
Raccomandazioni	6.29-6.30

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

INTRODUZIONE

6.1. Il presente capitolo illustra la valutazione specifica della Corte sul gruppo di politiche 04 - Occupazione e affari sociali. Le informazioni fondamentali sulle attività prese in esame e sulle spese relative al 2011 sono fornite nella **tabella 6.1**.

6.2. La politica in tema di occupazione e affari sociali è finanziata per la maggior parte tramite il Fondo sociale europeo (FSE), cui si applicano le stesse disposizioni normative del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e del Fondo di coesione (FC), come descritto al capitolo 5. Ulteriori disposizioni per l'FSE sono contenute in un regolamento specifico. Per questioni relative a tutti e tre i Fondi, si rimanda al capitolo 5.

Tabella 6.1 — Occupazione e affari sociali — Informazioni fondamentali relative all'esercizio 2011

(milioni di euro)

Titolo di bilancio	Settore	Descrizione	Pagamenti	Modalità di gestione
04	Occupazione e affari sociali	Spese amministrative	93	Centralizzata diretta
		Fondo sociale europeo	9 966	Concorrente
		Lavorare in Europa — Dialogo sociale e mobilità	59	Centralizzata diretta
		Occupazione, solidarietà sociale e parità tra i generi	132	Centralizzata diretta
		Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione	114	Concorrente
		Strumento di assistenza preadesione	28	Decentrata
		10 392		
Totale spese amministrative ⁽¹⁾			93	
Totale spese operative			10 299	
di cui: — anticipi			128	
— pagamenti intermedi / finali			10 171	
Totale pagamenti dell'esercizio			10 392	
Totale impegni dell'esercizio			11 638	

(¹) Per l'audit delle spese amministrative, cfr. capitolo 9.

Fonte: conti annuali dell'Unione europea per l'esercizio 2011.

Caratteristiche specifiche del gruppo di politiche

Obiettivi delle politiche

6.3. Il gruppo di politiche Occupazione e affari sociali fa parte della politica di coesione dell'UE, che mira a rafforzare la coesione economica e sociale all'interno dell'Unione europea riducendo il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni. Nello specifico, i principali obiettivi della politica UE in materia di occupazione e affari sociali sono combattere la disoccupazione, sviluppare le risorse umane e promuovere l'integrazione nel mercato del lavoro.

Strumenti delle politiche

6.4. Il Fondo sociale europeo (FSE) è il principale strumento di attuazione della politica in materia di occupazione e affari sociali, e nel 2011 ha rappresentato il 97 % della spesa per questo settore di intervento. L'FSE finanzia investimenti in capitale umano tramite azioni di formazione e altre misure a favore dell'occupazione.

6.5. Altre spese prendono la forma di aiuti e sovvenzioni a organizzazioni che attuano e coordinano azioni sociali e nel campo dell'occupazione. Questi includono i finanziamenti per la rete dei Servizi europei dell'occupazione (EURES), che sviluppa la cooperazione tra la Commissione e gli Stati membri nell'attuazione della strategia europea per l'occupazione, e per il programma Progress, che sostiene l'attuazione delle politiche negli Stati membri tramite studi, analisi e altre misure.

6.6. Vengono altresì erogati finanziamenti alle Agenzie dell'UE: l'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere, la Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro e l'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro.

6.7. Il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG) assiste i lavoratori dell'UE privati del loro impiego in seguito a modifiche strutturali importanti del commercio mondiale o alla crisi finanziaria ed economica. Lo Strumento di assistenza preadesione (IPA) fornisce sostegno ai paesi candidati per quanto riguarda lo sviluppo delle risorse umane.

Gestione e controllo della spesa

6.8. La spesa dell'FSE è soggetta a gestione concorrente da parte della Commissione e degli Stati membri. L'FSE è disciplinato dai sistemi di gestione e controllo per la spesa per l'insieme del settore della coesione, come indicato nel precedente capitolo (paragrafi 5.8-5.14).

6.9. Il FEG è anch'esso attuato tramite gestione concorrente. Per il FEG, l'autorità di bilancio decide gli stanziamenti e la Commissione esamina le domande di finanziamento presentate dagli Stati membri e autorizza i pagamenti. L'IPA viene attuato tramite gestione decentrata, mentre le altre spese relative ad affari sociali e occupazione sono eseguite mediante gestione centralizzata diretta.

6.8. Come già detto al punto 5.8, i sistemi di gestione e di controllo dell'FSE, dell'FESR e dell'FC sono disciplinati da una normativa comune, anche se nella pratica la maggior parte dei programmi operativi dell'FSE sono soggetti a specifiche autorità e controllo specifici.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Rischi sotto il profilo della regolarità

6.10. I principali rischi per la spesa a titolo dell'FSE sono relativi alla natura intangibile degli investimenti in capitale umano (quali i corsi di formazione), alla diversità delle attività cofinanziate e al coinvolgimento di molteplici partner, spesso di piccola dimensione, nell'attuazione dei progetti. Questi fattori comportano il rischio che vengano accettate spese inammissibili o che possano prodursi errori di calcolo inficianti l'esattezza delle domande, errori poi non rilevati dai sistemi esistenti.

6.11. Per il FEG, il rischio principale è che le domande contengano informazioni imprecise, non rilevate dalla Commissione in fase di approvazione o nel corso di successivi controlli. Per l'IPA, il principale rischio attiene alla capacità dei paesi candidati di porre in essere e far funzionare le strutture ed i controlli necessari. Per le altre spese per l'occupazione e gli affari sociali, il principale rischio è che i beneficiari possano includere spese inammissibili nelle domande rimborso dei costi sostenuti.

Estensione e approccio dell'audit

6.12. L'approccio e la metodologia generali di audit della Corte sono descritti nella **parte 2 dell'allegato 1.1** del capitolo 1. Per quanto riguarda l'audit delle spese per l'occupazione e gli affari sociali, si precisa in particolare quanto segue:

- a) l'audit ha incluso l'esame di un campione di 180 pagamenti intermedi e finali;
- b) la valutazione dei sistemi si è incentrata su due autorità di audit (AA) per il periodo di programmazione 2007-2013 nel settore della coesione;
- c) l'esame delle attestazioni dei responsabili della gestione presso la Commissione ha riguardato la relazione annuale di attività della direzione generale Occupazione, affari sociali e inclusione (DG EMPL).

REGOLARITÀ DELLE OPERAZIONI

6.13. I risultati della verifica delle operazioni sono sintetizzati nell'**allegato 6.1**. Dalla verifica svolta dalla Corte su un campione di operazioni, è emerso che il 40 % dei 180 pagamenti controllati era inficiato da errori. L'errore più probabile stimato dalla Corte è del 2,2 % ⁽¹⁾.

6.10. Per limitare i rischi individuati, la Commissione adotta misure specifiche, soprattutto preventive e correttive, quali gli orientamenti, la formazione e l'interruzione dei pagamenti.

6.13. L'errore più probabile calcolato dalla Corte nel 2011 rispecchia gli sviluppi positivi dei recenti esercizi, dovuti essenzialmente ai miglioramenti introdotti dagli Stati membri ai sistemi di gestione e controllo nazionali, alla rigorosa politica di interruzioni e sospensioni che la DG EMPL attua dal 2008 e all'effetto positivo delle misure di semplificazione introdotte dai regolamenti riguardanti l'attuale periodo di programmazione.

⁽¹⁾ La Corte calcola il tasso di errore basandosi su un campione statisticamente rappresentativo. La cifra menzionata corrisponde alla migliore stima possibile (detta anche «errore più probabile»). La Corte stima, con un livello di affidabilità del 95 %, che il tasso di errore nella popolazione si collochi tra lo 0,9 % ed il 3,4 % [rispettivamente, il limite inferiore (LIE) e quello superiore (LSE) del tasso di errore].

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6.14. I sistemi di gestione e controllo degli Stati membri dovrebbero disporre di procedure che garantiscano la correttezza e regolarità delle spese dichiarate⁽²⁾. I risultati dell'audit della Corte indicano debolezze, in particolare nei «controlli di primo livello» sulla spesa, che sono di competenza delle autorità di gestione e degli organismi intermedi negli Stati membri.

6.15. Per l'FSE, la Corte, in base all'esame da essa svolto su ogni operazione inficiata da errori, ritiene che le autorità degli Stati membri disponessero di informazioni sufficienti per rilevare e correggere almeno parte degli errori (prima di certificare la spesa alla Commissione) per il 76 % delle operazioni inficiate da errori.

Spese non ammissibili e spese calcolate in modo errato

6.16. La Corte ha osservato che sono state rimborsate spese non ammissibili (errori di ammissibilità) nel 13 % delle 180 operazioni controllate. Tutti questi errori di ammissibilità riguardano progetti dell'FSE. Questi errori costituiscono il 77 % di tutti gli errori quantificabili e circa il 73 % del tasso di errore stimato per questo gruppo di politiche (cfr. esempio 6.1).

Esempio 6.1 — Spese non ammissibili

- a) *Inammissibilità di partecipanti a corsi di formazione*: l'FSE ha finanziato corsi di formazione per accrescere le qualifiche e le conoscenze di addetti che lavorano nel settore dell'elettronica. La Corte ha riscontrato che molti dei partecipanti lavoravano al di fuori del settore dell'elettronica e pertanto non erano ammissibili per tale formazione. La spesa dichiarata per i partecipanti non ammissibili rappresentava il 29 % dell'importo controllato.
- b) *Sovradichiarazione di spese per il personale*: l'FSE ha finanziato un'associazione commerciale sostenendone le attività, che includevano servizi di consulenza a piccole e medie imprese (PMI). Le spese per parecchi membri del personale dell'associazione sono state imputate al progetto FSE, sebbene non fossero stati forniti elementi comprovanti che il loro tempo lavorativo fosse stato destinato al progetto. La Corte ritiene che le spese per il personale del progetto siano state sovradichiarate del 60 %.

Come riportato nella tabella 1.3 del capitolo 1, l'errore più probabile per i settori politica regionale, trasporti, energia e occupazione e affari sociali combinati si è ridotto significativamente rispetto al 2010, passando dal 7,7 % al 5,1 %.

6.14. Prima di certificare la spesa, le autorità di gestione devono eseguire controlli documentali su tutte le domande presentate dai beneficiari. Tuttavia le verifiche in loco sulle operazioni possono intervenire anche in una fase successiva dell'esecuzione del progetto, dopo la certificazione e fino alla chiusura, il che spiega perché gli errori presenti nel campione della Corte non potevano essere in parte individuati. L'impatto del sistema di controllo sulla riduzione dei tassi di errore di solito è visibile solo negli anni successivi, dopo che sono stati completati i controlli ai vari livelli.

6.15. La Commissione segue attentamente questi casi per garantire che vengano attuati piani d'azione adeguati sui sistemi in questione in modo che in futuro gli errori siano evitati prima della certificazione della spesa.

Cfr. anche la risposta al punto 6.14.

6.16 e 6.17. La Commissione seguirà tutti gli errori riscontrati dalla Corte e farà in modo che gli Stati membri adottino le misure correttive e apportino le eventuali rettifiche finanziarie.

⁽²⁾ Articolo 58, lettera c), del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio (GU L 210 del 31.7.2006, pag. 25).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- c) *Spese per il personale non ammissibili*: per un corso di formazione professionale, le spese dichiarate dal beneficiario includevano pagamenti ricevuti dal personale che lavorava al progetto a titolo di indennità per cessazione del rapporto di lavoro. Tuttavia, le norme nazionali di ammissibilità specificano che tali pagamenti sono da ritenersi inammissibili. Pertanto, il 2,5 % delle spese dichiarate per il progetto controllato sono ritenute inammissibili.

6.17. Un ulteriore 3 % delle 180 operazioni controllate riguardava progetti per cui le spese di cui si chiedeva il rimborso erano state calcolate in modo errato (*errori di precisione*). Tali errori rappresentano il 20 % di tutte le operazioni inficiate da errori quantificabili e costituiscono circa il 9 % del tasso di errore stimato totale (cfr. esempio 6.2).

Esempio 6.2 — Spese calcolate in modo errato

- a) *Calcolo errato delle spese generali*: per un progetto che consisteva di corsi di formazione per disoccupati, le spese generali per il progetto erano imputate usando una proporzione basata sulla percentuale dell'area dell'edificio utilizzata per il progetto. La Corte ha rilevato che detta proporzione era stata calcolata in modo errato, comportando una sovradichiarazione pari al 2,4 % dell'importo controllato.
- b) *Dichiarazione di spesa calcolata in modo errato*: il progetto, gestito dalle autorità locali, riguardava misure volte a migliorare la qualità dell'istruzione e a modernizzare il sistema educativo. La Corte ha individuato una differenza tra l'importo dichiarato dall'autorità locale controllata all'autorità di gestione e l'importo dichiarato dall'autorità di gestione alla Commissione per il progetto. L'autorità di gestione aveva compiuto errori di calcolo all'atto di compilare le informazioni ricevute dall'autorità locale, e ciò era risultato in una sovradichiarazione di spese ammissibili pari al 6,7 % dell'importo controllato.

Numerosi casi di mancato rispetto dei requisiti procedurali

6.18. Quasi tutte le operazioni inficiate da errori non quantificabili riscontrati dalla Corte (40 su 42) riguardavano casi diversi di mancato rispetto, da parte delle autorità di gestione e dei beneficiari, dei requisiti procedurali nella gestione e attuazione di progetti FSE. In 23 casi, tale mancato rispetto viene considerato dalla Corte come un problema grave riguardante la conformità. L'esempio 6.3 illustra le principali categorie di tale errore.

6.18. La Commissione seguirà tutti gli errori riscontrati dalla Corte e garantirà l'attuazione delle misure correttive.

Esempio 6.3 — Casi di mancato rispetto dei requisiti procedurali

- a) *Assenza di contabilità separata*: per un insieme di azioni di formazione professionale indirizzate a giovani disoccupati, la contabilità relativa al progetto non identificava in modo distinto tutte le spese relative al progetto, quali le spese per il personale. In assenza di un'adeguata contabilità separata, non vi è garanzia che le spese non siano state dichiarate anche per altri progetti.
- b) *Mancato rispetto delle norme che regolano l'accreditamento delle società di formazione*: il beneficiario era una società di formazione che, per conservare il proprio status di accreditamento, avrebbe dovuto porre in essere procedure per misurare il grado di soddisfazione dei partecipanti alla formazione, nonché appurare se in seguito avessero o meno trovato lavoro grazie alla formazione ricevuta. La Corte ha rilevato che il beneficiario non aveva adempiuto a tali obblighi.
- c) *Avviso di aggiudicazione del contratto inviato tardivamente*: secondo le norme in materia di appalti pubblici, le autorità aggiudicatrici devono inviare un avviso con i risultati della procedura di aggiudicazione non oltre 48 giorni dopo l'aggiudicazione del contratto. La Corte ha individuato tre casi in cui tale norma non è stata rispettata.

EFFICACIA DEI SISTEMI**Esame approfondito di due autorità di audit**

6.19. La Corte, nell'ambito dell'esame da essa condotto su un totale di sette autorità di audit (AA) riguardante il FESR, l'FC e l'FSE, ha valutato il lavoro svolto nel 2011 da due AA in due Stati membri. L'estensione dell'audit della Corte è descritta al paragrafo 5.40. Per le due AA che si occupavano di progetti FSE controllate in Italia (Sicilia) e in Lettonia, l'esame del lavoro e la riesecuzione degli audit sulle operazioni da esse svolti è stato incentrato sulla spesa a titolo dell'FSE. I risultati dell'audit svolto dalla Corte sulle AA per tutti i Fondi strutturali sono illustrati al capitolo 5 (paragrafi 5.41-5.43 e **allegato 5.2**).

6.19. Nelle prime fasi del periodo di programmazione e di creazione dei sistemi, le autorità di audit hanno svolto effettivamente un ruolo centrale a garanzia del processo di affidabilità. Nei successivi esercizi le AA hanno trasmesso alla Commissione un giudizio di audit sul funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo, sulla base degli audit dei sistemi stessi e di campioni statistici delle operazioni svolte in linea con la strategia di audit. Per questo motivo nel 2009 la Commissione, che collabora attivamente con le AA assicurando il coordinamento, ha cominciato a rivederne le metodologie e i risultati di audit; il lavoro di revisione della Commissione ha contribuito allo sviluppo della capacità fornendo alle autorità di audit consulenza, orientamenti e raccomandazioni. Il regolamento dà alla Commissione la possibilità di far affidamento, ai fini del processo di affidabilità, sull'operato delle autorità di audit, a determinate condizioni (articolo 73).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

6.20. L'autorità di audit lettone viene valutata «efficace» nel rispettare i requisiti fondamentali previsti dai regolamenti e nell'assicurare la regolarità delle operazioni. L'autorità di audit italiana (Sicilia) viene valutata «parzialmente efficace». La Corte ha osservato particolari problemi nel campionamento delle operazioni effettuato dall'AA ai fini dell'audit, nonché nell'estrapolazione degli errori da essa operata; tutto ciò ha portato l'AA a sottostimare il tasso di errore presentato nella relazione annuale di controllo da essa redatta. Anche la Commissione, sulla base dei propri audit, ha ritenuto non attendibile il tasso di errore presentato (cfr. paragrafi 5.42-5.43).

Valutazione della supervisione svolta dalla Commissione sulle AA

6.21. I risultati dell'esame condotto dalla Corte sulla supervisione svolta dalla Commissione sulle AA sono illustrati ai paragrafi 5.44-5.51.

6.22. La Corte ha constatato che in tutti i casi nei quali la Commissione aveva rilevato specifiche debolezze in seguito alle proprie indagini negli Stati membri, le autorità nazionali erano state informate circa le azioni correttive da intraprendere (cfr. paragrafo 5.47).

6.23. La Corte ritiene che la Commissione abbia tratto conclusioni appropriate dall'esame condotto e, sulla base della propria valutazione, abbia corretto, ove necessario, i tassi di errore indicati (cfr. paragrafo 5.51).

Affidabilità delle attestazioni dei responsabili della gestione presso la Commissione

6.24. La Corte ha esaminato la relazione annuale di attività (RAA) della direzione generale Occupazione, affari sociali e inclusione, nonché la dichiarazione del direttore generale che la accompagna. Per quanto attiene in particolare alla regolarità dei pagamenti autorizzati nel 2011, la Corte:

- a) ha valutato le riserve espresse nella RAA;
- b) ha verificato la coerenza e l'esattezza del calcolo, operato dalla Commissione, del tasso di errore residuo e dell'importo dei «pagamenti a rischio».

6.25. La direzione generale Occupazione, affari sociali e inclusione stima che il tasso di errore residuo per i pagamenti intermedi effettuati nel periodo di programmazione 2007-2013 si collochi nell'intervallo tra il 2 % ed il 2,5 %. La relazione annuale di attività della direzione generale Occupazione, affari sociali e inclusione contiene una riserva relativa ai pagamenti effettuati per il periodo di programmazione 2007-2013, per un importo di 58,7 milioni di euro che riguarda 24 dei 117 programmi operativi, nonché una riserva, senza impatto finanziario, per il periodo di programmazione 2000-2006.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6.20. *Nel 2011 la DG EMPL ha verificato l'operato di 42 autorità di audit dell'FSE, compresa quella siciliana e quella lettone. Il campione analizzato era composto da 12 AA selezionate in base a un'analisi dei rischi, aggiornata annualmente, mentre le rimanenti 30 erano state scelte a caso. In esito a questo lavoro di audit, la DG EMPL condivide la valutazione delle 2 AA selezionate dalla Corte.*

6.25. *Nel 2010 la Corte, valutando positivamente la relazione annuale di attività della DG Occupazione, ha formulato una raccomandazione sui rischi connessi ai programmi operativi con un tasso stimato di errore al di sotto del 5 %. In risposta la DG EMPL ha perfezionato la propria metodologia che contempla ora questa categoria nella valutazione delle riserve potenziali da sollevare. La metodologia seguita nella relazione annuale di attività del 2011 è quindi più rigorosa, in linea con la raccomandazione della Corte.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6.26. La direzione generale Occupazione, affari sociali e inclusione ha espresso riserve per quei programmi operativi del periodo di programmazione 2000-2006 per i quali il rispettivo Stato membro non aveva ancora adeguatamente ovviato a debolezze rilevate durante il processo di chiusura. La Commissione non ha quantificato tali riserve (cui essa fa riferimento come «seguito dato alla riserva dell'esercizio precedente»). Come dimostrato dall'audit della Corte, permane il rischio che la chiusura possa essere basata su documenti di chiusura inattendibili, risultando in rettifiche finanziarie inadeguate [cfr. paragrafi 5.63-5.64 e paragrafi 65-67 della relazione speciale n. 3/2012 ⁽³⁾].

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Conclusioni

6.27. Sulla base del lavoro di audit svolto, la Corte conclude che i pagamenti relativi a occupazione e affari sociali per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2011 sono inficiati da errori rilevanti.

6.28. Alla luce del lavoro di audit svolto sui sistemi di supervisione e controllo esaminati, la Corte conclude che:

- a) le autorità di audit sono state parzialmente efficaci nell'assicurare la regolarità delle operazioni per il periodo di programmazione 2007-2013;
- b) le procedure della Commissione e degli Stati membri sono state parzialmente efficaci nell'espletare la fase iniziale del processo di chiusura per il periodo di programmazione 2000-2006.

6.26. La Commissione ritiene che, nell'attuale processo di chiusura, si sia tenuto debitamente conto dei rischi residui cui fa riferimento la Corte per il periodo di programmazione 2000-2006. Dopo aver valutato scrupolosamente i documenti di chiusura trasmessi dagli organismi preposti alla chiusura dei conti, i servizi della Commissione hanno adottato le misure necessarie per risolvere i problemi individuati, ad esempio interrompendo il processo di chiusura, richiedendo ulteriori informazioni, effettuando audit di chiusura in base alla valutazione dei rischi e infine, in alcuni casi, applicando rettifiche finanziarie.

In esito a queste procedure di chiusura, la Commissione procede al pagamento finale solo se l'errore residuo per ogni programma operativo è stimato al di sotto del 2% della soglia di rilevanza. La relazione annuale di attività della DG EMPL non quantifica quindi le riserve sul follow-up per il periodo di programmazione 2000-2006 poiché queste non incidono sui pagamenti finali versati nel 2011.

6.27. Il basso tasso d'errore del 2011 è per la Commissione la conferma dell'andamento positivo degli ultimi esercizi, reso possibile grazie a interventi adeguati da parte degli Stati membri, all'efficace politica di interruzioni e sospensioni che la DG EMPL segue dal 2008 e ai risultati positivi nell'attuazione delle misure di semplificazione.

La Commissione intende continuare, al fianco degli Stati membri, a impegnarsi per raggiungere risultati sempre migliori, secondo le raccomandazioni della Corte.

6.28. La Commissione sottolinea che l'efficacia e la qualità dell'operato delle autorità di audit varia in funzione dei programmi e degli Stati membri, come mostrano la valutazione della Corte al punto 5.41 e i risultati dell'attività di audit della Commissione. Conformemente all'articolo 73 del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, da giugno 2012 la Commissione fa formalmente affidamento sull'operato di 9 autorità di audit per l'FSE e continuerà a verificare l'operato delle rimanenti autorità di audit e a monitorare la situazione dei programmi cui è stato concesso l'articolo 73.

⁽³⁾ <http://eca.europa.eu>

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Raccomandazioni

6.29. L'*allegato 6.2* mostra i risultati dell'esame svolto dalla Corte dei progressi compiuti nel dar corso alle raccomandazioni espresse in precedenti relazioni annuali (2008 e 2009) per il settore della coesione. Va osservato quanto segue:

- a) nel maggio 2011, la Commissione ha pubblicato un documento di lavoro sulle principali constatazioni di audit relative all'applicazione delle norme in materia di pubblici appalti, in vista dell'avvio di una discussione con gli Stati membri sulla riduzione delle violazioni di tali norme;
- b) la Commissione ha continuato il proprio programma di audit negli Stati membri durante l'attuale periodo di programmazione ma, come dimostrato dai risultati dell'audit espletato dalla Corte, i sistemi nazionali di gestione e controllo sono solo parzialmente efficaci;
- c) la Commissione ha continuato a interrompere o sospendere i pagamenti, e ad imporre rettifiche finanziarie, ma la spesa certificata dagli Stati membri alla Commissione rimane inficiata da errori rilevanti.

La Commissione ritiene di aver posto solide basi procedurali e di aver adeguatamente orientato il processo di chiusura, ed è del parere che la maggior parte degli Stati membri si diano notevolmente da fare e lavorino con professionalità per chiudere i programmi e assicurarne un'affidabilità sempre maggiore. La Commissione ritiene inoltre che il lavoro coscienzioso svolto sulla chiusura, con l'analisi accurata di tutta la documentazione e la realizzazione di ulteriori audit e indagini ove necessario, le abbia permesso in molti casi di apportare, in fase di chiusura, ulteriori rettifiche finanziarie atte a correggere i rischi residui.

6.29.

- a) La Commissione è impegnata a garantire il rispetto rigoroso dei criteri di ammissibilità e la corretta applicazione della normativa sugli appalti pubblici, che provvede a esplicitare con misure di formazione e orientamento. La Commissione rivolge inoltre raccomandazioni per semplificare normative troppo complesse previste da alcuni programmi. La Commissione ha inoltre analizzato le tipologie di errore risultanti da audit svolti negli anni precedenti sugli appalti nel settore della Coesione; i risultati dell'analisi sono stati indirizzati agli Stati membri al fine di individuare le migliori pratiche e le possibili azioni per porre rimedio agli errori e ridurre la frequenza.

L'applicazione della normativa sugli appalti pubblici ha particolare rilevanza per i finanziamenti nell'ambito dell'FESR e dell'FC mentre incide scarsamente sui progetti finanziati dall'FSE.

- b) e c) Nell'ambito dell'intenso lavoro di audit la Commissione ha notificato alle autorità di gestione e di controllo raccomandazioni specifiche per colmare le carenze riscontrate.

La Commissione continuerà a seguire una politica rigorosa di interruzioni e sospensioni che, unitamente agli sforzi degli Stati membri, ha dato buoni frutti permettendo di ridurre il tasso di errore nel settore della Coesione (cfr. la tabella 1.3 del capitolo 1).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6.30. Alla luce di questo esame, nonché delle risultanze e delle conclusioni tratte per il 2011, la Corte raccomanda alla Commissione di:

— **Raccomandazione 1:** richiedere una rigorosa osservanza dei requisiti di ammissibilità per i finanziamenti dell'FSE e, 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 potenziali fonti di errore per il periodo successivo al 2013.

— **Raccomandazione 2:** rammentare agli Stati membri la loro responsabilità di porre in essere procedure che assicurino la correttezza e regolarità delle spese dichiarate, e di ovviare alle debolezze nei «controlli di primo livello» eseguiti da autorità di gestione e organismi intermedi tramite ulteriori misure di formazione e orientamento.

— **Raccomandazione 3:** incoraggiare le autorità nazionali ad applicare rigorosamente i meccanismi di rettifica prima di certificare le spese alla Commissione (2008); ogniqualvolta vengano individuate significative carenze nel funzionamento dei sistemi di gestione e controllo, interrompere o sospendere i pagamenti fino a che lo Stato membro non abbia intrapreso azioni correttive che vi pongano rimedio, e applicare rettifiche finanziarie se necessario.

— **Raccomandazione 4:** fornire alle autorità di audit ulteriori orientamenti per il periodo di programmazione in corso, soprattutto riguardo alle procedure di campionamento e alla portata delle verifiche da intraprendere per l'audit dei progetti e il controllo qualità.

— **Raccomandazione 5:** verificare molto attentamente l'accuratezza e la completezza delle informazioni che le autorità di audit riportano nelle relazioni annuali di controllo e nei giudizi di audit. La verifica della Commissione dovrebbe tener debito conto delle informazioni disponibili sugli audit dei sistemi e sugli audit delle operazioni svolti dalle autorità di audit.

6.30. Cfr. anche la risposta comune ai punti 1.12 e 1.13.

Nel 2010 la Commissione si è impegnata a continuare a monitorare il rispetto dei criteri di ammissibilità, effettuando audit e follow-up regolari su tutti gli audit eseguiti dall'UE e dagli Stati membri, attività di cui la relazione annuale del direttore generale della DG EMPL rende ampiamente conto. Ove necessario, la Commissione continuerà a prendere misure correttive.

Quanto alla valutazione delle norme nazionali di ammissibilità e all'individuazione di possibili aree per un'ulteriore semplificazione, la Commissione ricorda il notevole sforzo profuso a tal fine nell'ambito del piano d'azione specificatamente rivolto agli Stati membri maggiormente interessati. La Commissione continuerà a proseguire gli sforzi focalizzandosi in particolare sulle spese non ammissibili, sulla sovradichiarazione delle spese per il personale e sulla semplificazione delle norme nazionali.

La Commissione continuerà a far presente agli Stati membri l'importanza critica delle questioni sollevate più volte dalla Corte circa le verifiche della gestione.

Nel 2010 la Commissione si è impegnata a continuare a interrompere o sospendere in tempo i pagamenti, quando necessario. La relazione annuale di attività 2011 del direttore generale delle DG EMPL rende conto di questa politica rigorosa [cfr. la risposta della Commissione al punto 6.29, lettera c)].

La Commissione continuerà a orientare e consigliare le autorità di audit su un ampio ventaglio di questioni tecniche e regolamentari. A giugno 2012 si è tenuto un seminario in tal senso, organizzato dalla DG REGIO e dalla DG EMPL, che ha illustrato le procedure di campionamento.

Le relazioni annuali di controllo (RAC) sono tra i principali elementi su cui si fonda il processo di affidabilità e la Commissione, che ritiene essenziali le informazioni ivi contenute, ha impartito ulteriori orientamenti su come ridurre i tassi d'errore delle RAC nel 2011.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- **Raccomandazione 6:** incoraggiare gli Stati membri ad utilizzare le opzioni semplificate in materia di costi consentite dai regolamenti, al fine di ridurre la possibilità di errori.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Come illustrato nella relazione annuale di controllo della DG EMPL del 2011, ogni anno tutte le RAC sono passate rigorosamente in rivista e vengono quindi formulate le riserve che permettono di garantire l'affidabilità delle RAC e la loro conformità ai già citati orientamenti.

La Commissione è costantemente impegnata in azioni di consulenza, formazione e guida per spronare gli Stati membri a utilizzare questa possibilità offerta dai regolamenti e favorire una reale semplificazione a beneficio di tutte le parti interessate.

Il 70 % circa dei programmi fa ricorso alle opzioni di costi semplificati, soprattutto al tasso forfettario per i costi indiretti e alla tabella standard di costi unitari.

ALLEGATO 6.1

RISULTATI DELLA VERIFICA DELLE OPERAZIONI PER «OCCUPAZIONE E AFFARI SOCIALI»

	2011				2010	2009	2008
	FSE	IPA	Altre spese in campo sociale	Totale			
DIMENSIONE E STRUTTURA DEL CAMPIONE							
Totale operazioni (di cui):	160	6	14	180	66	44	49
anticipi	0	0	0	0	0	0	0
pagamenti intermedi/finali	160	6	14	180	66	44	49
RISULTATI DELLA VERIFICA ⁽¹⁾ ⁽²⁾							
Percentuale (numero) di operazioni verificate che sono risultate essere:							
prive di errori	56 % (90)	100 % (6)	86 % (12)	60 % (108)	73 %	75 %	82 %
infciate da uno o più errori	44 % (70)	0 % (0)	14 % (2)	40 % (72)	27 %	25 %	18 %
Analisi delle operazioni infciate da errori							
Analisi per tipo di errore							
Errori non quantificabili:	59 % (41)	0 % (0)	50 % (1)	58 % (42)	39 %	0 %	56 %
Errori quantificabili:	41 % (29)	0 % (0)	50 % (1)	42 % (30)	61 %	100 %	44 %
ammissibilità	79 % (23)	0 % (0)	0 % (0)	77 % (23)	91 %	64 %	50 %
realità delle operazioni	4 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	3 % (1)	9 %	0 %	0 %
precisione	17 % (5)	0 % (0)	100 % (1)	20 % (6)	0 %	36 %	50 %
IMPATTO STIMATO DEGLI ERRORI QUANTIFICABILI							
Tasso di errore più probabile				2,2 %			
Limite superiore dell'errore (LSE)				3,4 %			
Limite inferiore dell'errore (LIE)				0,9 %			

⁽¹⁾ Per visualizzare meglio i diversi profili di rischio che presentano i vari settori del gruppo di politiche, il campione è stato suddiviso in segmenti.

⁽²⁾ Le cifre tra parentesi indicano il numero effettivo di operazioni.

ALLEGATO 6.2

SEGUITO DATO ALLE PRECEDENTI RACCOMANDAZIONI FORMULATE DALLA CORTE RIGUARDO ALLA «COESIONE»

Esercizio	Raccomandazione della Corte	Analisi della Corte sui progressi compiuti	Risposte della Commissione
2009	<p>Coesione:</p> <p>La Commissione dovrebbe monitorare la conformità ai criteri di ammissibilità ai fini del finanziamento UE, compresa la corretta applicazione delle norme UE e nazionali in materia di appalti pubblici.</p> <p>(cfr. paragrafo 4.38 della relazione annuale sull'esercizio 2009)</p>	<p>La Commissione pubblica orientamenti per le autorità di gestione e le autorità di audit degli Stati membri. Nel maggio 2011, la Commissione ha pubblicato un documento di lavoro sulle principali constatazioni di audit relative all'applicazione delle norme in materia di pubblici appalti, in vista dell'avvio di una discussione con gli Stati membri sulla riduzione del numero di errori relativi agli appalti pubblici nei progetti dei Fondi strutturali. La valutazione complessiva, operata dalla Commissione, dell'impatto e dell'efficacia della normativa UE in materia di pubblici appalti è stata pubblicata nel giugno 2011.</p>	<p><i>Il documento di lavoro della Commissione SEC(2011) 1179 del 5.10.2011 illustra le misure specifiche, essenzialmente preventive e correttive (orientamenti, formazione e interruzione dei pagamenti) adottate per limitare i rischi individuati.</i></p>
2009 e 2008	<p>Coesione:</p> <p>La Commissione dovrebbe far sì che la sostituzione delle spese non ammissibili con nuove spese (revoca) non comporti la dichiarazione di nuove spese irregolari da parte degli Stati membri.</p> <p>[cfr. paragrafo 4.37, lettera b), della relazione annuale sull'esercizio 2009]</p>	<p>La Commissione sta monitorando questo rischio nel corso della chiusura dei programmi del periodo 2000-2006. La proposta della Commissione per il quadro normativo 2014-2020 prevede che, qualora gli audit dell'UE riscontrino irregolarità che incidono sui conti annuali, la conseguente rettifica riduca il finanziamento al PO in causa, il che limiterà la revoca e la sostituzione delle spese irregolari all'esercizio in corso.</p>	<p><i>Il quadro regolamentare proposto della Commissione per il periodo 2014-2020 prevede, nella logica della chiusura annuale, che «se la Commissione o la Corte dei conti europea rileva irregolarità che influiscono sui bilanci annuali, le conseguenti rettifiche finanziarie riducono il sostegno dei Fondi al programma operativo». La proposta limita quindi le possibilità di revoca/sostituzione</i></p> <p><i>Dall'adozione del piano d'azione del 2008, la Commissione, che ha rafforzato il proprio ruolo di supervisione, continua a seguire una rigorosa politica di sospensioni e interruzioni dei pagamenti che scattano non appena vengono individuate carenze. Questa linea di condotta coerente ha permesso di migliorare concretamente il funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo degli Stati membri, come conferma la riduzione dei tassi di errore osservata dalla Corte dei conti nella dichiarazione di affidabilità (DAS) 2011.</i></p> <p><i>Come illustrato in risposta al punto 5.44, l'affidamento che la Commissione ripone sulle autorità di audit si fonda su un rigoroso lavoro di audit. La Commissione si compiace per la valutazione che la Corte ha notificato agli Stati membri circa le azioni correttive da adottare in tutti i casi in cui si riscontrano carenze specifiche (si veda il punto 5.47). Per questo lavoro di audit, da luglio 2012 la Commissione fa affidamento formalmente sull'operato di 13 autorità di audit per l'FESR/FC e su 9 autorità di audit per l'FSE.</i></p>

Esercizio	Raccomandazione della Corte	Analisi della Corte sui progressi compiuti	Risposte della Commissione
2009 e 2008	<p>Coesione:</p> <p>La Commissione dovrebbe incoraggiare le autorità nazionali ad applicare rigorosamente i meccanismi di rettifica prima di certificare le spese alla Commissione.</p> <p>[cfr. paragrafo 4.37, lettere a), della relazione annuale sull'esercizio 2009; paragrafo 6.37, lettere b) e d), della relazione annuale sull'esercizio 2008]</p>	<p>La Commissione ha continuato la propria politica di interruzione o sospensione dei pagamenti nel caso di gravi irregolarità o carenze dei sistemi. Gli Stati membri devono trasmettere informazioni sulle rettifiche finanziarie alla Commissione entro il 31 marzo di ogni anno. La Commissione può imporre rettifiche finanziarie nel caso in cui lo Stato membro non adotti le appropriate misure rettificative. Nel 2011, per i programmi del periodo 2007-2013, la Commissione ha deciso rettifiche finanziarie pari a 217,6 milioni di euro per l'FSE e 2,7 milioni di euro per il FESR. Ciò nonostante, le dichiarazioni certificate di spesa presentate alla Commissione dagli Stati membri continuano ad essere inficiate da errori rilevanti.</p>	<p><i>Agli inizi del 2011 sono stati avviati audit sui sistemi degli Stati membri nell'intento di migliorare la trasmissione delle rettifiche finanziarie nazionali alla Commissione e a garantire relazioni complete, accurate e tempestive. Gli esiti dell'audit hanno mostrato miglioramenti nei sistemi di applicazione e rendicontazione delle rettifiche in uso negli Stati membri. La natura pluriennale del ciclo di spesa e di controllo consente inoltre di apportare rettifiche finanziarie in momenti diversi del processo di attuazione, anche in fase di chiusura quando viene verificata la legittimità e la regolarità della spesa e vengono eventualmente apportate rettifiche finali.</i></p>

CAPITOLO 7

Relazioni esterne, aiuti e allargamento

INDICE

	<i>Paragrafi</i>
Introduzione	7.1-7.14
Caratteristiche specifiche del gruppo di politiche	7.2-7.6
Caratteristiche dei rischi	7.7-7.11
Sostegno al bilancio	7.9-7.10
Ammissibilità delle azioni cofinanziate	7.11
Estensione e approccio dell'audit	7.12-7.14
Regolarità delle operazioni	7.15-7.20
Efficacia dei sistemi	7.21-7.25
Direzione generale Aiuti umanitari (ECHO)	7.22
FPI	7.23-7.24
Attestazione dei responsabili della gestione presso la Commissione	7.25
Conclusioni e raccomandazioni	7.26-7.28
Conclusioni	7.26-7.27
Raccomandazioni	7.28

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

INTRODUZIONE

7.1. Il presente capitolo riguarda la valutazione specifica della Corte relativa al gruppo di politiche relazioni esterne, aiuti e allargamento: 19 — Relazioni esterne, 21 — Sviluppo e relazioni con gli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP) ⁽¹⁾, 22 — Allargamento e 23 — Aiuti umanitari. Le informazioni fondamentali sulle attività coperte e sulle spese relative all'esercizio 2011 sono presentate nella **tabella 7.1**.

Tabella 7.1 — Relazioni esterne, aiuti e allargamento — Informazioni fondamentali relative all'esercizio 2011

(milioni di euro)

Titolo di bilancio	Settore	Descrizione	Pagamenti	Modalità di gestione
19	Relazioni esterne	Spese amministrative	157	Centralizzata diretta
		Cooperazione con i paesi terzi nei settori della migrazione e dell'asilo	39	Centralizzata diretta
		Politica estera e di sicurezza comune (PESC)	308	Centralizzata indiretta/congiunta
		Strumento europeo per la democrazia e i diritti umani (EIDHR)	123	Centralizzata diretta
		Relazioni e cooperazione con paesi terzi industrializzati	20	Centralizzata diretta
		Risposta alle crisi e minacce mondiali alla sicurezza	238	Centralizzata diretta/congiunta
		Politica europea di vicinato e relazioni con la Russia	1 448	Centralizzata diretta/decentrata
		Relazioni con l'America latina	282	Centralizzata diretta/decentrata
		Relazioni con i paesi dell'Asia, dell'Asia centrale e del Medio Oriente	670	Centralizzata diretta/decentrata/congiunta
		Supporto strategico e coordinamento	28	Centralizzata diretta
		3 313		
21	Sviluppo e relazioni con i paesi ACP	Spese amministrative	338	Centralizzata diretta
		Sicurezza alimentare	320	Centralizzata diretta
		Interlocutori non statali dello sviluppo	202	Centralizzata diretta
		Ambiente e gestione sostenibile delle risorse naturali, compresa l'energia	136	Centralizzata diretta
		Sviluppo umano e sociale	172	Centralizzata diretta/congiunta
		Cooperazione geografica con gli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP)	300	Centralizzata diretta/decentrata/congiunta
		Azioni di cooperazione allo sviluppo e programmi ad hoc	30	Centralizzata diretta
		Supporto strategico e coordinamento	15	Centralizzata diretta
		1 513		

⁽¹⁾ Gli aiuti concessi tramite i Fondi europei di sviluppo formano oggetto di trattazione separata, in quanto non sono finanziati tramite il bilancio generale.

(milioni di euro)

Titolo di bilancio	Settore	Descrizione	Pagamenti	Modalità di gestione
22	Allargamento	Spese amministrative	93	Centralizzata diretta
		Processo e strategia di allargamento	835	Centralizzata diretta/indiretta/decentralizzata
			928	
23	Aiuti umanitari	Spese amministrative	33	Centralizzata diretta
		Aiuti umanitari	1 008	Centralizzata diretta/congiunta
		Strumento finanziario per la protezione civile	27	Centralizzata diretta
			1 068	
Totale spese amministrative ⁽¹⁾			621	
Totale spese operative			6 201	
di cui: — anticipi			4 080	
— pagamenti intermedi/finali			<u>2 121</u>	
Totale pagamenti per l'esercizio			<u>6 822</u>	
Totale impegni per l'esercizio			<u>8 285</u>	

(¹) L'audit delle spese amministrative è oggetto del Capitolo 9.

Fonte: Conti annuali dell'Unione europea 2011.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Caratteristiche specifiche del gruppo di politiche

7.2. L'esecuzione del bilancio per le relazioni esterne e lo sviluppo è stata attuata nel 2011 dalla Direzione generale dello Sviluppo e della cooperazione — EuropeAid e dal Servizio degli Strumenti di politica estera (FPI).

7.3. La dotazione di bilancio [circa 3 840 milioni di euro (²)] la cui esecuzione è affidata a EuropeAid riguarda:

- l'assistenza allo sviluppo ai paesi dell'Asia, dell'America latina e ai paesi ACP, nonché la cooperazione economica con gli stessi;
- la politica europea di vicinato, incluso il partenariato strategico con la Russia;
- i programmi tematici, inclusi la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare, gli attori non statali e le autorità locali, l'ambiente, la salute e l'istruzione, la democrazia e i diritti umani.

7.4. I progetti di sviluppo sono distribuiti in oltre 150 paesi e gli organismi attuatori sono molto diversi, sia per dimensioni che per esperienza. Per beneficiare del sostegno UE, i progetti devono rispettare una complessa normativa, riguardante anche le procedure di gara e di aggiudicazione dei contratti.

(²) Titoli di bilancio 19 e 21, come indicato nella **tabella 7.1**.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.5. Il Servizio degli Strumenti di politica estera è un servizio della Commissione istituito il 1° gennaio 2011, che riferisce direttamente all'Alto rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza. Le spese gestite dall'FPPI [circa 490 milioni di euro ⁽³⁾] riguardano principalmente azioni attuate nel quadro:

- a) della Politica estera e di sicurezza comune (PESC) (gestione centralizzata indiretta), che sostiene il mantenimento della stabilità in paesi sensibili e la non proliferazione delle armi di distruzione di massa;
- b) dello Strumento finanziario di stabilità (IFS) (gestione centralizzata diretta/congiunta), che sostiene la prevenzione, la gestione e la composizione dei conflitti e le attività di costruzione della pace;
- c) delle Missioni di osservazione elettorale dell'UE (EOM) (gestione centralizzata diretta), che mirano a rafforzare il processo di democratizzazione, il buon governo e la prevenzione dei conflitti; e
- d) dello Strumento per i paesi industrializzati (ICI) (gestione centralizzata diretta), che costituisce il principale mezzo per migliorare la cooperazione con i paesi industrializzati.

7.6. L'esecuzione del bilancio per l'allargamento ⁽⁴⁾ [835 milioni di euro ⁽⁵⁾] è stata affidata alla Direzione generale Allargamento (DG ELARG) e quella del bilancio per gli aiuti umanitari ⁽⁶⁾ alla Direzione generale per gli Aiuti umanitari e la protezione civile — ECHO [(DG ECHO) (1 008 milioni di euro ⁽⁷⁾). Quest'ultima è anche responsabile del Meccanismo europeo di protezione civile ⁽⁸⁾ [27 milioni di euro ⁽⁹⁾].

⁽³⁾ Titolo di bilancio 19.

⁽⁴⁾ Principalmente nel quadro dello strumento di assistenza pre-adesione, del programma Phare (inclusi gli aiuti post-adesione), del programma Cards e dell'assistenza finanziaria preadesione per la Turchia.

⁽⁵⁾ Titolo di bilancio 22.

⁽⁶⁾ Circa metà del bilancio è fornita ad organizzazioni non governative (ONG), mentre l'altra metà è destinata all'ONU o ad altre organizzazioni internazionali. Vengono concluse convenzioni di finanziamento solo con le ONG che hanno sottoscritto la Convenzione quadro di partenariato (FPA) o con gli organismi delle Nazioni Unite che hanno aderito all'Accordo quadro finanziario e amministrativo (AQFA).

⁽⁷⁾ Titolo di bilancio 23.

⁽⁸⁾ Il suo obiettivo è sostenere gli sforzi degli Stati membri, dei paesi dell'EFTA e dei paesi candidati per le misure di reazione, di preparazione e di prevenzione di fronte alle catastrofi naturali e a quelle di origine umana, agli atti terroristici e agli incidenti tecnologici, radiologici o ambientali.

⁽⁹⁾ Titolo di bilancio 23.

Caratteristiche dei rischi

7.7. La maggior parte della spesa gestita dalle direzioni generali/servizi viene eseguita mediante anticipi, per i quali si è tenuti a rispettare solo un numero limitato di requisiti. L'esecuzione dei pagamenti intermedi e finali, invece, richiede la presentazione e la convalida delle spese realmente sostenute per i progetti e comporta perciò generalmente maggiori rischi dal punto di vista della legittimità e regolarità rispetto agli anticipi.

7.8. La natura intrinseca di alcuni strumenti e le modalità di pagamento per questo settore di intervento consentono alla Commissione di applicare un notevole grado di flessibilità nel determinare l'ammissibilità delle spese. Tali operazioni sono perciò meno soggette ad errori di legittimità e regolarità.

Sostegno al bilancio

7.9. La normativa UE che disciplina la cooperazione con i paesi partner⁽¹⁰⁾ prevede che il sostegno diretto al bilancio⁽¹¹⁾ a supporto delle riforme macroeconomiche o settoriali sia concesso a condizione che la gestione della finanza pubblica nei paesi beneficiari dia garanzie di sufficiente trasparenza, affidabilità ed efficacia.

7.10. Queste disposizioni normative lasciano un ampio margine all'interpretazione⁽¹²⁾ e ciò che può essere considerato «sufficiente» in termini di trasparenza, affidabilità ed efficacia nella gestione della finanza pubblica può variare enormemente in funzione della situazione specifica del paese, ma anche della direzione assunta dal governo. In tali circostanze, va ribadito che:

7.8. La Commissione opera nell'ambito della legislazione in vigore approvata dal Parlamento europeo e dal Consiglio.

7.9-7.10. La Commissione non condivide pienamente l'analisi dell'operazione di sostegno al bilancio condotta dalla Corte.

Il sostegno al bilancio viene applicato in un contesto di sviluppo in cui le strutture pubbliche di base, come quelle che garantiscono la gestione della finanza pubblica, possono presentare notevoli carenze. Tuttavia, le condizioni di ammissibilità sono rigorose. Un paese partner è ammissibile al sostegno al bilancio solo quando il governo ha posto in essere una strategia pertinente e credibile per far fronte a tali carenze. La Commissione può inoltre richiedere specifiche misure a breve termine per attenuare i rischi. I nuovi orientamenti in materia di sostegno al bilancio⁽¹⁾ [rivisti nel 2012 a seguito delle proposte della Commissione⁽²⁾ e delle conclusioni del Consiglio, del 14 maggio 2012, relative a un nuovo approccio per il sostegno al bilancio] includono ora nuove disposizioni finalizzate a chiarire ulteriormente le norme, tra cui nuove norme di ammissibilità in materia di trasparenza e di vigilanza, un processo formale di valutazione dei rischi e un quadro di governance per l'alta dirigenza.

⁽¹⁰⁾ Articolo 25, lettera b), del regolamento (CE) n 1905/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, che istituisce uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo (GU L 378 del 27.12.2006, pag. 41), l'articolo 15, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1085/2006 del Consiglio, del 17 luglio 2006, che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA) (GU L 210 del 31.7.2006, pag. 82), l'articolo 15, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1638/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 2006, recante disposizioni generali che istituiscono uno strumento europeo di vicinato e partenariato (GU L 310 del 9.11.2006, pag. 1) e l'articolo 11, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (CE) n. 1717/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 novembre 2006, che istituisce uno strumento per la stabilità (GU L 327 del 24.11.2006, pag. 1).

⁽¹¹⁾ I pagamenti per il sostegno al bilancio eseguiti nel 2011 a titolo del bilancio generale ammontano a 1 miliardo di euro.

⁽¹²⁾ Cfr. paragrafo 46 della relazione annuale della Corte dei conti europea sull'esecuzione del bilancio UE e dei Fondi europei di sviluppo (FES) per quanto concerne l'esercizio finanziario 2003 (GU C 293 del 30.11.2004, pag. 315).

⁽¹⁾ Cfr. http://ec.europa.eu/europeaid/what/economic-support/documents/guidelines_budget_support_en.pdf

⁽²⁾ Cfr. la comunicazione della Commissione «Il futuro approccio al sostegno dell'Unione europea al bilancio dei paesi terzi» [COM(2011) 638 definitivo].

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- a) il sostegno al bilancio viene spesso fornito a paesi con sistemi di gestione della finanza pubblica deboli. Un rischio importante è che il bilancio del paese destinatario possa essere compromesso da frodi e corruzione. Dato che i fondi trasferiti nel quadro delle operazioni di sostegno al bilancio vengono a fondersi con altre risorse di bilancio presenti nel bilancio del paese (principio cosiddetto della «intercambiabilità») sono anch'essi esposti alle stesse debolezze della gestione della finanza pubblica;
- b) poiché le operazioni di sostegno al bilancio sono attuate attraverso i sistemi, i processi e le istituzioni di gestione della finanza pubblica dei paesi partner, l'audit della Corte sulla legittimità e regolarità non può andare oltre la fase in cui l'aiuto viene versato nei bilanci dei paesi partner;
- c) la Commissione dispone di una notevole flessibilità nel decidere se un paese partner sia ammissibile al sostegno al bilancio. Dato questo ampio margine lasciato all'interpretazione, le operazioni di sostegno al bilancio eseguite dalla Commissione sono meno soggette a errori di legittimità e regolarità.

Ammissibilità delle azioni cofinanziate

7.11. La Commissione eroga parte degli aiuti attraverso azioni multidonatore attuate da organismi internazionali e dell'ONU⁽¹³⁾. Questi contributi sono per loro natura «intercambiabili». Tuttavia, in alcuni casi la Commissione non fornisce un sostegno generale, ma concede contributi con delle limitazioni stabilite in base a specifici criteri di spesa. Qualora un altro donatore dovesse seguire lo stesso approccio e applicare al proprio contributo gli stessi criteri di ammissibilità, vi è il rischio che la spesa nel suo complesso non soddisfi i requisiti di condizionalità combinati della Commissione e del secondo donatore.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Il sostegno al bilancio non mirato è concepito per premiare i risultati anziché finanziare le attività. È pertanto chiaro che l'audit non può andare oltre la fase in cui i fondi vengono trasferiti in seguito al raggiungimento delle condizioni concordate. Tuttavia, l'audit delle attività finanziabili mediante i pagamenti per il sostegno al bilancio è di competenza delle autorità nazionali di audit, alle quali i programmi di accompagnamento offrono un sostegno concreto.

Questo meccanismo di erogazione degli aiuti rappresenta una delle modalità in cui la Commissione ha risposto ad appelli della comunità internazionale per lo sviluppo e dei soggetti interessati dell'UE volti a ottenere interventi più efficaci focalizzati su risultati e titolarità e meno complessi a livello amministrativo, riducendo in tal modo i costi delle operazioni per i paesi partner.

7.11. *La Commissione non è a conoscenza di problemi specifici relativi al cosiddetto «approccio nozionale», che è stato elaborato negli ultimi anni per consentire alla Commissione di partecipare ad azioni multidonatore, ivi compresi i fondi fiduciari. Questo approccio garantisce che siano rispettati i requisiti giuridici applicabili ai finanziamenti dell'UE a favore di azioni esterne (assicurando che l'importo versato da altri donatori sia sufficiente per il pagamento delle attività inammissibili in base alle norme dell'UE) e che al contempo i fondi dell'UE siano spesi nel modo più efficiente (mediante il coordinamento dei donatori), nel rispetto del principio di una sana gestione finanziaria.*

La Commissione limita tale rischio valutando le procedure contabili, di audit, di controllo interno e di appalto delle organizzazioni internazionali partner prima di qualsiasi attività congiunta, la presenza di personale competente nel settore (e la partecipazione a gruppi direttivi) nonché la necessaria e rigorosa rendicontazione finanziaria generale dell'organizzazione internazionale. Inoltre, durante l'attuazione delle azioni esterne, i sistemi vengono regolarmente rivisti mediante lo svolgimento di missioni di verifica intraprese da revisori esterni.

I revisori di EuropeAid ed ECHO non hanno finora riferito in merito ad alcun risultato o a «rischi specifici» di questo tipo, né la Commissione è a conoscenza di altri donatori con «gli stessi criteri di ammissibilità».

⁽¹³⁾ Il valore dei contratti è stimato a 1,5 miliardi di euro.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione ritiene che suddette misure di controllo interno poste in essere unitamente a quelle dell'organizzazione internazionale interessata limitino questo rischio teorico a un livello effettivamente trascurabile.

Estensione e approccio dell'audit

7.12. La **parte 2 dell'allegato 1.1** del capitolo 1 descrive l'approccio complessivo e la metodologia di audit applicati dalla Corte. Per quanto riguarda l'audit in materia di relazioni esterne, aiuti e allargamento, occorre rilevare quanto segue:

- a) l'audit ha preso in esame un campione di 150 pagamenti, composto da 30 anticipi e 120 pagamenti intermedi e finali. Gli anticipi sottoposti ad audit riguardavano 18 paesi. I pagamenti intermedi/finali approvati dagli uffici centrali della Commissione o dalle delegazioni UE riguardavano 11 paesi ⁽¹⁴⁾. Nel caso della DG ECHO, i pagamenti intermedi/finali sono stati eseguiti nell'ambito di progetti attuati da quattro partner della DG ECHO ⁽¹⁵⁾;
- b) la valutazione dei sistemi ha riguardato i sistemi di supervisione e controllo di EuropeAid, la DG ECHO e l'FPI sia presso gli uffici centrali che presso le delegazioni UE, ed ha incluso, ove pertinente:
 - i) verifiche ex ante;
 - ii) monitoraggio e supervisione;
 - iii) controlli/audit esterni ex post;
 - iv) audit interno.

7.13. Questi quattro livelli di controllo interno sono stati individuati dalla Corte per valutare la gamma dei controlli che le direzioni generali responsabili per le azioni esterne possono utilizzare per prevenire, individuare e correggere gli errori che incidono sulla legittimità e regolarità della spesa.

7.14. La Corte applica una politica di valutazione a rotazione dei sistemi di supervisione e controllo. La DG ELARG non è stata oggetto di valutazione nel corso del 2011; si è, però, proceduto ad un esame del seguito dato alle raccomandazioni formulate per gli esercizi precedenti (cfr. **allegato 7.3**).

⁽¹⁴⁾ Camerun, Georgia, Malawi, Palestina, Filippine, Russia, Tunisia e Vietnam (EuropeAid) e Albania, Montenegro e Serbia (DG ELARG).

⁽¹⁵⁾ Due con sede in Svizzera, uno in Francia e un altro in Irlanda (sono stati sottoposti ad audit pagamenti eseguiti a titolo di 16 progetti di aiuti umanitari attuati in 11 paesi).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

REGOLARITÀ DELLE OPERAZIONI

7.15. L'*allegato 7.1* contiene una sintesi dei risultati delle verifiche delle operazioni. Le verifiche espletate dalla Corte sul campione di operazioni selezionato ha evidenziato che il 33 % di queste sono inficiate da errori. Il tasso di errore più probabile stimato dalla Corte è dell'1,1 % ⁽¹⁶⁾. Tutti gli errori sono stati rilevati nei pagamenti intermedi o finali. La Corte ha riscontrato inoltre un'elevata frequenza di errori non quantificabili.

7.16. 22 pagamenti su 150 presentavano errori quantificabili. La maggior parte di questi errori (16) è stata rilevata nei pagamenti finali. Questi errori non erano stati individuati dai controlli della Commissione. Gli errori riguardavano spese non ammissibili sostenute a livello del beneficiario finale, quali: spese sostenute al di fuori del periodo ammissibile, inclusione di spese non ammissibili (ad esempio, IVA, spese per il personale e costi fissi non giustificati) nelle dichiarazioni di spesa dei progetti, spese non comprovate da adeguata documentazione giustificativa. Esempi di errori sono forniti qui di seguito (cfr. esempio 7.1).

7.17. Il fatto che la Commissione abbia pagato spese non ammissibili dichiarate dai beneficiari finali delle sovvenzioni o dai prestatori di servizi mostra che i controlli preventivi e ispettivi svolti dalla Commissione non sono pienamente efficaci (ad esempio, numero di visite in loco o di verifiche dirette delle spese dichiarate in numero insufficiente o di estensione limitata; qualità insufficiente dei controlli sulla spesa commissionati a terzi dai beneficiari).

7.16. *I controlli della Commissione sono concepiti in modo tale che siano ancora possibili l'individuazione e la rettifica degli errori mediante audit ex post, dopo i pagamenti finali. Un ampio programma di audit ex post viene gestito annualmente dalle DG responsabili degli aiuti esterni, sulla base di un processo formale di valutazione dei rischi.*

La Commissione ritiene di operare in paesi in cui risulta spesso difficile, se non impossibile, evitare o correggere alcuni degli errori cui si riferisce la Corte. Ad esempio, ciò è vero per i contraenti (spesso ONG) che hanno difficoltà a ottenere il rimborso, da parte dello Stato, dei pagamenti IVA obbligatori.

7.17. *La Commissione ritiene che le misure di rilevamento e rettifica che precedono i pagamenti finali (per esempio accreditamento dei beneficiari, presentazioni di relazioni, audit esterni, verifiche delle spese effettuate e controlli sulle operazioni da parte dei servizi della Commissione) siano efficaci ⁽³⁾. Inoltre, eventuali irregolarità possono essere comunque rettificate ex post nel quadro di audit ex post e di pertinenti azioni di recupero. Tuttavia, non è possibile realisticamente azzerare il rischio di errore finanziario.*

⁽¹⁶⁾ La Corte calcola il tasso di errore basandosi su un campione statisticamente rappresentativo. La cifra indicata è la stima migliore (nota come «stima più verosimile» — *Maximum likelihood estimation* — MLE). La Corte ritiene, con un grado di affidabilità del 95 %, che il tasso di errore nella popolazione sia compreso tra lo 0,0 % e il 2,4 % [rispettivamente i limiti inferiore (LIE) e superiore (LSE) dell'errore].

⁽³⁾ Sulla base delle conclusioni delle relazioni annuali di attività.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Esempio 7.1 — Spese non ammissibili in un pagamento finale

EuropeAid — Camerun

Un pagamento finale per un progetto che forniva assistenza ai produttori di banane in Camerun ha rivelato gravi errori di ammissibilità⁽¹⁷⁾. Queste irregolarità riguardavano le procedure di appalto espletate dal beneficiario. In aggiunta, il beneficiario non ha rispettato la norma in materia di origine⁽¹⁸⁾ nell'acquisto delle attrezzature.

Un partner dell'ECHO

Un pagamento finale eseguito nell'ambito di una convenzione di sovvenzione per la promozione e il sostegno del benessere delle popolazioni sfollate in Darfur è stato inficiato da diverse irregolarità (ad esempio, costi sostenuti al di fuori del periodo di ammissibilità, ripartizione errata dei costi condivisi e spese non comprovate da adeguata documentazione giustificativa)⁽¹⁹⁾.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Esempio 7.1 — Spese non ammissibili in un pagamento finale

EuropeAid — Camerun

La legislazione in vigore consente in particolare deroghe formali alle norme relative all'origine delle merci, ove debitamente giustificato. Attualmente, è quasi impossibile evitare l'approvvigionamento di merci da paesi «non ammissibili» durante l'attuazione di questi tipi di progetti in Africa. Il beneficiario avrebbe dovuto richiedere una deroga alla Commissione, che l'avrebbe concessa se debitamente giustificata, come è avvenuto in questo caso dal momento che (per la specificità dell'appalto) l'offerta della Colombia è stata l'unica ricevuta.

Un partner dell'ECHO

Nell'esempio fornito, l'ECHO insiste sul fatto che l'azione umanitaria è stata intrapresa nel Darfur, uno dei contesti più difficili al mondo caratterizzato da imprevedibilità, volatilità, insicurezza nonché dall'accesso problematico alle persone colpite, il che rappresenta un'importante sfida dal punto di vista gestionale. Sebbene alcune disposizioni contrattuali non siano state pienamente rispettate in questo caso, il partner ha garantito il conseguimento dei risultati. Va inoltre osservato che le altre due operazioni controllate dalla Corte per lo stesso partner e attuate in diversi paesi non sono state interessate da alcun errore. Tuttavia, l'ECHO ha ricordato al partner i suoi obblighi contrattuali e la necessità di migliorare ulteriormente i suoi sistemi di controllo interno.

7.18. 27 operazioni su 150 erano inficiate da 51 errori non quantificabili, di cui 31 errori riguardavano procedure di appalto espletate o approvate dalla Commissione, 8 erano connessi ai pagamenti per il sostegno al bilancio e 11 riguardavano il mancato rispetto di obblighi giuridici o contrattuali.

7.19. I 31 errori nelle procedure d'appalto sono stati rilevati in 22 degli 85 pagamenti eseguiti nell'ambito di una procedura di aggiudicazione competitiva. Questi errori nelle procedure di appalto includono:

- a) criteri di selezione poco chiari o uso del tipo di procedura di appalto non corretto (16);

7.19.

⁽¹⁷⁾ L'importo verificato per il progetto è di 1,6 milioni di euro, con un tasso di errore dell'81,7 %.

⁽¹⁸⁾ Il fornitore e le merci devono provenire da un paese ACP o da uno Stato membro.

⁽¹⁹⁾ L'importo verificato della convenzione di sovvenzione è di 0,42 milioni di euro, con un tasso di errore del 14,9 %.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- b) documentazione insufficiente delle procedure di valutazione e trattamento non uniforme dei candidati (9);
- c) contratti modificati dopo il periodo di attuazione (3).

Un esempio viene fornito qui di seguito (cfr. esempio 7.2).

Esempio 7.2 — Irregolarità in una procedura di gara

Uffici centrali della DG ELARG

Una procedura di gara per TAIEX ⁽²⁰⁾, che ha riguardato tre pagamenti intermedi, è risultata irregolare. La Commissione ha aggiudicato il contratto ad un'impresa la cui offerta non soddisfaceva la clausola relativa alla disponibilità di esperti, a differenza di altre. In effetti, in base al capitolato fornito agli offerenti, la data a partire dalla quale gli esperti dovevano essere disponibili era il 1° aprile 2008. Gli esperti proposti dall'offerente che ha vinto l'appalto erano disponibili solo dal 21 maggio 2008. Ciononostante, il contratto è stato aggiudicato a questa impresa. Tale errore è stato considerato «errore non quantificabile».

Esempio 7.2 — Irregolarità in una procedura di gara

Uffici centrali della DG ELARG

L'interpretazione da parte della Commissione della clausola relativa alla disponibilità di un esperto non ha conferito alcun vantaggio concorrenziale all'aggiudicatario. Era evidente che gli esperti proposti dall'offerente non sarebbero stati chiamati a operare parallelamente nell'ambito di due diversi contratti con la Commissione.

7.20. Nel caso di 4 operazioni di sostegno al bilancio sulle 8 controllate, la Corte ha rilevato 8 errori non quantificabili. Ciò è dovuto al fatto che la Commissione non ha confrontato i conseguimenti della «gestione della finanza pubblica» dei paesi beneficiari con gli obiettivi stabiliti per il periodo in esame e non ha fatto sì che il paese beneficiario applicasse il tasso di cambio corretto.

EFFICACIA DEI SISTEMI

7.21. L'*allegato 7.2* espone in sintesi i risultati dell'esame della Corte sui sistemi di supervisione e controllo. La Corte ha riscontrato che i sistemi di EuropeAid, DG ECHO e FPI sono stati parzialmente efficaci. I risultati dettagliati della valutazione dei sistemi di EuropeAid sono presentati nella relazione annuale della Corte sull'ottavo, nono e decimo Fondo europeo di sviluppo.

7.21. Per EuropeAid si veda la risposta alla relazione annuale del FES per il 2011, paragrafo 56.

⁽²⁰⁾ Strumento per gli scambi di informazioni in materia di assistenza tecnica (TAIEX — *Technical Assistance and Information Exchange Instrument*).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Direzione generale Aiuti umanitari (ECHO)

7.22. Negli ultimi anni, la DG ECHO ha continuato a migliorare tutte le componenti dei propri sistemi di supervisione e controllo. Tuttavia, data la frequenza con cui sono stati riscontrati errori quantificabili nei pagamenti finali (10 su 16), le procedure di controllo ex ante sono considerate parzialmente efficaci (cfr. paragrafi 7.16 e 7.17).

FPI

7.23. I principali strumenti gestiti dall'FPI sono l'IfS e la PESC, che rappresentano l'87 % del bilancio operativo dell'FPI. La Corte ha valutato separatamente i sistemi di supervisione e controllo di questi due strumenti, date le loro caratteristiche profondamente diverse, e ha rilevato che complessivamente erano parzialmente efficaci.

7.24. Le principali debolezze individuate riguardano:

a) l'assenza di una effettiva struttura di controllo interno;

7.22. La DG ECHO ritiene in effetti di aver migliorato i propri sistemi di controllo, i quali hanno raggiunto un livello di efficacia soddisfacente. Il rischio residuo finale è limitato e dimostrato e un ulteriore sviluppo non sarebbe efficiente sotto il profilo dei costi.

La DG ECHO ritiene che determinati errori osservati dalla Corte abbiano un valore molto basso sia in termini relativi che assoluti e che il tasso di errore residuo rilevato nel 2011 sia inferiore all'1 %.

Inoltre, l'ECHO sottolinea come i controlli ex ante debbano essere considerati all'interno del contesto del sistema di controllo generale. I sistemi di supervisione e di controllo esistenti avrebbero potuto ancora rilevare gli errori mediante l'attuazione di controlli ex post, dal momento che le azioni sottoposte ad audit dalla Corte non sono state verificate dopo le fasi finali della catena di controllo dell'ECHO.

7.24.

a) Ciò è stato dovuto a fattori esterni all'influenza del Servizio degli strumenti di politica estera (FPI). Per gli stessi motivi, la struttura di audit interno (IAC) di EuropeAid non ha potuto effettuare alcun audit delle attività dell'FPI nel 2011.

In assenza di una struttura di audit interno, la Commissione ritiene che un servizio possa fare affidamento sugli altri elementi costitutivi per la sua affidabilità, come indicato nella sua RAA che comprende il lavoro del servizio di audit interno. Le esigenze in materia di audit interno dell'FPI sono incluse nel piano di lavoro del 2012 della IAC di EuropeAid (un nuovo audit e un audit di follow-up concordati sulle attività dell'FPI).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- b) una insufficiente valutazione dei rischi al momento di selezionare i contratti da sottoporre alle procedure di controllo ex post (PESC) e criteri di valutazione del rischio per la selezione dei contratti non sufficientemente definiti (IFS);
- c) procedure di controllo ex ante che non evitavano il protrarsi di alcuni degli errori (IFS);
- d) il soddisfacimento preventivo delle condizioni per le missioni PESC ⁽²¹⁾;
- e) l'arretrato di contratti PESC ancora da chiudere.

- b) *La selezione di progetti della PESC e dell'IFS per controlli ex post (EPC) e i piani EPC delle due unità operative interessate si sono basati su criteri oggettivi, per esempio il valore dei contratti gestiti, la data dell'ultimo controllo ex post e l'incidenza di possibili frodi o sospetti di frode. La Commissione riconosce che la valutazione dei rischi effettuata dall'FPI può essere migliorata. Nel 2012 ci si sta adoperando per migliorare la metodologia di valutazione dei rischi per tutti gli strumenti gestiti dall'FPI, ivi compresa la PESC.*
- c) *Se da un lato riconosce la presenza di errori, la Commissione osserva al contempo che le sue procedure di controllo ex ante hanno rilevato tali errori in quasi tutti i casi individuati dalla Corte e inoltre che i dirigenti hanno adottato adeguate misure di follow-up.*
- d) *La Commissione rammenta che nel rispetto del principio di una sana gestione finanziaria, le operazioni della PESC devono dimostrare la loro efficacia nell'impiego del bilancio dell'UE. Dal momento che le missioni nel quadro della PSDC vengono create ex novo e devono essere operative dall'inizio, non possono immediatamente rispettare i requisiti di cui all'art. 56 del regolamento finanziario (RF). Tuttavia, la Commissione è comunque tenuta a garantire che le operazioni da lei finanziate siano efficaci conformemente al principio citato in precedenza. I controlli volti a limitare i rischi riportati nella RAA forniscono una base adeguata per esprimere una garanzia, anche se formalmente non vengono soddisfatte le condizioni per la conformità all'articolo 56.*
- L'FPI continuerà a svolgere 2 valutazioni del sesto pilastro all'anno, il che indica che le missioni più significative in termini finanziari saranno valutate entro la fine del 2013.*
- e) *L'FPI continuerà ad adoperarsi per chiudere i vecchi contratti relativi alla PESC e ha istituito un piano d'azione a tale scopo. Sta inoltre rivedendo le procedure per la conclusione delle operazioni future della PESC in modo più efficiente.*

⁽²¹⁾ L'articolo 56 del regolamento finanziario stabilisce le condizioni richieste prima di affidare ad una entità l'esecuzione del bilancio UE. Questa disposizione non è adeguata per le missioni nel quadro della PESC, in quanto non è possibile ottenere documentazione attestante il possesso di questi requisiti prima della costituzione di tali entità. Per tale ragione, l'obiettivo dell'FPI è di concedere l'accreditamento alle missioni il prima possibile dopo la loro creazione. Sono stati introdotti controlli volti a limitare i rischi esistenti durante questo periodo intermedio. Tuttavia, alla fine del 2011, soltanto una missione PESC (EULEX Kosovo) sulle 9 esistenti aveva ricevuto l'accreditamento.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Attestazione dei responsabili della gestione presso la Commissione

7.25. I direttori generali di EuropeAid e della DG ECHO, nonché il direttore dell'FPI dichiarano di aver ottenuto una ragionevole garanzia che le procedure di controllo poste in essere forniscono le garanzie necessarie per quanto riguarda la regolarità delle operazioni su cui sono basati i conti (22). Tuttavia:

- a) l'FPI non presenta un tasso di errore residuo (23) nella sua relazione annuale di attività su cui fondare le proprie conclusioni; e
- b) la DG ECHO utilizza un metodo specifico per calcolare il tasso di errori residuo che non è sufficientemente spiegato nella sua relazione annuale di attività.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI**Conclusioni**

7.26. Sulla base del lavoro di audit espletato, la Corte conclude che i pagamenti per il gruppo di politiche per le relazioni esterne, aiuti e allargamento per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2011 non presentano errori rilevanti. Tuttavia, i pagamenti intermedi e finali (circa un terzo dell'importo pagato nel 2011) erano inficiati da errori rilevanti.

7.27. Alla luce del lavoro di audit svolto, la Corte ha rilevato che i sistemi di supervisione e controllo esaminati per le relazioni esterne, gli aiuti e l'allargamento sono parzialmente efficaci.

7.25.

a) Come indicato nella relazione annuale di attività per il 2011, l'FPI mira ad adottare, per la relazione annuale di attività del 2012, un tasso di errore residuo basato su una metodologia simile a quella di EuropeAid, ma adattata all'ambiente di controllo dell'FPI.

b) Il tasso di errore residuo calcolato dalla DG ECHO si basa sull'attuazione della strategia di audit della DG ECHO.

La DG ECHO ritiene che questa metodologia rispecchi in modo adeguato l'esposizione al rischio del suo bilancio operativo in quanto:

- la popolazione sottoposta ad audit è altamente rappresentativa,
- gli errori sistemici vengono individuati e il relativo impatto esaminato attentamente,
- il bilancio sottoposto ad audit viene «pulito» grazie al recupero di voci non ammissibili.

7.26. La Commissione accoglie favorevolmente la conclusione della Corte secondo la quale le operazioni nel gruppo di politiche per le relazioni esterne, aiuti e allargamento non presentano errori rilevanti nel 2011.

7.27. La Commissione ha concepito la propria attività di controllo in modo da coprire l'intero ciclo di vita dei progetti pluriennali. Essa ritiene che tali sistemi di supervisione e controllo siano efficaci e migliorino sostanzialmente di anno in anno, per quanto riguarda sia il funzionamento dei FES sia le attività finanziate dal bilancio dell'UE. Malgrado le sfide rappresentate dall'elevato grado di rischio del contesto degli aiuti esterni, il tasso di errore annuo più probabile stimato dalla Corte per gli aiuti esterni nell'ambito del bilancio dell'UE è stato al di sotto della soglia di rilevanza per il 2010 e il 2011 e al di sotto della soglia di rilevanza per i FES nel 2009.

(22) I risultati dettagliati sulla relazione annuale di attività di EuropeAid sono presentati nella relazione annuale della Corte sull'ottavo, nono e decimo Fondo europeo di sviluppo. Come indicato al paragrafo 7.14, i sistemi di supervisione e controllo della DG ELARG non sono stati valutati per l'esercizio 2011.

(23) Cfr. paragrafi 1.21-1.23.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Raccomandazioni

7.28. *L'allegato 7.3* mostra i risultati dell'esame svolto dalla Corte sui progressi compiuti dalla Commissione nel dar seguito alle raccomandazioni formulate nelle precedenti relazioni annuali. Tutte le raccomandazioni sono state prese in considerazione dalla Commissione e quattro di esse sono ora state attuate. Le raccomandazioni relative ai sistemi di supervisione e controllo di EuropeAid sono incluse nella relazione annuale della Corte per l'ottavo, il nono e il decimo FES.

— **Raccomandazione 1:** EuropeAid, la DG ECHO e l'FPI dovrebbero migliorare la supervisione delle convenzioni di sovvenzione, utilizzare al meglio le visite in loco per prevenire e individuare spese non ammissibili incluse nelle dichiarazioni di spesa e/o per accrescere la copertura degli audit che la Commissione ha affidato a terzi.

— **Raccomandazione 2:** l'FPI dovrebbe:

- rendere operativa la struttura di audit interno,
- fare esplicito riferimento ai criteri utilizzati per le valutazioni dei rischi nel selezionare i contratti da sottoporre ad audit nel quadro dell'IfS e della PESC,
- far sì che tutte le missioni nel quadro della PESC siano accreditate conformemente alle «valutazioni del sesto pilastro»,
- accelerare la chiusura dei vecchi contratti relativi alla PESC.

7.28. Cfr. risposta comune ai paragrafi 1.12 e 1.13.

Servizi della Commissione diversi utilizzano pratiche diverse per quanto riguarda sia la natura e lo scopo dei «controlli in loco» nel quadro dei loro sistemi di controllo generali, sia l'utilizzo di tali controlli ai fini dell'affidabilità. Pertanto, alla luce degli aspetti costi-efficacia, la Commissione non può accettare una raccomandazione generale secondo la quale il miglioramento dei controlli in loco migliorerebbe significativamente la gestione finanziaria delle convenzioni di sovvenzione per quanto riguarda l'ammissibilità delle spese.

Per quanto riguarda la copertura degli audit affidati a terzi, la Commissione ritiene che la copertura degli audit in relazione alle sovvenzioni sia sostanziale e sufficiente. Tenendo conto del tasso di errore calcolato dalla Corte per tale capitolo, la Commissione può accettare solo parzialmente la presente raccomandazione in termini di proseguimento dei suoi sforzi costanti per migliorare le disposizioni esistenti.

- *L'FPI coopererà pienamente con la struttura di audit interno di EuropeAid nel suo ruolo di organismo oggetto dell'audit,*
- *l'FPI sta già approfondendo sforzi per migliorare le proprie valutazioni dei rischi connesse ai controlli ex post eseguiti, ivi compresa una migliore individuazione dei criteri per la selezione dei contratti/progetti per l'audit,*
- *l'FPI ha elaborato un calendario per l'accreditamento delle sue missioni nel quadro della PESC e continuerà i propri sforzi in questo settore. In base a detto calendario, tutte le missioni significative in termini finanziari devono essere accreditate entro la fine del 2013,*
- *l'FPI continuerà ad adoperarsi per chiudere i vecchi contratti relativi alla PESC e ha posto in essere un piano di azione a tale scopo.*

ALLEGATO 7.1

RISULTATI DELLA VERIFICA DELLE OPERAZIONI RELATIVE A RELAZIONI ESTERNE, AIUTI E ALLARGAMENTO

	2011					2010	2009	2008
	EuropeAid ⁽³⁾	FPI	ELARG	ECHO	Totale			
DIMENSIONI E STRUTTURA DEL CAMPIONE								
Totale operazioni (di cui):	81	8	38	23	150	165	180	180
anticipi	17	2	4	7	30	75	83	71
pagamenti intermedi/finali	64	6	34	16	120	90	97	109
RISULTATI DELLE VERIFICHE ⁽¹⁾ ⁽²⁾								
Percentuale (numero) di operazioni verificate e risultate								
Non inficiate da errori	73 % (59)	50 % (4)	68 % (26)	52 % (12)	67 % (101)	77 %	87 %	73 %
Inficiate da uno o più errori	27 % (22)	50 % (4)	32 % (12)	48 % (11)	33 % (49)	23 %	13 %	27 %
Analisi delle operazioni inficiate da errore								
Analisi per tipo di spesa								
Anticipi	0 % —	0 % —	0 % —	0 % —	0 % —	11 %	17 %	19 %
Pagamenti intermedi/finali	100 % (22)	100 % (4)	100 % (12)	100 % (11)	100 % (49)	89 %	83 %	81 %
Analisi per tipo di errore								
Errori non quantificabili	59 % (13)	50 % (2)	92 % (11)	9 % (1)	55 % (27)	53 %	74 %	60 %
Errori quantificabili:	41 % (9)	50 % (2)	8 % (1)	91 % (10)	45 % (22)	47 %	26 %	40 %
Ammissibilità	67 % (6)	100 % (2)	100 % (1)	100 % (10)	86 % (19)	72 %	100 %	79 %
Realtà delle operazioni	0 % —	0 % —	0 % —	0 % —	0 % —	17 %	0 %	21 %
Precisione	33 % (3)	0 % —	0 % —	0 % —	14 % (3)	11 %	0 %	0 %
IMPATTO STIMATO DEGLI ERRORI QUANTIFICABILI								
Tasso di errore più probabile						1,1 %		
Limite superiore dell'errore (LSE)						2,4 %		
Limite inferiore dell'errore (LIE)						0,0 %		

⁽¹⁾ Per visualizzare meglio i diversi profili di rischio che presentano i vari settori del gruppo di politiche, il campione è stato suddiviso in segmenti.

⁽²⁾ Le cifre tra parentesi rappresentano il numero effettivo di operazioni.

⁽³⁾ Include due operazioni dell'EACEA.

ALLEGATO 7.2

RISULTATI DELLA VERIFICA DEI SISTEMI PER LE RELAZIONI ESTERNE, AIUTI E ALLARGAMENTO

Valutazione dei sistemi di supervisione e controllo selezionati di Europol

	Verifiche ex ante	Monitoraggio e supervisione	Audit esterni	Audit interno	Valutazione globale
Sistemi centrali	Parzialmente efficaci	Efficaci	Efficaci	Parzialmente efficaci	Parzialmente efficaci
Delegazioni	Parzialmente efficaci	Parzialmente efficaci	Parzialmente efficaci	N/A	Parzialmente efficaci

Valutazione dei sistemi di supervisione e controllo selezionati della DG ECHO

	Verifiche ex ante	Monitoraggio e supervisione	Verifiche ex post	Audit interno	Valutazione globale
Sistemi centrali	Parzialmente efficaci	Efficaci	Efficaci	Efficaci	Parzialmente efficaci

Valutazione dei sistemi di supervisione e controllo selezionati dell'FPI

	Verifiche ex ante	Monitoraggio e supervisione	Verifiche ex post	Audit interno	Valutazione globale
IFS	Parzialmente efficaci	Efficaci	Efficaci	Non efficaci	Parzialmente efficaci
PESC	Parzialmente efficaci	Parzialmente efficaci	Parzialmente efficaci		Parzialmente efficaci

ALLEGATO 7.3

SEGUITO DATO A PRECEDENTI OSSERVAZIONI PER RELAZIONI ESTERNE, AIUTI E ALLARGAMENTO

Anno	Raccomandazione della Corte	Analisi della Corte sui progressi compiuti	Risposta della Commissione
	La DG ECHO dovrebbe migliorare la documentazione delle valutazioni delle proposte di azioni di aiuto umanitario (per esempio introducendo relazioni di valutazione standardizzate).	La DG ECHO ha migliorato la documentazione delle proposte di azioni di aiuto umanitario.	<i>La DG ECHO condivide l'analisi della Corte.</i>
	La DG ECHO dovrebbe definire e porre in essere un meccanismo per la raccolta e l'analisi dei dati riguardanti l'utilizzo delle «Centrali di acquisto umanitario» (<i>Humanitarian Procurement Centres</i> — HPC) da parte dei propri partner.	La DG ECHO ha posto in essere nel 2011 una soluzione temporanea per raccogliere più informazioni possibili direttamente dagli HPC in attesa dell'introduzione di un meccanismo informatizzato di raccolta delle informazioni provenienti dai propri partner.	<i>La DG ECHO condivide l'analisi della Corte.</i>
2009	La DG RELEX dovrebbe assegnare sufficienti risorse all'analisi e alla chiusura dei contratti per il vecchio meccanismo di reazione rapida e di quelli per la PESC i cui termini di attuazione sono già scaduti.	L'FPI ha adottato azioni adeguate per la chiusura dei contratti del vecchio meccanismo di azione rapida e di quelli dell'IfS. Per i contratti della PESC è necessario invece un ulteriore impegno per soddisfare le raccomandazioni della Corte.	<i>La Commissione riconosce la necessità di ulteriori sforzi in merito alla chiusura dei vecchi contratti relativi alla PESC. Pertanto è stato predisposto un piano di azione nell'intento di migliorare la situazione entro la fine del 2012.</i>
	La DG ELARG dovrebbe rivedere le proprie checklist del controllo interno al fine di documentare tutte le verifiche effettuate.	Le nuove checklist sono state sviluppate, diffuse presso il personale incaricato e caricate sull'Intranet della DG ELARG. Le attività di audit ai fini delle DAS 2010 e 2011 confermano che le checklist aggiornate sono attualmente utilizzate dalle delegazioni dell'UE.	
	La DG ELARG dovrebbe continuare ad assegnare sufficienti risorse all'analisi delle dichiarazioni finali in sospeso presentate nel quadro di Phare e del meccanismo di transizione nei nuovi Stati membri.	L'arretrato di dichiarazioni finali è stato ulteriormente ridotto nel corso dell'esercizio. Tuttavia alla fine del 2011, su 401 programmi, restavano da esaminare ancora 88 dichiarazioni finali ed è necessario un ulteriore impegno per dar seguito a questa raccomandazione.	<i>La DG ELARG è impegnata a compiere gli sforzi necessari per ridurre ulteriormente l'arretrato accumulato. La DG ELARG continuerà a compiere tutti gli sforzi necessari per liquidare i conti relativi al programma Phare e allo strumento di transizione EU-12.</i>

Anno	Raccomandazione della Corte	Analisi della Corte sui progressi compiuti	Risposta della Commissione
2009	<p>La DG ELARG definisce in modo più dettagliato i criteri per sopprimere i controlli ex ante e per sospendere il «conferimento dei poteri di gestione» ai paesi decentrati e verificare la performance dei sistemi utilizzati dalle autorità nazionali.</p> <p><i>(Versione aggiornata/follow up per l'esercizio 2010 di una raccomandazione formulata per l'esercizio 2009)</i></p>	<p>Nel 2011 la DG ELARG ha avviato l'analisi delle possibili opzioni per definire in maggiore dettaglio i criteri ed i parametri di riferimento per «il conferimento dei poteri di gestione» e per la soppressione dei controlli ex ante. Nel 2011 sono stati svolti quattro audit dei sottosistemi, che hanno preso in considerazione il funzionamento di alcuni aspetti fondamentali dei sistemi nazionali di Croazia e Turchia.</p> <p>Le delegazioni dell'UE competenti hanno svolto il proprio audit e dato attuazione ai rispettivi piani di missioni in loco, ottenendo così ulteriori garanzie sul funzionamento dei sistemi nazionali.</p>	<p><i>Questa analisi sarà approfondita nel quadro dello strumento di preadesione rinnovato. Continua il monitoraggio periodico dei sistemi nazionali da parte degli uffici centrali e delle delegazioni in cui gli audit dei sottosistemi rappresentano uno degli strumenti impiegati.</i></p>
	<p>la DG ELARG dovrebbe continuare a migliorare la qualità dei dati registrati nei sistemi informativi gestionali.</p> <p><i>(Versione aggiornata/follow up per l'esercizio 2010 di una raccomandazione formulata per l'esercizio 2009)</i></p>	<p>La DG ELARG ha approvato nuovi orientamenti per garantire la qualità dei dati CRIS. Le nuove checklist per i pagamenti del sistema di attuazione decentrato (DIS) sono utilizzate per le verifiche dei dati dei contratti iPerseus. L'efficacia delle nuove procedure dovrà ancora essere valutata in futuro.</p>	
	<p>la DG ELARG dovrebbe sviluppare uno strumento che faciliti il consolidamento delle risultanze delle visite per quanto attiene alle questioni di legittimità e regolarità.</p> <p><i>(Versione aggiornata/follow up per l'esercizio 2010 di una raccomandazione formulata per l'esercizio 2009)</i></p>	<p>Alcune delegazioni dell'UE hanno sviluppato i propri strumenti per il consolidamento, ma sono necessari ulteriori sforzi per stabilire una base comune, armonizzare i diversi approcci e verificarne l'effettiva applicazione.</p>	<p><i>Nello svolgimento delle proprie attività di supervisione, gli uffici centrali della DG ELARG incoraggeranno e monitoreranno l'attuazione delle misure.</i></p>
	<p>La DG ELARG dovrebbe aumentare i controlli ex post delle operazioni eseguite nell'ambito della gestione decentrata.</p> <p><i>(Versione aggiornata/follow up per l'esercizio 2010 di una raccomandazione formulata per l'esercizio 2009)</i></p>	<p>I controlli ex post sono notevolmente aumentati nel 2011. I controllori ex post hanno visitato quattro delle sei delegazioni «centralizzate».</p>	<p><i>Nel 2012 proseguono gli sforzi; un altro paese è stato visitato e il programma di lavoro iniziale verrà completato entro la fine dell'anno.</i></p>
2008	<p>La DG RELEX dovrebbe consolidare la propria metodologia di controllo ex post e dare prontamente seguito alle raccomandazioni formulate dal revisore interno a tale proposito. (Inclusa anche nella relazione annuale sull'esercizio 2008)</p>	<p>L'FPI ha consolidato la propria metodologia per i controlli ex post per la PESC e l'IfS. Tali orientamenti sono però ancora incompleti e i criteri per la valutazione dei rischi dovrebbero essere meglio definiti.</p>	<p><i>Decima riga L'FPI ha già ultimato i propri orientamenti metodologici e continuerà a migliorarli nel corso dell'anno, sulla base del riscontro fornito dai controlli effettuati. Nel 2012 sono in fase di perfezionamento i criteri per le valutazioni dei rischi, al fine di garantire maggiore chiarezza in merito alla selezione dei progetti da controllare nel 2013. Tutte le raccomandazioni formulate dal revisore interno alla DG RELEX in relazione ai controlli ex post sono state attuate.</i></p>

CAPITOLO 8

Ricerca e altre politiche interne

INDICE

	<i>Paragrafi</i>
Introduzione	8.1-8.11
Caratteristiche specifiche del gruppo di politiche	8.2-8.10
Programmi quadro per la ricerca	8.3-8.8
Programma quadro per la competitività e l'innovazione (CIP)	8.9-8.10
Estensione e approccio dell'audit	8.11
Regolarità delle operazioni	8.12-8.18
Efficacia dei sistemi	8.19-8.36
Programmi quadro per la ricerca	8.20-8.30
Verifiche documentali ex ante	8.20-8.21
Certificazione di audit per le dichiarazioni di spesa	8.22-8.24
Gli audit finanziari ex post condotti dalla Commissione	8.25-8.30
Programma quadro per la competitività e l'innovazione (CIP) — Programma di sostegno strategico in materia di TIC (ICT-PSP)	8.31-8.36
Verifiche documentali ex ante	8.31
Certificazione di audit per le dichiarazioni di spesa	8.32
Gli audit finanziari ex post condotti dalla Commissione	8.33-8.34
Affidabilità delle attestazioni dei responsabili della gestione presso la Commissione	8.35-8.36
Conclusioni e raccomandazioni	8.37-8.40
Conclusioni	8.37-8.38
Raccomandazioni	8.39-8.40
Risultati dell'audit del Fondo di garanzia per le azioni esterne	8.41-8.43

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

INTRODUZIONE

8.1. Il presente capitolo espone la valutazione specifica, svolta dalla Corte, del gruppo di politiche «Ricerca e altre politiche interne», che comprende i settori: 01 — Affari economici e finanziari, 02 — Imprese, 03 — Concorrenza, 08 — Ricerca, 09 — Società dell'informazione e media, 10 — Ricerca diretta, 12 — Mercato interno, 15 — Istruzione e cultura, 16 — Comunicazione, 18 — Spazio di libertà, sicurezza e giustizia e 20 — Commercio. Vengono riportati inoltre i risultati degli audit periodici del Fondo di garanzia per le azioni esterne ⁽¹⁾. Le informazioni fondamentali sulle attività svolte e sulle spese relative all'esercizio 2011 vengono fornite nella **tabella 8.1**.

Tabella 8.1 — Ricerca e altre politiche interne — Informazioni fondamentali (esercizio 2011)

(milioni di euro)

Titolo di bilancio	Settore	Descrizione	Pagamenti	Modalità di gestione
08	Ricerca	Spese amministrative	321	Centralizzata diretta
		7° PQ	3 494	Centralizzata diretta
		Euratom 7° PQ	271	Centralizzata indiretta
		Completamento di precedenti programmi quadro	518	Centralizzata diretta
			4 604	
15	Istruzione e cultura	Spese amministrative	131	Centralizzata diretta
		Apprendimento permanente, multilinguismo compreso	1 376	Centralizzata indiretta
		Sviluppo della cooperazione culturale in Europa	167	Centralizzata indiretta
		Promozione della cooperazione nel settore della gioventù e dello sport	156	Centralizzata indiretta
		Persone — Programma per la mobilità dei ricercatori	584	Centralizzata indiretta
			2 414	
09	Società dell'informazione e media	Spese amministrative	132	Centralizzata diretta
		7° PQ	1 218	Centralizzata diretta
		Altro	139	Centralizzata diretta
			1 489	

⁽¹⁾ Il regolamento (CE, Euratom) n. 480/2009 del Consiglio, del 25 maggio 2009, che istituisce un fondo di garanzia per le azioni esterne (GU L 145 del 10.6.2009, pag. 10), nei considerando dispone che la gestione finanziaria del fondo di garanzia dovrebbe essere oggetto di controlli da parte della Corte dei conti, secondo procedure convenute dalla Corte dei conti, dalla Commissione e dalla Banca europea per gli investimenti.

(milioni di euro)

Titolo di bilancio	Settore	Descrizione	Pagamenti	Modalità di gestione
02	Impresa	Spese amministrative	123	Centralizzata diretta
		Competitività, politica industriale, innovazione e imprenditorialità	187	Centralizzata diretta/Centralizzata indiretta tramite l'Agenzia esecutiva per la competitività e l'innovazione (EACI)
		Mercato interno per le merci e politiche settoriali	33	Centralizzata diretta
		7° PQ — Cooperazione — ricerca spaziale e sicurezza	423	Centralizzata diretta
		Programmi UE di navigazione via satellite (EGNOS e Galileo)	570	Centralizzata diretta
		1 336		
18	Libertà, sicurezza e giustizia	Spese amministrative	76	Centralizzata diretta
		Solidarietà — Frontiere esterne, visti e libera circolazione delle persone	445	Concorrente/Centralizzata diretta
		Flussi migratori — Politiche comuni di asilo e immigrazione	159	Concorrente/Centralizzata diretta
		Diritti fondamentali e cittadinanza	48	Centralizzata diretta
		Sicurezza e tutela delle libertà	133	Centralizzata diretta
		Giustizia in materia penale e civile	62	Centralizzata diretta
		Prevenzione e informazione in materia di droga	18	Centralizzata diretta
		Supporto strategico e coordinamento	3	Centralizzata diretta
		944		
10	Ricerca diretta	Costi per il personale, costi di esercizio e investimenti	352	Centralizzata diretta
		7° PQ	41	Centralizzata diretta
		Passività storiche risultanti da attività nucleari	24	Centralizzata diretta
		Completamento di precedenti programmi quadro	24	Centralizzata diretta
			441	
01	Affari economici e finanziari	Spese amministrative	70	Centralizzata diretta
		Unione economica e monetaria	12	Centralizzata diretta
		Affari economici e finanziari internazionali	55	Centralizzata diretta
		Operazioni e strumenti finanziari	252	Centralizzata diretta/Congiunta assieme al Fondo europeo per gli investimenti (FEI)/Centralizzata indiretta tramite il FEI
		389		
16	Comunicazione	Spese amministrative	125	Centralizzata diretta
		Comunicazione e media	35	Centralizzata diretta
		Comunicazione a livello locale	37	Centralizzata diretta
		Strumenti di analisi e comunicazione	26	Centralizzata diretta
		Promozione della cittadinanza europea	36	Centralizzata diretta
		259		
20	Commercio	Spese amministrative	93	Centralizzata diretta
		Politica commerciale	11	Centralizzata diretta/Congiunta assieme a organizzazioni internazionali
		104		

(milioni di euro)

Titolo di bilancio	Settore	Descrizione	Pagamenti	Modalità di gestione
12	Mercato interno	Spese amministrative	61	Centralizzata diretta
		Supporto strategico e coordinamento per la direzione generale del Mercato interno e dei servizi	34	Centralizzata diretta
			95	
03	Concorrenza	Spese amministrative	94	Centralizzata diretta
		Cartelli, antitrust e liberalizzazione	0	Centralizzata diretta
			94	

	Totale spese amministrative ⁽¹⁾	1 578
	Programmi quadro (PQ)	5 965
	Apprendimento permanente, multilinguismo compreso	1 376
	Altre spese operative	3 250
	Totale spese operative	10 591
	di cui: — anticipi ⁽²⁾	6 911
	— pagamenti intermedi/finali ⁽³⁾	3 680
	Totale pagamenti dell'esercizio	12 169
	Totale impegni dell'esercizio	13 968

⁽¹⁾ L'audit delle spese amministrative è presentato nel capitolo 9.

⁽²⁾ Gli anticipi a titolo del 7° Programma quadro (2007-2013) e del programma di apprendimento permanente sono ammontati rispettivamente a 3 837 milioni di euro e 1 208 milioni di euro.

⁽³⁾ I pagamenti intermedi/finali a titolo del 7° Programma quadro (2007-2013) e del programma di apprendimento permanente sono ammontati rispettivamente a 2 128 milioni di euro e 168 milioni di euro.

Fonte: Conti annuali provvisori dell'Unione europea per l'esercizio 2011.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Caratteristiche specifiche del gruppo di politiche

8.2. Le principali componenti di questo gruppo di politiche sono i programmi quadro per la ricerca e lo sviluppo tecnologico (PQ), che rappresentano il 56 % del totale delle spese operative (ossia 5 965 milioni di euro). Le altre politiche interne includono il programma di apprendimento permanente, che rappresenta l'11 % del totale delle spese operative (ossia 1 376 milioni di euro), il programma generale sulla solidarietà e gestione dei flussi migratori (SOLID), che ne rappresenta il 4 % (ossia 445 milioni di euro) e il programma quadro per la competitività e l'innovazione (CIP) (2 %, ossia 258 milioni)

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Programmi quadro per la ricerca

8.3. Il sesto e il settimo programma quadro per la ricerca e lo sviluppo tecnologico (6° PQ e 7° PQ) sono i principali strumenti dell'Unione europea a sostegno della ricerca e dell'innovazione. Entrambi i PQ sono stabiliti nell'intento di sostenere le strategie di Lisbona e Europa 2020 nonché lo Spazio europeo della ricerca ⁽²⁾.

8.4. I PQ sono eseguiti mediante gestione centralizzata diretta e indiretta che coinvolge sei direzioni generali e due agenzie esecutive ⁽³⁾. Parte del bilancio viene anche eseguito mediante gestione centralizzata indiretta da organismi differenti quali le imprese comuni ⁽⁴⁾ e la Banca europea per gli investimenti.

8.5. Entrambi i PQ sono essenzialmente dei programmi con finanziamenti riferiti a specifici progetti assegnati su base concorrenziale, nell'ambito dei quali i potenziali beneficiari devono competere ai fini del finanziamento presentando il loro progetto. Tra i candidati prescelti e la Commissione sono stipulate delle convenzioni di sovvenzione. Una volta firmata la convenzione di sovvenzione, viene erogato un primo anticipo, seguito poi da pagamenti intermedi e finali, che sono attivati dalle dichiarazioni di spesa presentate dai beneficiari.

8.6. Quanto alle irregolarità, il rischio principale è che i beneficiari possano indicare costi ammissibili superiori al dovuto nelle proprie dichiarazioni di spesa, e che ciò possa non esser rilevato e successivamente corretto dai sistemi di supervisione e controllo della Commissione. Detto rischio viene accresciuto dalla complessità delle regole per il calcolo dei costi ammissibili, e dal fatto che, in certi settori, gli organismi incaricati dell'attuazione (cfr. paragrafo 8.4) applicano le regole in maniera differente.

⁽²⁾ Lo Spazio europeo della ricerca è composto da tutte le attività, tutti i programmi e tutte le politiche di ricerca e sviluppo in Europa che abbiano una dimensione transnazionale. Nel complesso, esso permette a ricercatori, istituzioni di ricerca ed imprese di circolare, competere e cooperare internazionalmente in misura molto maggiore.

⁽³⁾ Le sei direzioni generali sono le seguenti: DG Ricerca e innovazione (RTD), DG Società dell'informazione e media (INFOS), DG Istruzione e cultura (EAC), DG Imprese e industria (ENTR), DG Mobilità e trasporti (MOVE) e DG Energia (ENER). Le due agenzie esecutive sono: i) l'Agenzia esecutiva per la ricerca (AER); e ii) l'Agenzia esecutiva del Consiglio europeo della ricerca (ERCEA).

⁽⁴⁾ Le imprese comuni nel settore della ricerca dell'Unione europea sono: l'impresa comune europea per ITER e lo sviluppo dell'energia da fusione; l'impresa comune Clean Sky; l'impresa comune Artemis; l'impresa comune per l'iniziativa in materia di medicinali innovativi; l'impresa comune ENIAC; e l'impresa comune in materia di idrogeno e celle a combustibile.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

8.7. Per semplificare le norme applicabili al 7° PQ, la Commissione ha adottato, il 24 gennaio 2011, le tre seguenti misure:

- a) un ampliamento dell'accettazione delle metodologie dei beneficiari per il calcolo dei costi medi del personale;
- b) l'introduzione di un finanziamento a tasso fisso per i proprietari di PMI;
- c) la creazione di un comitato di clearing per la ricerca al fine di giungere a un'interpretazione e applicazione uniformi delle regole.

È troppo presto per valutare l'impatto di queste misure sul livello delle spese non ammissibili.

8.8. In questo settore, la Commissione europea è anche responsabile dell'attuazione di due importanti programmi spaziali: il programma Galileo e quello relativo al Sistema globale di osservazione per l'ambiente e la sicurezza (GMES). Questi compiti sono delegati all'Agenzia spaziale europea (ESA) oppure svolti in cooperazione con la stessa. Nel 2011, il totale dei pagamenti della Commissione all'ESA è ammontato a 660 milioni di euro (133,6 milioni per il GMES e 526,4 milioni di euro per Galileo).

8.8. *I pagamenti corrisposti all'Agenzia spaziale europea (ESA) nel 2011 come contributo annuale del bilancio dell'Unione europea alla gestione congiunta del programma GMES e gli importi determinati per l'attuazione del programma Galileo rappresentano dei prefinanziamenti. L'importo finale dei fondi utilizzati dall'ESA è determinato dalla Commissione solamente alla fine dei due programmi.*

Programma quadro per la competitività e l'innovazione (CIP)

8.9. Il programma CIP (il settore delle altre politiche interne che la Corte ha selezionato per l'audit dei sistemi secondo un metodo a rotazione) copre tre sottoprogrammi gestiti da tre DG [nel 2011, DG ECFIN ⁽⁵⁾: 29 milioni di euro, DG ENTR ⁽⁶⁾: 114 milioni di euro e DG INFSO: 115 milioni di euro]. La DG INFSO gestisce il programma (ICT-PSP) di sostegno alla politica in materia di tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) che intende favorire l'innovazione e la competitività promuovendo un'adozione più generalizzata delle TIC e un loro migliore utilizzo da parte dei cittadini, delle amministrazioni e delle imprese, in particolare le PMI.

⁽⁵⁾ La DG ECFIN aiuta le piccole e medie imprese (PMI) ad accedere ai finanziamenti in capitale proprio, in capitale di rischio e a prestiti, attraverso gli strumenti finanziari dell'Unione amministrati per conto della Commissione dal Fondo europeo per gli investimenti (FEI).

⁽⁶⁾ La DG ENTR gestisce il sottoprogramma per l'imprenditorialità e l'innovazione mediante sovvenzioni CIP gestite tramite l'Agenzia esecutiva per la competitività e l'innovazione (EACI).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

8.10. Il programma viene attuato mediante una gestione centralizzata diretta delle sovvenzioni, con contributi finanziari diretti tramite convenzioni di sovvenzione cofinanziate che la Commissione firma con beneficiari che formano un consorzio. Quanto alle irregolarità, nel caso dei progetti di ricerca PSP, il rischio principale è che i beneficiari possano includere costi non ammissibili nelle proprie dichiarazioni di spesa, il che potrebbe non esser rilevato e corretto dai sistemi di supervisione e controllo della Commissione prima del rimborso.

Estensione e approccio dell'audit

8.11. *L'allegato 1.1, parte 2*, del capitolo 1, descrive l'approccio e la metodologia di audit generali seguiti dalla Corte. Per quanto attiene all'audit relativo al gruppo Ricerca e altre politiche interne, occorre notare i seguenti punti specifici:

- a) l'audit ha compreso l'esame di un campione di 150 pagamenti, dei quali 25 erano anticipi a titolo dei PQ per la ricerca, 39 erano anticipi relativi ad altre misure in questo gruppo di politiche, 60 erano pagamenti intermedi o finali a titolo dei PQ per la ricerca e 26 riguardavano pagamenti intermedi o finali relativi ad altre misure in questo gruppo di politiche;
- b) la valutazione dei sistemi ha riguardato:
 - le verifiche documentali ex ante presso la Commissione ⁽⁷⁾,
 - la certificazione dell'audit delle dichiarazioni di spesa dei progetti da parte di revisori indipendenti ⁽⁸⁾,
 - gli audit finanziari ex post sui progetti ⁽⁹⁾,
 - le attestazioni dei responsabili della gestione presso la Commissione ⁽¹⁰⁾;
- c) l'audit del Fondo di garanzia è stato incentrato sul rispetto dell'accordo concluso tra la Commissione e la BEI per la gestione del capitale del Fondo stesso, nonché sulle procedure di monitoraggio della Commissione. È stato inoltre esaminato il lavoro svolto da una società di audit privata.

⁽⁷⁾ Per la ricerca, tale valutazione si è basata su di un campione di 85 pagamenti relativi ai PQ. Per le altre politiche interne, questa valutazione e quella degli audit finanziari ex post sui progetti, si è basata su un campione aggiuntivo di 30 pagamenti relativi al programma CIP gestito dalla DG INFSO, ossia il programma ICT-PSP.

⁽⁸⁾ In base a un campione di 31 dichiarazioni di spesa dei beneficiari per le quali è stato fornito un certificato.

⁽⁹⁾ Soprattutto in base all'esame di 30 fascicoli di audit ex post.

⁽¹⁰⁾ Sono state esaminate le relazioni annuali di attività dei direttori generali delle DG RTD, INFSO, ENTR, EAC e di due agenzie esecutive, l'ERCEA e l'AER.

REGOLARITÀ DELLE OPERAZIONI

8.12. I risultati della verifica delle operazioni sono sintetizzati nell'*allegato 8.1*. Dalla verifica svolta dalla Corte sul campione di operazioni è risultato che il 49 % di esse era inficiato da errori. L'errore più probabile stimato dalla Corte è pari al 3,0 % ⁽¹¹⁾.

8.13. In totale, la Corte ha constatato che 74 delle 150 operazioni incluse nel campione erano inficcate da errore. La principale fonte di errore è rappresentata dalle dichiarazioni di spesa superiori al dovuto da parte dei beneficiari di progetti finanziati dai PQ per la ricerca. Ciò è coerente con gli errori rilevati dagli audit finanziari ex post della Commissione ⁽¹²⁾ (cfr. paragrafi 8.25-8.30). La Corte ha già osservato negli anni precedenti ⁽¹³⁾ che gli errori sono riscontrabili in tutte le categorie di costi: costi per il personale e altri costi diretti e indiretti.

8.14. Costi per il personale: il calcolo dei costi effettivi per il personale dovrebbe basarsi su un sistema attendibile di registrazione dei tempi. Gli audit della Corte hanno rilevato quanto segue: discrepanze tra le registrazioni delle ore di lavoro prestate e altri registri del personale (quali, ad esempio, quelli delle assenze e delle ferie), casi di personale dichiarato a tempo pieno per un progetto mentre le registrazioni delle ore di lavoro indicavano che esso era impegnato su diversi progetti e casi di ore di lavoro straordinario non retribuite poste a carico della Commissione (cfr. esempio 8.1).

8.14. *Gli errori identificati in una dichiarazione di spesa potrebbero non avere alcuna incidenza finanziaria sui fondi dell'Unione europea.*

⁽¹¹⁾ La Corte calcola la stima d'errore sulla base di un campione statistico rappresentativo. Il dato qui menzionato rappresenta la migliore stima (errore più probabile). La Corte è certa al 95 % che il tasso di errore nella popolazione sia compreso tra l'1,1 % (limite inferiore) ed il 4,9 % (limite superiore).

⁽¹²⁾ Ciò è stato anche confermato dalla Commissione in una sua nota del 19 marzo 2012 che spiega ai beneficiari come evitare gli errori comuni identificati nelle dichiarazioni di spesa; la nota afferma che la maggior parte degli errori derivano da un'erronea interpretazione delle norme o dal fatto che i beneficiari non tengono debitamente conto delle disposizioni della convenzione di sovvenzione e degli orientamenti finanziari.

⁽¹³⁾ Cfr. paragrafo 6.13 della relazione annuale 2010, paragrafi 5.19-5.20 e 8.11-8.12 della relazione annuale 2009, paragrafi 7.12-7.15 e 10.12-10.13 della relazione annuale 2008.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Esempio 8.1 — Errori identificati in una dichiarazione di spesa per quel che riguarda i costi per il personale

Un beneficiario partecipante a un progetto del 7° PQ aveva dichiarato 308 000 euro a titolo di costi per il personale. L'audit della Corte ha evidenziato che il beneficiario:

- aveva sottostimato le ore produttive lavorate dai suoi dipendenti,
- per diversi dipendenti coinvolti nel progetto controllato, aveva imputato delle ore in eccesso.

In totale, queste constatazioni hanno messo in evidenza una dichiarazione in eccesso di 45 000 euro per quel che riguarda i costi per il personale.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Esempio 8.1 — Errori identificati in una dichiarazione di spesa per quel che riguarda i costi per il personale

Nel caso citato dalla Corte l'importo dichiarato erroneamente è stato già compensato con il pagamento successivo.

8.15. Altri costi diretti: per poter essere ammissibili, i costi diretti devono essere effettivi, sostenuti da adeguati documenti giustificativi (quali, ad esempio, fatture e prove di pagamento) e deve esistere un chiaro collegamento col progetto e con il periodo di rendicontazione. Nel corso dei propri audit, la Corte ha spesso riscontrato che i beneficiari hanno incluso fatture per l'acquisto di beni di consumo che erano stati ordinati o consegnati dopo la fine del progetto, nonché fatture per servizi esterni che avrebbero dovuto essere classificati come subappalti. I beneficiari non hanno inoltre fornito fatture a sostegno dei costi o prove di pagamento. Per quel che riguarda le attrezzature, sono stati rilevati dei casi in cui i costi di acquisto erano stati posti integralmente a carico del progetto di ricerca invece di essere ammortizzati in base alle pratiche contabili usuali del beneficiario.

8.16. Costi indiretti: i costi reali indiretti dichiarati dai beneficiari devono essere relativi al progetto. I beneficiari spesso non hanno escluso i costi non ammissibili connessi ad attività commerciali, gli accantonamenti o i costi posti direttamente a carico del progetto (cfr. esempio 8.2).

8.16.

Esempio 8.2 — Errori identificati in una dichiarazione di spesa per quel che riguarda altri costi indiretti

Un beneficiario ha dichiarato spese generali per un importo di 366 891 euro e ha incluso i costi indiretti di tutti i suoi uffici mentre ha soltanto considerato il personale addetto alla ricerca quale chiave di ripartizione quando ha posto tali costi a carico dei progetti di ricerca. Ciò ha posto a carico del progetto costi non riferiti allo stesso, con una conseguente sovradichiarazione pari a 180 670 euro.

Esempio 8.2 — Errori identificati in una dichiarazione di spesa per quel che riguarda altri costi indiretti

La Commissione ha condotto la procedura di contraddittorio con il beneficiario. In seguito alle informazioni supplementari e alle spiegazioni fornite dal beneficiario, la Commissione ha concluso che la sovradichiarazione dei costi indiretti per questo progetto ammonta a 39 735 EUR, somma completamente recuperata nel 2012. La Commissione ha inoltre notificato al beneficiario che tale errore sistemico andrebbe corretto anche per gli altri progetti a cui partecipa, cosa che il beneficiario ha accettato di fare.

Il problema del calcolo dei costi indiretti è ben noto alla Commissione. La proposta di Orizzonte 2020, se adottata, eviterebbe il problema con la copertura dei costi indiretti mediante un singolo importo forfettario applicato ai costi diretti.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

8.17. Diciannove operazioni su 65 (pari al 29 %) relative alle altre politiche interne erano inficiate da errori. Questi ultimi includevano errori relativi al rimborso di spese non ammissibili simili agli errori riscontrati nel 6° PQ e nel 7° PQ.

8.18. L'audit della Corte ha riscontrato errori quali anticipi che avrebbero dovuto essere dichiarati nel periodo di rendicontazione successivo e accantonamenti non ammissibili nella relazione finanziaria presentata dall'ESA (cfr. anche paragrafo 8.36) e debolezze nelle procedure di aggiudicazione esperite nell'attuazione dei due programmi spaziali (cfr. paragrafo 8.8).

EFFICACIA DEI SISTEMI

8.19. L'*allegato 8.2* contiene una sintesi dei risultati dell'esame da parte della Corte dei sistemi di supervisione e controllo. La Corte ha constatato che i sistemi sono stati parzialmente efficaci nell'assicurare la regolarità delle operazioni sia nel settore della ricerca che per quanto riguarda il programma di sostegno alla politica in materia di TIC (ICT-PSP).

Programmi quadro per la ricerca

Verifiche documentali ex ante

8.20. Prima che venga effettuato un pagamento, tutti gli aspetti finanziari e operativi pertinenti fanno oggetto di verifiche documentali ex ante per accertare la regolarità dei pagamenti e assicurare la conformità con i requisiti contrattuali. In conseguenza degli sforzi della Commissione volti a semplificare quanto più possibile le proprie procedure di controllo ex ante, questi controlli si limitano spesso a un controllo documentale delle dichiarazioni di spesa e dei relativi elementi da fornire da parte dei beneficiari.

8.21. L'audit di 108 pagamenti⁽¹⁴⁾ su un campione di 150 (cfr. paragrafo 8.11) ha rivelato 51 casi inficiati da debolezze nei controlli documentali ex ante, che la Corte non considera tuttavia sostanziali, quali, ad esempio, la retroattività della data di inizio del progetto (senza una previa richiesta scritta da parte del beneficiario), ritardi nei pagamenti e incongruenze nella procedura di autorizzazione. Di conseguenza, si ritiene che questa procedura di controllo sia parzialmente efficace.

8.18. *La Commissione effettua audit in loco per ogni relazione finanziaria presentata dall'ESA. Tutti gli errori identificati sono corretti. L'inclusione nelle relazioni del 2010 degli anticipi, che avrebbero dovuto essere dichiarati nel periodo di riferimento successivo, non ha incidenza finanziaria sul programma. La disposizione identificata dalla Corte è stata già corretta dall'ESA nel periodo di rendicontazione successivo. Secondo la Commissione i problemi relativi agli appalti identificati dalla Corte non determinano uno spreco dei fondi dell'UE. La Commissione ritiene che le procedure di appalto modificate in seguito agli audit della Corte siano appropriate e in linea con la natura particolare delle attività di appalto in ambito spaziale.*

8.20. *La Commissione è del parere che il sistema di controllo debba essere considerato nella sua totalità, includendo le verifiche ex-ante ed ex-post.*

⁽¹⁴⁾ Di cui: 60 pagamenti intermedi e finali relativi ai PQ, 25 anticipi a titolo dei PQ, 21 pagamenti legati ai contributi alle imprese comuni nel settore della ricerca, al meccanismo di finanziamento con ripartizione dei rischi, ai programmi EGNOS e Galileo e 2 anticipi per il Fondo di ricerca carbone e acciaio.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Certificazione di audit per le dichiarazioni di spesa

8.22. Le convenzioni di sovvenzione fissano le condizioni in base alle quali le dichiarazioni di spesa dei beneficiari devono essere accompagnate da un certificato di audit (6° PQ) o da un certificato dei rendiconti finanziari (7° PQ) ⁽¹⁵⁾ rilasciato da un auditor indipendente. La finalità di tali certificati è di fornire alla Commissione informazioni pertinenti sulla cui base essa possa valutare se le spese dichiarate dai beneficiari siano ammissibili e se siano stati dichiarati tutti gli introiti e gli interessi generati dal prefinanziamento.

8.23. Per le dichiarazioni di spesa dei beneficiari per le quali è stato fornito un certificato (31 pagamenti intermedi e finali su 60), la Corte ha confrontato i risultati del proprio audit con le conclusioni del certificato in causa. In 25 casi in cui un revisore indipendente aveva espresso un giudizio senza riserve, la Corte ha rilevato errori. Per 14 di questi casi, gli errori avevano un'incidenza finanziaria superiore al 2 %.

8.24. In linea con le constatazioni degli scorsi esercizi e nonostante gli sforzi della Commissione per sensibilizzare i beneficiari e gli auditor (cfr. **allegato 8.3**), questa procedura di controllo è ancora solo parzialmente efficace in quanto vi sono ancora elementi non ammissibili che non vengono individuati dagli auditor indipendenti.

Gli audit finanziari ex post condotti dalla Commissione

8.25. Per entrambi i PQ, le DG della famiglia «ricerca» hanno strategie di audit ex post comuni. I principali obiettivi sono:

- a) valutare la legittimità e la regolarità delle dichiarazioni di spesa e offrire in tal modo un contributo alla dichiarazione annuale di affidabilità degli ordinatori delegati; e
- b) fornire una base per il recupero dei fondi UE indebitamente versati.

8.26. Nel complesso, il sistema degli audit ex post attuato dalla Commissione è stato valutato efficace.

Uso del lavoro di auditor esterni

8.27. La maggior parte degli audit rappresentativi ⁽¹⁶⁾ della Commissione è effettuata da società esterne di revisione sotto la responsabilità e il controllo della stessa.

⁽¹⁵⁾ I beneficiari del 7° PQ devono presentare un certificato se il contributo dell'UE eccede i 375 000 euro. La Commissione ritiene che l'80 % di essi rimanga al di sotto di tale soglia.

⁽¹⁶⁾ Audit selezionati in modo casuale e concepiti per determinare un tasso di errore rappresentativo dell'intera popolazione.

8.24. *La Commissione è consapevole che il certificato relativo ai rendiconti finanziari non permette di evitare completamente gli errori, ma quantomeno ne riduce sensibilmente l'entità. Tali certificati rappresentano quindi un importante contributo al livello complessivo di affidabilità della Commissione.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

8.28. La Corte ha esaminato in modo dettagliato 30 fascicoli di audit ex post, concentrandosi sulla qualità della documentazione di audit, sulla coerenza della metodologia applicata e sulla presentazione delle relazioni alla Commissione. La Corte, mentre ha riscontrato debolezze nel settore della documentazione di audit e della metodologia di audit⁽¹⁷⁾ applicata dai revisori esterni, ha giudicato complessivamente soddisfacente la rendicontazione.

Sistemi relativi al recupero di fondi UE indebitamente versati

8.29. A seguito di errori individuati nel corso degli audit finanziari ex post della Commissione, i fondi UE indebitamente versati devono essere recuperati (mediante un ordine di riscossione o una detrazione da un futuro pagamento). I dati consolidati della DG RTD e della DG INFSO indicano che il recupero è un processo che richiede tempo. Alla fine del 2011, l'81 % ed il 33 % degli audit⁽¹⁸⁾ conclusi rispettivamente nel 2010 e nel 2011 erano considerati attuati.

8.30. Inoltre, l'estrapolazione degli errori sistematici individuati ai progetti non sottoposti ad audit dei beneficiari controllati è un processo ancora più lungo. Alla fine del 2011, per la DG RTD, il tasso di esecuzione degli errori sistematici⁽¹⁹⁾ per i programmi sia del 6° sia del 7° PQ era pari al 44,8 %.

Programma quadro per la competitività e l'innovazione (CIP) — Programma di sostegno strategico in materia di TIC (ICT-PSP)*Verifiche documentali ex ante*

8.31. L'audit della Corte ha messo a confronto gli elementi probatori dei controlli ex ante nel sistema contabile ABAC con quelli del sistema locale della DG INFSO. In 23 casi su 30, le persone che autorizzavano l'operazione in ABAC non erano le stesse che l'avevano autorizzata nel sistema locale. Per il programma ICT-PSP, il sistema ABAC non identifica in modo attendibile le persone che effettuano effettivamente i controlli. Di conseguenza, si ritiene che questa procedura di controllo sia solo parzialmente efficace.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

8.28. La Commissione ritiene che le debolezze identificate dalla Corte abbiano una bassa incidenza finanziaria. Ciononostante la Commissione intensificherà gli sforzi per assicurare che le società di audit esterne rispettino i requisiti specifici indicati nel contratto quadro per ogni incarico di audit conferito.

8.29-8.30. Per la correzione degli errori nei progetti pluriennali dei programmi quadro, la compensazione col pagamento successivo è la prassi abituale. Spesso i pagamenti successivi sono richiesti 1 anno o 1 anno e mezzo più tardi, il che influenza significativamente il livello d'attuazione degli audit conclusi nel 2010 e nel 2011. Dato che il processo di estrapolazione richiede il ricalcolo e la ripresentazione delle dichiarazioni di spesa da parte dei beneficiari, le correzioni tramite l'estrapolazione dei risultati degli audit richiedono effettivamente più tempo rispetto all'attuazione dei risultati degli audit cui si fa riferimento al punto 8.29.

8.31. Il sistema locale in uso presso la DG INFSO registra i visti di tutti gli attori coinvolti nell'autorizzazione delle operazioni. Si tratta di un sistema automatico e sicuro che offre quindi certezza totale sugli autori delle operazioni e sulle operazioni effettuate basandosi sui visti elettronici registrati nel sistema.

I nomi delle persone indicate nel sistema contabile ABAC potrebbero differire poiché corrispondono a persone effettivamente coinvolte nelle operazioni, ma con un ruolo diverso per i pagamenti intermedi e i pagamenti finali. Ciò deriva dalla decisione consapevole della DG INFSO di limitare l'accesso ad ABAC solo al personale esperto in modo da ridurre il rischio di errori. Tale principio è debitamente documentato nella descrizione dei canali finanziari della DG INFSO.

⁽¹⁷⁾ Le debolezze riscontrate riguardavano principalmente l'errata accettazione di spese non ammissibili, il campionamento non rappresentativo della popolazione e l'errata convalida di costi indiretti.

⁽¹⁸⁾ Audit relativi al 6° ed al 7° PQ.

⁽¹⁹⁾ Un errore viene considerato «seguito» quando il beneficiario accetta la rettifica forfettaria proposta dalla Commissione oppure presenta dichiarazioni di spesa riviste per i progetti interessati dall'estrapolazione.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Certificazione di audit per le dichiarazioni di spesa

8.32. Tre operazioni sulle 30 controllate per le verifiche ex ante richiedevano una certificazione di audit. I certificati sono stati forniti e si è tenuto conto delle loro conclusioni nello stabilire gli importi dovuti.

Gli audit finanziari ex post condotti dalla Commissione

8.33. Nel 2011, non sono state approvate strategie formali di audit ex post per i programmi non di ricerca gestiti dalla DG INFSO. Di conseguenza, nel corso del 2011 non sono state applicate procedure di audit specifiche per i controlli ex post per i progetti ICT-PSP e non è stata realizzata alcuna valutazione del rischio specifica per il programma ICT-PSP.

8.34. Al momento dell'audit della Corte, la Commissione aveva effettuato solamente due audit per i progetti ICT-PSP (uno nel 2011 e uno nel 2010). In entrambi i casi, i tassi di errore erano molto elevati, pari, rispettivamente, al 96 % e al 100 %. La Corte ha inoltre controllato due progetti ICT-PSP nell'ambito delle verifiche di convalida. I relativi tassi di errore sono stati del 99,82 % e del 2,86 %. La mancanza di una strategia di audit ex post per il programma ICT-PSP costituisce una debolezza significativa dei sistemi di supervisione e controllo, in particolare se si considerano gli elevati tassi di errore riscontrati. Questo controllo è considerato non efficace.

Al fine di risolvere il problema identificato dalla Corte, la DG INFSO intende sviluppare nel corso del 2013 una soluzione tecnica per far fronte al problema dei visti in ABAC nell'ambito della prossima generazione di programmi (Orizzonte 2020).

8.33. *I programmi non di ricerca della DG INFSO sono soggetti regolarmente ad audit. Nel 2011, per quest'ambito di finanziamenti, sono stati conclusi dodici audit ex-post, di cui due relativi al programma ICT-PSP. Gli audit svolti sono selezionati sulla base di considerazioni sui rischi e solitamente sono richiesti dai servizi responsabili della gestione operativa del progetto.*

Con l'obiettivo di aumentare l'importanza finanziaria di quest'ambito di finanziamento i servizi della DG INFSO hanno ideato una strategia di audit che è stata implementata durante il 2012. Inoltre nel 2011 i servizi della DG INFSO hanno concluso un contratto quadro per i servizi di audit ex-post per quest'ambito di finanziamento. Una prima serie di 22 audit riguardanti fondi non destinati alla ricerca è stata lanciata nel primo semestre del 2012 nell'ambito del contratto quadro.

I pagamenti intermedi e finali per i programmi non di ricerca rappresentano meno del 4 % del totale dei pagamenti INFSO effettuati nel 2011. La DG INFSO ritiene che le misure avviate nel 2011 e attuate nel 2012 siano appropriate data l'importanza finanziaria dell'attività di finanziamento in questione.

8.34. *I due audit condotti dalla Commissione nel 2010 e nel 2011 per il programma ICT-PSP, uno dei programmi non di ricerca gestiti dalla DG INFSO, sono stati selezionati sulla base di considerazioni sui rischi; il tasso di errore rilevato per questi audit è spesso molto alto e non è rappresentativo della popolazione nel suo insieme.*

Uno degli scopi della strategia di audit del 2012 per i programmi non di ricerca è quello di definire metodi di campionamento che permettano di rilevare un tasso d'errore significativo e di massimizzare l'economicità dell'audit concentrandosi su beneficiari di maggiore rilievo e inclini al rischio.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Affidabilità delle attestazioni dei responsabili della gestione presso la Commissione

8.35. Le relazioni annuali di attività (RAA) che sono state controllate forniscono una valutazione fedele della gestione finanziaria per quanto riguarda la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti. Le informazioni fornite confermano le osservazioni e le conclusioni della Corte.

8.36. Tre DG ⁽²⁰⁾ hanno emesso una riserva relativa agli errori residui che incidono sull'esattezza delle dichiarazioni di spesa relative al 7° PQ e due DG ⁽²¹⁾ hanno mantenuto la riserva relativa alle dichiarazioni di spesa del 6° PQ. La DG ENTR ha anche formulato una riserva sull'affidabilità dell'informativa finanziaria dell'ESA (cfr. paragrafo 8.18).

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI**Conclusioni**

8.37. Sulla base del lavoro di audit svolto, la Corte conclude che i pagamenti relativi all'esercizio chiuso al 31 dicembre 2011 per «Ricerca e altre politiche interne» presentano errori rilevanti ⁽²²⁾.

8.38. Sulla base del lavoro di audit svolto, la Corte ha riscontrato che i sistemi di supervisione e controllo presi in esame per «Ricerca e altre politiche interne» sono stati parzialmente efficaci.

Raccomandazioni

8.39. L'*allegato 8.3* illustra i risultati dell'esame, effettuato dalla Corte, dei progressi compiuti nel seguire le raccomandazioni formulate in precedenti relazioni annuali (dal 2008 al 2009). Si dovrebbe tener conto delle seguenti osservazioni:

a) sebbene gli audit ex post abbiano rilevato notevoli discrepanze tra gli importi certificati e quelli controllati, sino a fine 2011 non era ancora stato posto in essere alcun processo diretto di feedback per mettere i revisori incaricati della certificazione a conoscenza delle constatazioni di audit della Commissione;

8.36. *La Commissione continuerà a condurre gli audit delle relazioni finanziarie dell'ESA e incoraggerà e aiuterà quest'ultima ad agire per migliorare la qualità delle relazioni finanziarie presentate alla Commissione. Sulla base delle azioni attualmente in corso, la Commissione ritiene che i problemi saranno risolti presto e che ciò permetterà di ridurre e, a termine, di revocare tale riserva.*

8.38. *La Commissione è del parere che, da un punto di vista gestionale, ossia valutando le finalità in termini di legalità e regolarità e considerando la proporzionalità del rischio e il rapporto costo/efficacia dei controlli, il suo sistema di gestione e controllo offre un'adeguata affidabilità, fatte salve le riserve degli ordinatori delegati esposte al punto 8.36.*

8.39.

a) *I servizi della Commissione hanno posto in essere un processo per fornire feedback ai revisori incaricati della certificazione qualora gli audit ex-post della Commissione identifichino differenze sostanziali tra le dichiarazioni di spesa certificate e i risultati dei suoi audit. Il feedback viene fornito scrivendo ai beneficiari e invitandoli a comunicare le loro valutazioni ai revisori incaricati della certificazione oppure rivolgendosi direttamente ai revisori.*

⁽²⁰⁾ DG ENTR, DG INFSO e DG RTD.

⁽²¹⁾ DG ENTR e DG RTD.

⁽²²⁾ Cfr. paragrafi 8.12 e 8.13.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

b) la Commissione persevera nei propri sforzi per dare esecuzione ai risultati degli audit (adeguando le dichiarazioni di spesa o emettendo ordini di riscossione) quando si è riscontrato che i partecipanti abbiano indicato costi superiori al dovuto nelle proprie dichiarazioni di spesa. Si rileva tuttavia che in pratica, specialmente per l'estrapolazione, il recupero degli importi è un processo lungo (cfr. paragrafi 8.29 e 8.30).

8.40. In seguito a tale esame, nonché alle constatazioni e alle conclusioni per il 2011, la Corte raccomanda alla Commissione quanto segue:

— nel settore dei PQ per la ricerca:

— **Raccomandazione 1:** intensificare gli sforzi volti a evitare il ripetersi degli errori riscontrati nei pagamenti intermedi e in quelli a saldo,

— **Raccomandazione 2:** rafforzare le iniziative per informare i beneficiari e i revisori indipendenti degli errori individuati nel corso degli audit ex post effettuati dalla Corte e dalla Commissione,

— **Raccomandazione 3:** garantire che le società esterne di revisione che svolgono audit per suo conto allineino le loro procedure con gli orientamenti e le normali prassi della Commissione e che migliorino, in particolare, la qualità della loro documentazione di audit,

b) La Commissione si è già occupata delle conclusioni della Corte. Per la correzione degli errori nei progetti pluriennali dei programmi quadro, la compensazione col pagamento successivo è la prassi abituale. Spesso i pagamenti successivi sono richiesti 1 anno o 1 anno e mezzo più tardi, il che influenza significativamente il livello d'attuazione degli audit conclusi nel 2010 e nel 2011.

8.40. Cfr. la risposta comune ai paragrafi 1.12 e 1.13.

— Le possibilità di semplificare le norme del 7° PQ sono già state tutte sfruttate. La Commissione continuerà tuttavia a far fronte agli errori tramite le seguenti azioni:

— intensificare gli sforzi in corso per fornire assistenza e feedback ai partecipanti e ai revisori incaricati della certificazione;

— rivedere le procedure di controllo ex-ante senza tuttavia aumentare indebitamente i tempi per i pagamenti;

— continuare il lavoro di audit e le azioni di recupero;

— monitorare l'incidenza finanziaria degli errori identificati, che potrebbe essere inferiore rispetto all'errore, nell'arco di un periodo pluriennale.

Nell'ambito di Orizzonte 2020 sono state proposte ulteriori semplificazioni che, se adottate, ridurranno il tasso di errore.

— I servizi della Commissione hanno posto in essere un processo per fornire feedback ai revisori incaricati della certificazione qualora gli audit ex-post della Commissione identifichino differenze sostanziali tra le dichiarazioni di spesa certificate i risultati dei suoi audit. Il feedback viene fornito scrivendo ai beneficiari e invitandoli a comunicare le loro valutazioni ai revisori incaricati della certificazione oppure rivolgendosi direttamente ai revisori.

— La Commissione intensificherà gli sforzi per assicurare che le società di audit esterne rispettino tutti i requisiti specifici indicati nel contratto quadro per ogni incarico di audit conferito. In tale ambito, verrà effettuato il riesame dei documenti di lavoro in possesso delle società di audit esterne in modo da assicurare che questi siano conformi ai requisiti del contratto quadro. Il primo riesame di questo genere avrà luogo entro la fine del 2012.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

— nel settore delle altre politiche interne:

- **Raccomandazione 4:** introdurre il più presto possibile una strategia per gli audit ex post per il programma ICT-PSP, traendo insegnamento dalle buone pratiche della metodologia di audit ex post, basata sul rischio, della DG INFSO per i progetti dei programmi quadro.

— *La DG INFSO ha ideato una strategia di audit per i programmi non di ricerca, in cui rientra tra l'altro il programma ICT-PSP in corso nel 2012.*

RISULTATI DELL'AUDIT DEL FONDO DI GARANZIA PER LE AZIONI ESTERNE

8.41. L'obiettivo del Fondo di garanzia per le azioni esterne⁽²³⁾ (qui di seguito denominato «il Fondo»), che garantisce i prestiti a paesi terzi, consiste nel rimborsare i creditori⁽²⁴⁾ dell'UE in caso di inadempienza del beneficiario in relazione a un prestito e nell'evitare il ricorso diretto al bilancio dell'Unione. La gestione amministrativa del Fondo è attuata dalla direzione generale degli Affari economici e finanziari (DG EC-FIN), mentre la Banca europea per gli investimenti (BEI) è responsabile della gestione della tesoreria.

8.42. Al 31 dicembre 2011, come precisato nei conti consolidati 2011 dell'UE, le attività nette del Fondo ammontavano a 1 475 milioni di euro, rispetto ai 1 346 milioni di euro al 31 dicembre 2010⁽²⁵⁾. Nell'esercizio in esame, il Fondo non ha ricevuto alcuna chiamata in garanzia.

8.43. La BEI e la Commissione utilizzano un indice di riferimento (*benchmark*) per valutare la performance annuale del Fondo. Il rendimento del portafoglio del Fondo nel 2011 è stato dello 0,72 %, che rappresenta un risultato inferiore di 139 punti base rispetto al suo benchmark.

⁽²³⁾ Regolamento (CE, Euratom) n. 2728/94 del Consiglio, del 31 ottobre 1994, che istituisce un fondo di garanzia per le azioni esterne (GU L 293 del 12.11.1994, pag. 1), modificato da ultimo dal regolamento (CE, Euratom) n. 89/2007 (GU L 22 del 31.1.2007, pag. 1).

⁽²⁴⁾ Principalmente la BEI, ma anche i prestiti esterni dell'Euratom e i prestiti comunitari per l'assistenza macrofinanziaria (AMF) a paesi terzi.

⁽²⁵⁾ Le attività nette «stand alone» del Fondo prima del consolidamento ammontavano a 1 495 milioni di euro.

ALLEGATO 8.1

RISULTATI DELLA VERIFICA DELLE OPERAZIONI RELATIVE A «RICERCA E ALTRE POLITICHE INTERNE»

	2011					2010	2009	2008
	6° PQ	7° PQ	PAP	Altri	Totale			
DIMENSIONE E STRUTTURA DEL CAMPIONE								
Totale operazioni (di cui):	17	68	10	55	150	150	351	361
anticipi	2	23	9	30	64	77	125	237
pagamenti intermedi/finali	15	45	1	25	86	73	226	124
RISULTATI DELLA VERIFICA ⁽¹⁾ ⁽²⁾								
Percentuale delle operazioni verificate che sono risultate essere:								
Prive di errori	47 % (8)	32 % (22)	100 % (10)	65 % (36)	51 % (76)	61 %	72 %	86 %
Inficciate da uno o più errori	53 % (9)	68 % (46)	0 % (0)	35 % (19)	49 % (74)	39 %	28 %	14 %
Analisi delle operazioni inficciate da errori								
Analisi per tipo di spesa								
Anticipi	0 % (0)	11 % (5)	0 % (0)	63 % (12)	23 % (17)	12 %	9 %	19 %
Pagamenti Intermedi/finali	100 % (9)	89 % (41)	0 % (0)	37 % (7)	77 % (57)	88 %	91 %	81 %
Analisi per tipo di errore								
Errori non quantificabili:	0 % (0)	39 % (18)	0 % (0)	53 % (10)	38 % (28)	33 %	35 %	34 %
Errori quantificabili:	100 % (9)	61 % (28)	0 % (0)	47 % (9)	62 % (46)	67 %	65 %	66 %
ammissibilità	100 % (9)	96 % (27)	0 % (0)	100 % (9)	98 % (45)	97 %	55 %	65 %
realità delle operazioni	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 %	6 %	3 %
precisione	0 % (0)	4 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	2 % (1)	3 %	39 %	32 %
IMPATTO STIMATO DEGLI ERRORI QUANTIFICABILI								
Tasso di errore più probabile						3,0 %		
Limite superiore						4,9 %		
Limite inferiore						1,1 %		

⁽¹⁾ Per avere una migliore visione dei settori con differenti profili di rischio all'interno del gruppo di politiche, il campione è stato diviso in segmenti.

⁽²⁾ Le cifre in parentesi indicano l'effettivo numero di operazioni.

ALLEGATO 8.2

RISULTATI DELL'ESAME DEI SISTEMI PER «RICERCA E ALTRE POLITICHE INTERNE»

Valutazione dei sistemi selezionati

Sistema interessato	Verifiche documentali <i>ex ante</i>	Certificazione di audit	Audit finanziari <i>ex post</i>	Valutazione globale
Programmi quadro per la ricerca	Parzialmente efficace	Parzialmente efficace	Efficace	Parzialmente efficace
Programma quadro per la competitività e l'innovazione — Programma di sostegno strategico in materia di TIC	Parzialmente efficace	N.A.	Non efficace	Parzialmente efficace

ALLEGATO 8.3

SEGUITO DATO ALLE PRECEDENTI OSSERVAZIONI PER «RICERCA E ALTRE POLITICHE INTERNE»

Esercizio	Raccomandazione della Corte	Analisi della Corte dei progressi compiuti	Risposta della Commissione
2009	<p>La Commissione dovrebbe sensibilizzare maggiormente i revisori che rilasciano le certificazioni riguardo all'ammissibilità delle spese, allo scopo di rendere i certificati di audit più affidabili.</p> <p>(paragrafo 8.32)</p>	<p>Sebbene gli audit ex post abbiano rilevato notevoli discrepanze tra gli importi certificati e quelli controllati, non è ancora stato posto in essere alcun processo di feedback per mettere i revisori incaricati della certificazione a conoscenza delle constatazioni di audit della Commissione. La Commissione intende attuare tale pratica nel 2012. Inoltre, nel 2012 la Commissione ha avviato una campagna di comunicazione destinata ai beneficiari e ai loro auditor incaricati della certificazione con l'obiettivo di migliorare l'affidabilità delle dichiarazioni di spesa presentate e (se del caso) delle rispettive certificazioni di audit.</p>	<p><i>I servizi della Commissione hanno già posto in essere un processo per fornire feedback ai revisori incaricati della certificazione qualora gli audit ex-post della Commissione identifichino differenze sostanziali tra le dichiarazioni di spesa certificate e i risultati dei suoi audit. Il feedback viene fornito scrivendo ai beneficiari e invitandoli a comunicare le loro valutazioni ai revisori incaricati della certificazione oppure rivolgendosi direttamente ai revisori.</i></p>
2008	<p>La Commissione dovrebbe assicurare la rigorosa applicazione dei controlli, in particolar modo imponendo sanzioni, se del caso, e procedendo a recuperi o aggiustamenti in caso di rimborso ingiustificato delle spese dichiarate.</p> <p>(paragrafo 7.42)</p>	<p>Nel 2011, la Commissione ha perseverato nei propri sforzi per dare esecuzione ai risultati degli audit, adeguando le dichiarazioni di spesa o emettendo ordini di riscossione. Inoltre, dal 2009 la Commissione ha sistematicamente comminato penali a titolo di indennizzo ai partecipanti che sono risultati aver dichiarato spese in eccesso e che hanno pertanto ricevuto un contributo finanziario ingiustificato dalla Commissione.</p> <p>Si è tuttavia rilevato che in pratica, soprattutto per le estrapolazioni, i procedimenti avviati superano quelli che vengono chiusi.</p>	<p><i>Poiché i servizi della Commissione devono tenere in considerazione i diritti dei beneficiari in tutte le fasi, l'applicazione dei risultati degli audit, specialmente in caso di estrapolazione, è un processo lungo e difficoltoso. Inoltre, alcuni casi possono essere applicati solamente quando il progetto è stato concluso. Recentemente è stata data alta priorità alla gestione dei casi di estrapolazione. Ad esempio, nella DG RTD il gruppo incaricato del processo è stato rinforzato e, di conseguenza, nel 2012 17 casi di estrapolazione sono stati chiusi e 13 sono stati aperti all'8 maggio.</i></p>

CAPITOLO 9

Spese amministrative e di altra natura

INDICE

	<i>Paragrafi</i>
Introduzione	9.1-9.8
Caratteristiche specifiche del gruppo di politiche	9.4-9.5
Estensione e approccio dell'audit	9.6-9.8
Regolarità delle operazioni	9.9
Efficacia dei sistemi	9.10
Osservazioni sulle singole istituzioni e organismi	9.11-9.29
Parlamento europeo	9.12-9.17
Consiglio europeo e Consiglio	9.18
Commissione	9.19-9.21
Corte dei conti	9.22
Comitato economico e sociale europeo	9.23-9.24
Servizio europeo per l'azione esterna	9.25-9.28
Altre istituzioni e organismi	9.29
Conclusioni e raccomandazioni	9.30-9.34
Conclusioni	9.30-9.32
Raccomandazioni	9.33-9.34

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

INTRODUZIONE

9.1. Il presente capitolo espone la valutazione specifica delle spese amministrative e di altra natura delle istituzioni e degli organismi dell'Unione europea svolta dalla Corte. Le informazioni fondamentali sulle istituzioni e sugli organismi interessati, nonché sulle spese eseguite nel 2011, figurano nella **tabella 9.1**.

Tabella 9.1 — Spese amministrative e di altra natura — Informazioni fondamentali relative all'esercizio 2011

(milioni di euro)

Titolo di bilancio	Gruppo di politiche	Descrizione	Pagamenti	Modalità di gestione
14, 24-31	Spese amministrative e di altra natura	Parlamento europeo	1 580	Centralizzata diretta
		Consiglio	547	Centralizzata diretta
		Commissione	6 264	Centralizzata diretta
		Corte di giustizia	334	Centralizzata diretta
		Corte dei conti	137	Centralizzata diretta
		Comitato economico e sociale	126	Centralizzata diretta
		Comitato delle regioni	91	Centralizzata diretta
		Mediatore europeo	9	Centralizzata diretta
		Garante europeo della protezione dei dati	7	Centralizzata diretta
		Servizio europeo per l'azione esterna	682	Centralizzata diretta
Totale spese amministrative			9 777	
Totale spese operative			—	
Totale pagamenti dell'esercizio			9 777	
Totale impegni dell'esercizio			11 721	

Fonte: Conti annuali dell'Unione europea 2011.

9.2. Il capitolo riguarda anche la spesa considerata nell'ambito del bilancio generale come operativa, benché nella maggior parte dei casi abbia sostanzialmente per oggetto il funzionamento dell'amministrazione della Commissione piuttosto che la realizzazione di una politica. La spesa in questione riguarda i seguenti titoli del bilancio generale: Titolo 14 (Fiscalità e unione doganale), Titolo 24 (Lotta contro la frode), Titolo 25 (Coordinamento delle politiche e Servizio giuridico della Commissione), Titolo 26 (Amministrazione della Commissione), Titolo 27 (Bilancio) e Titolo 29 (Statistiche).

9.3. La Corte redige relazioni distinte per quanto concerne le agenzie e le agenzie esecutive dell'Unione europea e le Scuole europee⁽¹⁾. Il mandato della Corte non copre l'audit finanziario della Banca centrale europea.

⁽¹⁾ La relazione annuale specifica della Corte sulle Scuole europee viene presentata al Consiglio superiore delle Scuole europee, con copia al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Caratteristiche specifiche del gruppo di politiche

9.4. Le spese amministrative e di altra natura comprendono principalmente le spese relative alle risorse umane (stipendi, indennità e pensioni), che rappresentano circa il 60 % del totale delle spese amministrative e di altra natura, nonché le spese concernenti gli immobili, gli impianti e le apparecchiature, l'energia, le comunicazioni e le tecnologie dell'informazione.

9.5. I rischi principali inerenti alle spese amministrative e di altra natura riguardano l'inosservanza delle procedure in materia di appalti, esecuzione dei contratti, assunzioni e calcolo degli stipendi e delle indennità.

Estensione e approccio dell'audit

9.6. L'*allegato 1.1, parte 2*, del capitolo 1, illustra l'approccio e la metodologia di audit generali della Corte. Per quanto riguarda l'audit delle spese amministrative e di altra natura, si precisa in particolare quanto segue:

- l'audit ha compreso l'esame di un campione di 56 operazioni, tra cui tre anticipi e 53 pagamenti finali,
- la valutazione dei sistemi ha riguardato la conformità dei sistemi di supervisione e di controllo ⁽²⁾, applicati da ciascuna istituzione e organismo, alle disposizioni del regolamento finanziario,
- l'esame delle attestazioni dei responsabili della gestione della Commissione ha riguardato le relazioni annuali di attività di quattro direzioni generali e uffici della Commissione, cui incombe la responsabilità primaria per le spese amministrative ⁽³⁾.

9.7. L'audit della Corte ha esaminato, per tutte le istituzioni e organismi ⁽⁴⁾, una serie di aspetti selezionati:

- a) i criteri di ammissibilità, il calcolo e il pagamento delle indennità sociali al personale (assegno di famiglia, assegno per figlio a carico o per una persona assimilata a un figlio a carico e l'indennità scolastica, compresa la deduzione di indennità analoghe versate da altre fonti);

⁽²⁾ Controlli ex ante ed ex post, funzione di audit interno, rilevazione delle eccezioni e norme di controllo interno.

⁽³⁾ L'esame ha riguardato i seguenti uffici e direzioni generali della Commissione: l'Ufficio per la gestione e la liquidazione dei diritti individuali (PMO), l'Ufficio per le Infrastrutture e la Logistica a Bruxelles (OIB), l'Ufficio infrastrutture e logistica di Lussemburgo (OIL) e la direzione generale dell'Informatica (DIGIT).

⁽⁴⁾ Eccetto per la Corte dei conti (cfr. paragrafo 9.8).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- b) le procedure per prorogare e modificare i contratti di agenti temporanei e contrattuali;
- c) le procedure di appalto aperte, ristrette e negoziate.

9.8. L'audit della Corte dei conti è svolto da una società di revisione esterna⁽⁵⁾, la quale ha stilato una relazione di audit sui rendiconti finanziari dell'esercizio compreso fra il 1° gennaio e il 31 dicembre 2011, nonché una relazione di certificazione concernente la regolarità dell'impiego delle risorse della Corte, e le procedure di controllo poste in atto dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2011 (cfr. paragrafo 9.22).

REGOLARITÀ DELLE OPERAZIONI

9.9. L'*allegato 9.1* contiene una sintesi dei risultati della verifica delle operazioni. Nel corso della verifica svolta sul campione di operazioni selezionato, la Corte ha constatato che il 7 % di queste ultime era inficiato da errore. Il tasso di errore più probabile (TEP) stimato dalla Corte è dello 0,1 %⁽⁶⁾.

EFFICACIA DEI SISTEMI

9.10. L'*allegato 9.2* espone in sintesi i risultati dell'esame dei sistemi di supervisione e di controllo svolto dalla Corte.

OSSERVAZIONI SU SINGOLE ISTITUZIONI E ORGANISMI

9.11. Nei paragrafi successivi sono riportate, per ciascuna istituzione od organismo dell'Unione europea, una serie di osservazioni specifiche che non incidono sulle valutazioni espresse ai paragrafi 9.9 e 9.10. Pur non essendo rilevanti per l'insieme delle spese amministrative, sono significative nel contesto delle singole istituzioni od organismi interessati.

⁽⁵⁾ PricewaterhouseCoopers, Società a responsabilità limitata, Revisori di impresa.

⁽⁶⁾ La Corte calcola il tasso di errore basandosi su un campione statisticamente rappresentativo. Il dato qui menzionato rappresenta la migliore stima (ossia l'errore più probabile). La Corte ritiene, con un grado di affidabilità del 95 %, che il tasso di errore nella popolazione sia compreso fra lo 0,0 % e lo 0,3 % [rispettivamente i limiti inferiore (LIE) e superiore (LSE) dell'errore].

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Parlamento europeo**Versamento di indennità e prestazioni sociali a membri del personale**

9.12. In due dei cinque casi controllati, le informazioni di cui disponevano i servizi del Parlamento europeo riguardo alla situazione personale e familiare di membri del personale non erano aggiornate o non erano state trattate in maniera adeguata. In uno di questi casi, ne sono conseguiti pagamenti in eccesso.

Assunzione di assistenti parlamentari accreditati

9.13. In base alle norme interne ⁽⁷⁾ che disciplinano l'assunzione degli assistenti parlamentari accreditati, questi possono fornire il certificato medico e altri documenti richiesti ai fini della stipulazione del contratto entro tre mesi dalla data di entrata in vigore di quest'ultimo. Tale deroga contrasta con il disposto degli articoli 128 e 129 del regime applicabile agli altri agenti delle Comunità europee (RAA) ⁽⁸⁾, in virtù del quale tutti i requisiti per l'assunzione devono essere soddisfatti prima della stipulazione del contratto. Ciò è illustrato dal fatto che, in cinque dei dieci casi controllati, gli assistenti parlamentari accreditati hanno fornito i certificati medici richiesti da tre a sette mesi dopo la firma del contratto. Quanto al rispetto del requisito concernente le conoscenze linguistiche ⁽⁹⁾, in nessuno dei dieci casi controllati i fascicoli contenevano documenti che attestassero l'effettiva verifica di tale criterio.

RISPOSTE DEL PARLAMENTO

9.12. *Il recupero degli importi pagati in eccesso è iniziato nel novembre 2011 con trattenuta dallo stipendio dell'agente interessato. Sono state peraltro adottate misure per avere informazioni aggiornate sulla situazione personale e familiare degli agenti e per trattarla adeguatamente, in particolare uno sforzo costante per migliorare l'ambiente di controllo e un rilancio personalizzato, per via gerarchica, del processo annuo di convalida/aggiornamento dei dati personali, affinché il tasso di risposta copra la totalità degli agenti. Tale rilancio personalizzato costituisce una tappa preliminare, prima dell'eventuale applicazione di misure più coercitive in caso di mancata risposta.*

RISPOSTE DEL PARLAMENTO

9.13. *Il Parlamento prende atto della posizione della Corte che ritiene le disposizioni di cui agli articoli 15, paragrafo 2, e 16, paragrafo 3, delle misure di applicazione non pienamente conformi alle disposizioni di cui all'articolo 128 del regolamento n. 160/2009. Il Parlamento rileva che, in materia di controlli delle condizioni di idoneità fisica, il legislatore non ha voluto prendere in considerazione un dispositivo del tutto identico a quello vigente per i funzionari e gli agenti temporanei, e non ha pertanto indicato in modo altrettanto esplicito che l'assistente deve essere sottoposto a una visita medica prima dell'atto di assunzione, come prevede ad esempio l'articolo 33 dello statuto dei funzionari.*

Dal febbraio 2012 il modulo di assunzione contiene una formula in cui il deputato dichiara sul proprio onore che l'APA che auspica assumere possiede le conoscenze linguistiche necessarie.

⁽⁷⁾ Misure di applicazione del titolo VII del regime applicabile agli altri agenti delle Comunità europee (decisione dell'Ufficio di presidenza del 9 marzo 2009).

⁽⁸⁾ Regolamento (CE) n. 160/2009 del Consiglio, del 23 febbraio 2009, che modifica il regime applicabile agli altri agenti delle Comunità europee (GU L 55 del 27.2.2009, pag. 1).

⁽⁹⁾ A norma dell'articolo 128, paragrafo 2, lettera e), del regime applicabile agli altri agenti delle Comunità europee, un assistente deve avere una conoscenza approfondita di una delle lingue delle Comunità e una conoscenza soddisfacente di un'altra lingua delle Comunità nella misura necessaria all'espletamento delle sue funzioni.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Esecuzione di verifiche ex ante sulle procedure di assunzione

9.14. Gli articoli 47 e 48 delle modalità di esecuzione del regolamento finanziario prevedono che ciascun atto di esecuzione del bilancio sia sottoposto a una verifica ex ante. In nove delle dieci procedure controllate relative all'assunzione di assistenti parlamentari accreditati, i fascicoli non contenevano alcun documento che comprovasse lo svolgimento di verifiche ex ante sui documenti di assunzione. La pratica migliore consiste nel fare in modo che tutti i documenti ufficiali siano debitamente compilati e archiviati ai fini del controllo interno.

Appalti

9.15. L'audit ha esaminato dieci procedure di appalto. In due casi, relativi alla manutenzione degli edifici e a servizi tipografici, sono state riscontrate debolezze nell'applicazione dei criteri di selezione e di aggiudicazione.

9.16. Nella procedura concernente la manutenzione degli immobili, gli offerenti non hanno ricevuto informazioni dettagliate sul metodo applicato per la valutazione delle offerte. Per un lotto, il cui importo è stato stabilito, per un arco di quattro anni, in 750 000 euro (su un valore totale contrattuale di 23 141 740 euro), il valore stimato dei materiali da utilizzare, pari al 40 % del valore del lotto, non è stato indicato nella documentazione di gara. Agli offerenti è stato chiesto semplicemente di indicare un tasso di margine di profitto lordo sui materiali, impedendo loro in tal modo di formulare un'offerta più competitiva combinando in maniera ottimale le componenti dell'offerta finanziaria.

9.17. Nel caso di una procedura negoziata per servizi tipografici, la specifica relativa all'ubicazione dei servizi da fornire non è stata formulata in maniera chiara e trasparente. Inoltre, i potenziali offerenti consultati avevano tutti sede a Lussemburgo, il che ha limitato la concorrenza transfrontaliera. Degli 11 potenziali offerenti consultati, solo il contraente precedente ha presentato un'offerta e ha ottenuto l'appalto per un importo di 60 000 euro per quattro anni. Inoltre, il rispetto dei criteri di selezione non è stato verificato prima di avviare la trattativa, contrariamente a quanto disposto dall'articolo 122, paragrafo 3, delle modalità di esecuzione del regolamento finanziario.

RISPOSTE DEL PARLAMENTO

9.14. *Le verifiche ex ante effettuate all'interno dell'unità responsabile dell'assunzione sono attualmente oggetto di miglioramenti sostanziali (revisione delle liste di controllo e attuazione di controlli incrociati). La documentazione di base di dette verifiche ex ante sarà d'ora in poi debitamente conservata.*

RISPOSTE DEL PARLAMENTO

9.16. *Nel caso di questo lotto, il Parlamento ha incluso i materiali sotto forma di una somma invariabile, al fine di specificare e di valutare in modo trasparente il costo reale dei lavori.*

RISPOSTE DEL PARLAMENTO

9.17. *Il Parlamento condivide le osservazioni della Corte e ne terrà conto in sede di preparazione della prossima procedura. Tuttavia, il Parlamento evidenzia che, nel caso di questo contratto di valore modesto, i servizi da fornire avevano un carattere essenzialmente locale.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Consiglio europeo e Consiglio**Appalti**

9.18. L'audit ha esaminato cinque procedure di appalto. In due casi relativi a servizi di pulizia (valore del contratto: 16 214 000 euro per quattro anni) e all'acquisto di abbigliamento e scarpe da lavoro (valore del contratto: 344 000 euro per quattro anni), se gli offerenti non avevano proposto un prezzo per determinate voci dell'appalto, il capitolato d'oneri consentiva al Consiglio di stimare un prezzo sulla base del prezzo medio indicato per la voce in questione dagli altri offerenti. Il Consiglio modifica pertanto il valore dell'offerta in un modo non previsto dal regolamento finanziario.

Commissione**Calcolo e pagamento delle indennità a membri del personale**

9.19. In 15 dei 28 casi controllati, le informazioni disponibili presso l'Ufficio per la gestione e la liquidazione dei diritti individuali (PMO) riguardo alla situazione personale e familiare dei membri del personale non era aggiornata. In sei di questi casi ne sono conseguiti dei pagamenti non corretti, in quanto gli importi dedotti non rispecchiavano il valore più recente applicabile delle prestazioni versate dalle autorità nazionali ⁽¹⁰⁾.

⁽¹⁰⁾ In applicazione dell'articolo 67, paragrafo 2, dello statuto del personale, gli assegni di uguale natura provenienti da altra fonte sono dedotti da quelli corrisposti dalle Istituzioni.

RISPOSTE DEL CONSIGLIO

9.18. Il Consiglio osserva innanzitutto che non vi è stata alcuna violazione del regolamento finanziario, poiché l'articolo 148, paragrafo 3, delle relative modalità d'esecuzione riguarda i contatti che comportano una modifica del valore dell'offerta. Nelle procedure esaminate dalla Corte non si è verificato alcun contatto di questo tipo. Il Consiglio è pienamente consapevole che tale disposizione non consente ad un'istituzione di chiedere i prezzi omessi da un offerente.

Tuttavia, per non escludere candidati e per preservare la concorrenza in occasione di gare complesse comprendenti svariati prodotti o servizi, la documentazione di gara indica esplicitamente che in caso di omissione del prezzo lo stesso comitato di valutazione può applicare (senza alcun contatto con gli offerenti) un prezzo medio teorico. Per non falsare le intenzioni dell'offerente, questo metodo è usato solo per correggere un numero limitato di omissioni ed è stato utilizzato soltanto in uno dei casi individuati dalla Corte per un elemento di lieve entità non figurante in un elenco di 81 prezzi (per un impatto finanziario pari allo 0,67 % dell'offerta).

Il Segretariato generale del Consiglio ritiene che questo approccio rispetti appieno lo spirito e i principi del regolamento finanziario, ossia trasparenza, proporzionalità e non discriminazione. Unitamente a un'applicazione misurata e prudente, esso rappresenta la garanzia di un'adeguata concorrenza e di una sana gestione finanziaria.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

9.19. Dall'aprile 2012 la Commissione sta provvedendo all'aggiornamento automatico in SYSPER2/Rights (il sistema di informazione per la gestione dei diritti individuali) degli importi degli assegni di uguale natura versati dallo Stato belga. Tale automatismo diminuirà in misura consistente il rischio di errori poiché l'aggiornamento non sarà più effettuato manualmente. Si procederà in seguito con gli altri Stati membri.

Inoltre, sarà aggiunto un nuovo modulo all'interfaccia SYSPER2/Rights, nel quale il personale dovrà dichiarare l'attività professionale del coniuge. Anche gli altri moduli dell'interfaccia SYSPER2/Rights che sono in corso di realizzazione comprendono sezioni relative agli assegni di uguale natura.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Appalti

9.20. Nell'ambito dell'audit sono state esaminate quattro procedure di appalto esperite dall'Ufficio per le infrastrutture e la logistica situato a Lussemburgo (OIL). In tre di esse, concernenti la fornitura di servizi di sicurezza (valore contrattuale di 46 000 000 euro per quattro anni), attività di formazione (860 000 euro per quattro anni) e servizi di manutenzione (11 000 000 euro per quattro anni), con attribuzione dell'appalto mediante aggiudicazione automatica, sono state riscontrate debolezze: l'applicazione dei criteri di aggiudicazione nella fase di selezione, l'uso di criteri simili più volte nel corso del processo di valutazione e incoerenze nella definizione e valutazione dei criteri di selezione.

9.21. L'OIL ha inoltre indetto una procedura di gara aperta per servizi di assistenza e consulenza in campo tecnico, architettonico e finanziario. Il valore totale dell'appalto ammonta a 3 124 000 euro per quattro anni. Il tipo di contratto scelto è un contratto quadro multiplo a cascata firmato con tre società. Ciò significa che, se l'impresa classificatasi al primo posto nel sistema a cascata non è in grado di fornire i servizi richiesti, l'impresa classificatasi al secondo posto è invitata a presentare un'offerta, e così via. L'impresa classificatasi al secondo posto nel meccanismo a cascata avrebbe dovuto, secondo i criteri di selezione, essere eliminata in fase di esame, in quanto non soddisfaceva il requisito concernente l'esperienza pregressa nel campo dell'appalto.

Corte dei conti

9.22. Nella relazione del revisore esterno ⁽¹¹⁾ si legge che, a giudizio dei revisori, «i rendiconti finanziari presentano un'immagine fedele della situazione finanziaria della Corte dei conti europea al 31 dicembre 2011, nonché della performance finanziaria e dei flussi di cassa per l'esercizio chiuso a tale data, conformemente al regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio, del 25 giugno 2002, al regolamento (CE, Euratom) n. 2342/2002 della Commissione, del 23 dicembre 2002, recante modalità d'esecuzione di tale regolamento, nonché alle norme contabili dell'Unione europea». La relazione sarà pubblicata nella Gazzetta ufficiale.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

9.20. *Tutte le procedure di appalto esaminate dalla Corte sono state avviate alla fine del 2010 o all'inizio del 2011. A metà del 2011 l'OIL ha riveduto il suo approccio per quanto riguarda le procedure di gara al fine di razionalizzare tutti gli aspetti del capitolato d'onere, ad esempio riducendo il numero dei criteri di selezione e di aggiudicazione e definendoli più esattamente. Per tutte le nuove procedure d'appalto organizzate da allora la maggior parte delle debolezze formali evidenziate dalla Corte è stata risolta (per quelle ancora esistenti al momento dell'audit della Corte, si è ora intervenuto per eliminarle).*

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

9.21. *Nel corso della procedura di gara, l'OIL avrebbe dovuto chiedere all'offerente interessato una giustificazione più recente dell'esperienza nel campo dell'appalto. Solo se questa informazione non avesse potuto essere fornita, e solo allora, l'offerente avrebbe dovuto essere eliminato.*

Tuttavia, occorre notare che dalla firma del contratto, il 4 marzo 2011, fino alla fine del maggio 2012 l'OIL ha firmato solo un ordine di acquisto del valore di 1 116 EUR con l'impresa in questione.

⁽¹¹⁾ Cfr. la relazione del revisore esterno sui rendiconti finanziari menzionata al paragrafo 9.8.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Comitato economico e sociale europeo**Stipulazione di contratti con agenti temporanei e contrattuali**

9.23. Dall'esame delle procedure per la proroga e la modifica di contratti di agenti temporanei e contrattuali è emerso che le disposizioni incluse nel regolamento interno e negli orientamenti applicabili alla selezione e all'inquadramento nel grado di detto personale non tenevano conto in maniera uniforme dell'esperienza professionale acquisita dagli agenti in questione. Inoltre, uno degli orientamenti applicati non indicava una data di entrata in vigore. Queste incoerenze aumentano il rischio di errori nell'inquadramento del personale temporaneo assunto ai sensi dell'articolo 2, lettera b), del RAA.

9.24. Un membro del personale, assunto come agente temporaneo in base alle disposizioni suddette (un caso fra i quattro esaminati), è stato inquadrato in un grado superiore al grado di base previsto per la sua carriera. La persona in questione è stata reinquadrata nel grado di base dopo sei mesi, quando si è constatato che mancavano posti per la promozione del personale permanente. La situazione descritta denota anche debolezze nella pianificazione della ripartizione dei posti disponibili fra le varie categorie di personale.

RISPOSTE DEL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE

9.23. *Le linee guida per l'inquadramento degli agenti temporanei attualmente in vigore (DRHF 001/08) sono state adottate il 14 gennaio 2008. Tuttavia, dal luglio 2010 tutti gli agenti temporanei 2b vengono sempre inquadrati al livello AD5, inizialmente per mancanza di gradi disponibili a livello più alto, ma in seguito per una scelta di politica. Le linee guida in effetti non sono state aggiornate in modo da rispecchiare tale cambio di politica. Il CESE adeguerà le disposizioni vigenti della sua regolamentazione/delle sue linee guida in materia di inquadramento degli agenti temporanei assunti ai sensi dell'articolo 2, lettera b), del RAA, al fine di garantire un'applicazione coerente e trasparente. La Corte sarà informata della data di attuazione della futura decisione, prevista per la fine dell'autunno del 2012.*

Il documento non datato cui si è fatto riferimento era un documento di lavoro interno, inteso esclusivamente a fornire indicazioni pratiche per le procedure di assunzione degli agenti sia contrattuali che temporanei, che verrà integrato nelle linee guida aggiornate di cui sopra.

RISPOSTE DEL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE

9.24. *Nel caso cui la Corte si riferisce, il membro del personale è stato in effetti reinquadrato nel grado base della sua carriera in occasione del rinnovo del suo contratto, 6 mesi dopo l'entrata in vigore del contratto iniziale, a causa della mancanza, in quel momento, di posti disponibili nel grado iniziale.*

Il Comitato è costantemente impegnato a migliorare le previsioni di utilizzo dei posti. Tuttavia, per le piccole istituzioni i margini di manovra sono limitati, dato che pochi movimenti imprevedibili di personale possono avere notevoli ripercussioni e quindi essere difficili da riequilibrare.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Servizio europeo per l'azione esterna**Versamento di indennità e prestazioni sociali a membri del personale**

9.25. In sei dei 17 casi controllati, le informazioni disponibili presso il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) riguardo alla situazione personale e familiare dei membri del personale non era aggiornata. In tre di questi casi, ne sono conseguiti dei pagamenti non corretti, in quanto gli importi dedotti non rispecchiavano il valore più recente applicabile delle prestazioni versate dalle autorità nazionali.

Stipulazione di contratti con agenti temporanei

9.26. L'analisi delle retribuzioni versate a tre agenti temporanei, su un campione di otto casi esaminati, ha rivelato che i contratti di assunzione erano stati firmati da entrambe le parti dai tre ai sette mesi dopo l'entrata in servizio degli interessati. Questa pratica crea una situazione di incertezza giuridica per entrambe le parti in causa.

Gestione di un contratto per la fornitura di servizi di sicurezza

9.27. La fattura relativa al versamento mensile di 5 340 euro per la fornitura di servizi di sicurezza alla delegazione in Venezuela reca erroneamente la dicitura «certified correct» (conforme ai fatti), dato che i servizi in questione non erano ancora stati prestati. Questa pratica non è conforme all'articolo 79 del regolamento finanziario. Inoltre, il contratto di sicurezza correlato è stato in vigore per 24 anni senza subire modifiche. L'audit ha inoltre evidenziato che la delegazione era stata esentata, solo in maniera informale, dal pagamento dell'IVA, nonostante la normativa sul recupero dell'IVA fosse in vigore in Venezuela dal 2000. L'importo IVA non recuperato in questo lasso di tempo non è stato calcolato.

RISPOSTA DEL SEAE

9.25. Il SEAE chiederà regolarmente, una volta all'anno, ai dipendenti di aggiornare il proprio dossier personale, ribadendo l'obbligo di dichiarare le indennità percepite. Questa comunicazione sarà inviata a settembre.

I sistemi IT devono permettere di aggiornare periodicamente gli importi percepiti conformemente alla legislazione/alle norme nazionali o regionali sugli aumenti di tali indennità. A quanto risulta, il PMO avrebbe sviluppato uno strumento IT, recentemente sperimentato per le indennità versate dalle autorità belghe, che, in un secondo momento, sarà esteso ad altre categorie di beneficiari, compreso il personale SEAE. Il SEAE chiederà al PMO di poter beneficiare di questa applicazione IT il più rapidamente possibile.

RISPOSTA DEL SEAE

9.26. È possibile che, durante il periodo transitorio durante il quale molti diplomatici provenienti dagli Stati membri sono stati assunti come agenti temporanei, alcuni contratti siano stati firmati soltanto qualche tempo dopo l'entrata in servizio. Si è trattato però di casi isolati. Tutte queste persone sono state assunte in base a procedure standard e regolari. Il SEAE provvederà affinché casi del genere non si ripetano in futuro.

RISPOSTA DEL SEAE

9.27. La delegazione ha ricevuto l'ordine di indire una nuova gara di appalto per i servizi di sicurezza e di recuperare l'IVA indebitamente versata dal 2000.

Più in generale, alle delegazioni è stato ribadito più volte, e a tutti i livelli, l'importanza di indire regolarmente nuove gare di appalto per i contratti di servizi.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Appalti

9.28. In tre delle cinque procedure di gara ristrette esaminate, concernenti la fornitura di servizi di sicurezza, sono state rilevate debolezze nella definizione e nell'applicazione dei criteri di aggiudicazione e nella valutazione delle offerte, nella redazione dei documenti di gara, nella definizione e nell'applicazione dei criteri di selezione, nonché nell'adempimento delle rispettive funzioni da parte della commissione di apertura e del comitato di valutazione. In uno di questi casi, il comitato di valutazione ha scelto di respingere, senza un'ulteriore analisi, un'offerta che indicava un importo anormalmente basso, sebbene l'offerente confermasse che fosse dovuto a un errore di trascrizione. In altre due procedure relative alla prestazione di servizi di gestione delle infrastrutture (valore contrattuale: 285 000 euro per una durata di quattro anni) e alla locazione di uffici (valore contrattuale: 9 000 000 euro per dieci anni), non è stato possibile fornire alla Corte la documentazione fondamentale concernente l'esecuzione di alcune fasi delle procedure.

Altre istituzioni e organismi

9.29. L'audit non ha evidenziato debolezze significative riguardo agli aspetti sottoposti ad audit per la Corte di giustizia, il Comitato delle regioni, il Mediatore europeo e il Garante europeo della protezione dei dati.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI**Conclusioni**

9.30. Sulla base dell'audit svolto, la Corte conclude che l'insieme dei pagamenti per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2011 riguardanti le spese amministrative e di altra natura delle istituzioni e degli organismi non presenta errori rilevanti (cfr. paragrafo 9.9).

9.31. Sulla base dell'audit svolto, la Corte conclude che i sistemi di supervisione e controllo esaminati per le spese amministrative e di altra natura sono efficaci.

9.32. La Corte attira l'attenzione sugli errori e le debolezze che non hanno influito sulla conclusione tratta. La Corte ha esaminato un campione di procedure di appalto (cfr. paragrafi 9.15, 9.16, 9.17, 9.18, 9.20, 9.21 e 9.28) riscontrando diverse debolezze nell'applicazione dei criteri di selezione e di aggiudicazione, alcune delle quali hanno inciso sull'esito della procedura. Altre debolezze riguardavano l'organizzazione di gare transfrontaliere, la gestione delle procedure di attribuzione per aggiudicazione automatica e il rispetto delle disposizioni in materia di redazione e archiviazione dei documenti di gara. La Corte ha inoltre rilevato debolezze nell'esame di un campione di calcoli e pagamenti concernenti le indennità sociali (cfr. paragrafi 9.12, 9.19 e 9.25) e di un campione di contratti di assunzione di personale non permanente (cfr. paragrafi 9.13, 9.23, 9.24 e 9.26).

RISPOSTA DEL SEAE

9.28. *Fino all'aprile 2011 la preparazione della documentazione per i bandi di gara spettava all'unità RELEX K8 (ora MDR-B1). Con l'istituzione del SEAE e la creazione di un servizio contratti (MDR-A2), la qualità della documentazione è migliorata.*

La gara di appalto per i servizi di gestione delle infrastrutture a cui si fa riferimento è stata indetta senza il sostegno del servizio MDR-A2. Per quanto riguarda il contratto da 9 milioni di euro per la locazione di uffici, i documenti principali (relazione della delegazione sull'edificio e parere positivo della sede) sono stati inviati nel frattempo (giugno 2012) alla Corte.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

9.30-9.31. *La Commissione osserva che l'insieme delle operazioni relative alle spese amministrative non presenta errori rilevanti e che i relativi sistemi di supervisione e di controllo sono efficaci ormai da molti anni consecutivi.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Raccomandazioni

9.33. *L'allegato 9.3* illustra i risultati dell'esame svolto dalla Corte in merito ai progressi compiuti nell'attuazione delle raccomandazioni espresse nella relazione annuale sull'esercizio finanziario 2009. Va rilevato quanto segue:

- a) indennità sociali: la Corte ha raccomandato al Parlamento europeo, alla Commissione europea e al Garante europeo della protezione dei dati (cfr. paragrafi 9.14, 9.19 e 9.26 della relazione annuale sull'esercizio 2009) di richiedere al proprio personale di fornire, a intervalli appropriati, dei documenti che ne attestino la situazione personale e l'applicazione di un sistema per il monitoraggio tempestivo di tali documenti;
- b) l'audit ha constatato che i problemi identificati nella relazione annuale della Corte sull'esercizio 2009 persistevano, seppure in misura minore, nel 2011 nell'ambito del Parlamento e del SEAE (ex direzione generale Relazioni esterne della Commissione europea). Permane quindi il rischio, qualora la situazione dei singoli membri del personale sia mutata, che vengano effettuati pagamenti non corretti o indebiti. Per quanto riguarda il Garante europeo della protezione dei dati, le misure attuate a seguito dell'audit della Corte sono state efficaci.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

9.33.

- a) *La Commissione aggiungerà un nuovo modulo all'interfaccia SYSPER2/Rights, nel quale il personale dovrà dichiarare l'attività professionale del coniuge. Anche gli altri moduli dell'interfaccia SYSPER2/Rights che sono in corso di realizzazione comprendono sezioni relative agli assegni di uguale natura.*

RISPOSTA DEL SEAE

9.33. *Il SEAE chiederà regolarmente, una volta all'anno, ai dipendenti di aggiornare il proprio dossier personale, ribadendo l'obbligo di dichiarare le indennità percepite. Questa comunicazione sarà inviata a settembre.*

I sistemi IT devono permettere di aggiornare periodicamente gli importi percepiti conformemente alla legislazione/alle norme nazionali o regionali sugli aumenti di tali indennità. A quanto risulta, il PMO avrebbe sviluppato uno strumento IT, recentemente sperimentato per le indennità versate dalle autorità belghe, che, in un secondo momento, sarà esteso ad altre categorie di beneficiari, compreso il personale SEAE. Il SEAE chiederà al PMO di poter beneficiare di questa applicazione IT il più rapidamente possibile.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

9.34. Alla luce del presente esame e delle constatazioni e conclusioni formulate per l'esercizio 2011, la Corte raccomanda alla Commissione quanto segue:

— **Raccomandazione 1:** le istituzioni e gli organismi interessati (cfr. paragrafi 9.12, 9.19 e 9.25) dovrebbero fare in modo che il personale fornisca, a intervalli appropriati, i documenti che ne attestano la situazione personale, nonché porre in atto un sistema per il monitoraggio tempestivo di tali documenti. I sistemi informatici usati per gestire questi pagamenti dovrebbero essere potenziati, onde garantire che le indennità versate dalle autorità nazionali siano automaticamente aggiornate,

— **Raccomandazione 2:** le istituzioni e gli organismi interessati (cfr. paragrafi 9.13, 9.23, 9.24 e 9.26) dovrebbero prendere provvedimenti per garantire l'applicazione, all'atto della stipulazione, proroga o modifica dei contratti di assunzione relativi al personale permanente, delle disposizioni normative vigenti in materia,

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

9.34.

Dall'aprile 2012 la Commissione sta provvedendo all'aggiornamento automatico in SYSPER2/Rights (il sistema di informazione per la gestione dei diritti individuali) degli importi degli assegni di uguale natura versati dallo Stato belga. Tale automatismo diminuirà in misura consistente il rischio di errori poiché l'aggiornamento non sarà più effettuato manualmente. Si procederà in seguito con gli altri Stati membri.

Inoltre, sarà aggiunto un nuovo modulo all'interfaccia SYSPER2/Rights, nel quale il personale dovrà dichiarare l'attività professionale del coniuge. Anche gli altri moduli dell'interfaccia SYSPER2/Rights che sono in corso di realizzazione comprendono sezioni relative agli assegni di uguale natura.

RISPOSTA DEL SEAE

il SEAE chiederà regolarmente, una volta all'anno, ai dipendenti di aggiornare il proprio dossier personale, ribadendo l'obbligo di dichiarare le indennità percepite. Questa comunicazione sarà inviata a settembre. I sistemi IT devono permettere di aggiornare periodicamente gli importi percepiti conformemente alla legislazione/alle norme nazionali o regionali sugli aumenti di tali indennità. A quanto risulta, il PMO avrebbe sviluppato uno strumento IT, recentemente sperimentato per le indennità versate dalle autorità belghe, che, in un secondo momento, sarà esteso ad altre categorie di beneficiari, compreso il personale SEAE. Il SEAE chiederà al PMO di poter beneficiare di questa applicazione IT il più rapidamente possibile.

RISPOSTA DEL SEAE

È possibile che, durante il periodo transitorio durante il quale molti diplomatici provenienti dagli Stati membri sono stati assunti come agenti temporanei, alcuni contratti siano stati firmati soltanto qualche tempo dopo l'entrata in servizio. Si è trattato però di casi isolati.

Tutte queste persone sono state assunte in base a procedure standard e regolari. Il SEAE provvederà affinché casi del genere non si ripetano in futuro.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- **Raccomandazione 3:** le istituzioni e gli organismi interessati (cfr. paragrafi 9.15, 9.16, 9.17, 9.18, 9.20, 9.21 e 9.28) dovrebbero, mediante controlli appropriati e un orientamento più efficace, fare in modo che gli ordinatori migliorino la concezione, il coordinamento e l'attuazione delle procedure di appalto.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

L'OIL ha già provveduto a rivedere il suo approccio per quanto riguarda le procedure di gara al fine di razionalizzare tutti gli aspetti del capitolato d'onere.

RISPOSTA DEL SEAE

La raccomandazione 3 è in fase di attuazione grazie alla creazione del servizio MDR-A2 e all'importante lavoro svolto per migliorare la qualità delle procedure di appalto. Il servizio MDR-A2 ha inoltre elaborato un manuale sugli appalti e un modello per i contratti per i servizi di sicurezza nelle delegazioni. Altri modelli sono in preparazione.

ALLEGATO 9.1

RISULTATI DELLA VERIFICA DELLE OPERAZIONI RELATIVE ALLE SPESE AMMINISTRATIVE E DI ALTRA NATURA

	2011				2010	2009	2008
	Spese relative al personale	Spese relative agli immobili	Altre spese	Totale			
DIMENSIONI E STRUTTURA DEL CAMPIONE							
Totale operazioni (<i>di cui</i>):	43	4	9	56	58	57	57
anticipi	0	0	3	3	4	2	0
pagamenti finali	43	4	6	53	54	55	57
RISULTATI DELLA VERIFICA ⁽¹⁾ ⁽²⁾							
Percentuale di operazioni verificate e risultate							
Non inficiate da errori	91 % (39)	100 % (4)	100 % (9)	93 % (52)	93 %	93 %	91 %
Inficiate da uno o più errori	9 % (4)	0 % (0)	0 % (0)	7 % (4)	7 %	7 %	9 %
IMPATTO STIMATO DEGLI ERRORI QUANTIFICABILI							
Tasso di errore più probabile				0,1 %			
Limite superiore dell'errore (LIE)				0,3 %			
Limite inferiore dell'errore (LSE)				0,0 %			

⁽¹⁾ Per visualizzare meglio i diversi profili di rischio che presentano i vari settori del gruppo di politiche, il campione è stato suddiviso in segmenti.

⁽²⁾ Le cifre fra parentesi indicano il numero effettivo di operazioni.

ALLEGATO 9.2

*RISULTATI DELL'ESAME DEI SISTEMI RELATIVI ALLE SPESE AMMINISTRATIVE E DI ALTRA NATURA***Valutazione dei sistemi esaminati**

Sistemi considerati	Valutazione globale
Tutti i sistemi	Efficaci

SEGUITO DATO ALLE RACCOMANDAZIONI FORMULATE IN PRECEDENZA PER LE SPESE AMMINISTRATIVE E DI ALTRA NATURA

Anno	Raccomandazione della Corte	Analisi della Corte sui progressi compiuti	Risposta dell'Istituzione
2009	<p>Parlamento</p> <p><i>Versamento delle prestazioni sociali a membri del personale</i></p> <p>Il personale dovrebbe essere invitato a fornire, a intervalli appropriati, dei documenti che ne confermino la situazione personale. Il Parlamento dovrebbe inoltre porre in atto un sistema per il monitoraggio e il controllo tempestivi di tali documenti.</p>	<p>Come menzionato nell'allegato 7.4 della relazione annuale sull'esercizio finanziario 2010, il Parlamento ha adottato alcune misure per mitigare il rischio: lancio di una campagna per verificare l'ammissibilità a talune prestazioni; attuazione di uno strumento di controllo automatizzato («scheda elettronica») che consente la verifica annuale dei dati personali e amministrativi degli agenti; esecuzione di controlli sulla fissazione dei diritti individuali nell'ambito delle procedure di assunzione o in occasione del passaggio di categoria. L'audit della Corte ha tuttavia dimostrato che permane il rischio di pagamenti non corretti o indebiti.</p>	<p>Nel quadro dei miglioramenti costanti apportati all'ambiente di controllo in materia e per aumentare notevolmente il tasso di risposta degli agenti all'esercizio annuale di convalida/aggiornamento dei dati personali, è stato avviato un rilancio personalizzato, per via gerarchica. A tal fine, le Direzioni Risorse hanno ricevuto un elenco degli agenti della propria Direzione Generale che non hanno ancora risposto alla campagna 2012. Tale misura rappresenta una fase preliminare, prima dell'applicazione di misure più coercitive in caso di mancata risposta.</p>
	<p>Commissione — DG RELEX</p> <p><i>Versamento di indennità e prestazioni sociali a membri del personale</i></p> <p>Il personale dovrebbe essere invitato a fornire ai servizi della Commissione, a intervalli appropriati, i documenti che ne attestino la situazione personale. La DG Relex dovrebbe inoltre porre in atto un sistema per il monitoraggio e il controllo tempestivi di questi documenti.</p>	<p>Come menzionato all'allegato 7.4 della relazione annuale sull'esercizio 2010, la creazione del SEAE rappresenterà un'opportunità per ricordare agli agenti l'obbligo di aggiornare il proprio fascicolo qualora ciò incida sui loro diritti, nonché di predisporre controlli adeguati. L'audit della Corte ha tuttavia dimostrato che permane il rischio di pagamenti non corretti o indebiti.</p>	<p>Commissione</p> <p>Dall'aprile 2012 la Commissione sta provvedendo all'aggiornamento automatico in SYSPER2/Rights (il sistema di informazione per la gestione dei diritti individuali) degli importi degli assegni di uguale natura versati dallo Stato belga. Tale automatismo diminuirà in misura consistente il rischio di errori poiché l'aggiornamento non sarà più effettuato manualmente. Si procederà in seguito con gli altri Stati membri.</p> <p>Inoltre, sarà aggiunto un nuovo modulo all'interfaccia SYSPER2/Rights, nel quale il personale dovrà dichiarare l'attività professionale del coniuge. Anche gli altri moduli dell'interfaccia SYSPER2/Rights che sono in corso di realizzazione comprendono sezioni relative agli assegni di uguale natura.</p> <p>SEAE</p> <p>Il PMO, che si occupa della gestione del personale del SEAE presso la sede, aggiornerà automaticamente le indennità percepite da altra fonte. Questo aggiornamento sarà esteso al personale del SEAE presso la sede a partire dall'autunno 2012. Per quanto riguarda il proprio personale nelle delegazioni, il SEAE si servirà di un'applicazione per la dichiarazione delle indennità «percepite da altra fonte» («PPA») in Sysper2 per invitare il personale a conformarsi agli obblighi derivanti dall'articolo 67 dello statuto.</p>

Anno	Raccomandazione della Corte	Analisi della Corte sui progressi compiuti	Risposta dell'Istituzione
2009	<p>Garante europeo della protezione dei dati</p> <p><i>Versamento delle prestazioni sociali ai membri del personale</i></p> <p>Il personale dovrebbe essere invitato a fornire, a intervalli appropriati, dei documenti che ne comprovino la situazione personale. A tale proposito, il Garante europeo della protezione dei dati dovrebbe migliorare il sistema posto in atto per il monitoraggio e il controllo tempestivi di questi documenti.</p>	<p>Come menzionato all'allegato 7.4 della relazione annuale sull'esercizio 2010, il Garante europeo della protezione dei dati ha posto in atto una serie di strumenti per una migliore gestione delle prestazioni (contatti ufficiali nell'ambito dell'Ufficio del Garante europeo della protezione dei dati e con il PMO e scheda informativa annuale). L'audit della Corte ha dimostrato che tali misure sono efficaci.</p>	<p><i>Il GEPD prende debitamente atto dei risultati dell'analisi della Corte e intende continuare a migliorare il sistema posto in atto per un monitoraggio e un controllo tempestivi.</i></p>

CAPITOLO 10

Ottenere risultati dal bilancio dell'UE

INDICE

	<i>Paragrafi</i>
Introduzione	10.1-10.2
Relazione di valutazione delle finanze dell'Unione basata sui risultati conseguiti	10.3-10.4
Relazioni dei direttori generali sulle realizzazioni dell'esercizio	10.5-10.18
Introduzione	10.5-10.6
A partire dallo scorso esercizio, sono intervenute alcune modifiche positive	10.7
In alcuni casi, la pertinenza rimane un problema	10.8-10.12
La mancanza di spiegazioni incide negativamente sulla comparabilità	10.13-10.16
Coerenza di obiettivi, indicatori e valori-obiettivo	10.14-10.15
Fornire spiegazioni circa la performance ottenuta	10.16
L'attendibilità dei dati rappresenta una sfida quando essi provengono da fonti esterne	10.17-10.18
Risultati degli audit sulla performance svolti dalla Corte	10.19-10.33
Introduzione	10.19-10.21
Analisi delle esigenze: non vi sono solidi elementi probatori	10.22-10.24
Progettazione: non è sufficientemente chiaro cosa si vuole ottenere	10.25-10.30
Valore aggiunto UE: giustificazione dell'intervento dell'UE	10.31-10.33
Conclusioni e raccomandazioni	10.34-10.39
Conclusioni	10.34-10.38
Raccomandazioni	10.39

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

INTRODUZIONE

10.1. Il presente capitolo tratta della performance. Una breve sezione introduttiva riguarda la prima relazione di valutazione redatta dalla Commissione ⁽¹⁾. Il resto del capitolo presenta le osservazioni della Corte sulle autovalutazioni della performance da parte della Commissione, contenute nella parte 1 delle relazioni annuali di attività dei direttori generali della Commissione ⁽²⁾, e mette in evidenza alcuni dei principali temi sollevati dalle relazioni speciali sulla performance redatte dalla Corte nel 2011 ⁽³⁾.

10.2. La performance è valutata in base ai principi della sana gestione finanziaria (economia, efficienza ed efficacia) ⁽⁴⁾. La misurazione della performance è essenziale durante tutto il processo dell'intervento pubblico e riguarda le risorse (i mezzi finanziari, umani, materiali, organizzativi o normativi necessari per l'attuazione del programma), le realizzazioni (i risultati tangibili del programma), i risultati (gli effetti immediati del programma sui destinatari o beneficiari diretti) e l'impatto (i cambiamenti a lungo termine a livello della società attribuibili, almeno in parte, all'azione dell'UE).

RELAZIONE DI VALUTAZIONE DELLE FINANZE DELL'UNIONE BASATA SUI RISULTATI CONSEGUITI

10.3. Nel febbraio 2012, la Commissione ha pubblicato una relazione, indirizzata al Parlamento europeo ed al Consiglio, sulla valutazione delle finanze dell'Unione in base ai risultati conseguiti (di seguito, «relazione di valutazione») ⁽⁵⁾. Il trattato prevede che la Commissione ottemperi a tale obbligo, e che detta relazione sia parte degli elementi sulla base dei quali il Parlamento dà atto ogni anno alla Commissione dell'esecuzione del bilancio ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ L'articolo 318 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE, GU C 83 del 30.3.2010) dispone che la Commissione presenti al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione di valutazione delle finanze dell'Unione basata sui risultati conseguiti.

⁽²⁾ L'articolo 60, paragrafo 7, 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 (GU L 248 del 16.9.2002, pag. 1) indica che la relazione annuale di attività «illustra i risultati delle operazioni a fronte degli obiettivi che gli sono stati assegnati, i rischi associati a dette operazioni, l'impiego delle risorse messe a sua disposizione e l'efficienza ed efficacia del sistema di controllo interno».

⁽³⁾ Le relazioni speciali della Corte riguardano il bilancio dell'UE e i Fondi europei di sviluppo.

⁽⁴⁾ Articolo 27 del regolamento finanziario.

⁽⁵⁾ Relazione della Commissione al Parlamento europeo ed al Consiglio sulla valutazione delle finanze dell'Unione in base ai risultati conseguiti, COM(2012) 40 definitivo.

⁽⁶⁾ Articoli 318 e 319 del TFUE.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

10.4. In seguito ad una richiesta da parte del Parlamento, la Corte ha pubblicato il parere n. 4/2012 sulla relazione di valutazione (7) nel giugno 2012. Nel proprio parere, la Corte afferma che la relazione è vaga, di poca sostanza, e pertanto apporta un valore aggiunto limitato; e che il Parlamento, il Consiglio e la Commissione dovrebbero utilizzare l'opportunità loro offerta dalla relazione per discutere e stabilire di comune accordo come rendere tale documento utile ai fini della procedura di scarico.

10.4. *La relazione di valutazione del 2010 è stata discussa con l'autorità competente per il discarico all'inizio del 2012. Sulla base di tali discussioni, la Commissione ha riesaminato l'approccio adottato per la prima relazione di valutazione al fine di riferire in maniera più completa sui risultati delle attività finanziate dal bilancio, basandosi sulla documentazione esistente. La Commissione continua, tuttavia, a perfezionare la relazione di valutazione come contributo fondamentale alla procedura di scarico tenendo conto delle reazioni dell'autorità competente per il discarico.*

RELAZIONI DEI DIRETTORI GENERALI SULLE REALIZZAZIONI DELL'ESERCIZIO

Introduzione

10.5. I direttori generali della Commissione fissano nei piani di gestione annuali gli obiettivi in materia di performance per la propria direzione generale e rendono poi conto di quanto è stato conseguito nelle relazioni annuali di attività. La Corte ha esaminato le relazioni di tre direzioni generali (DG): della DG Agricoltura e sviluppo rurale (DG AGRI), della DG Politica regionale (DG REGIO) della DG Sviluppo e cooperazione - EuropeAid (EuropeAid) (8). Insieme, queste tre DG sono responsabili di circa i tre quarti dei pagamenti effettuati a carico del bilancio dell'UE nel 2011 (9).

10.6. La Corte ha considerato le modifiche intervenute dallo scorso anno nei meccanismi di informativa interna della Commissione e, per le tre DG di cui sopra, ha appurato se gli obiettivi e gli indicatori di performance fossero:

- a) pertinenti — si trattava di verificare se gli indicatori fossero coerenti con gli obiettivi delle politiche e con la modalità di gestione e se fossero collegati a obiettivi quantificati;

(7) Parere n. 4/2012 sulla relazione della Commissione concernente la valutazione delle finanze dell'Unione in base ai risultati conseguiti, presentata a norma dell'articolo 318 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (GU C 179 del 20.6.2012).

(8) Le relazioni annuali di attività della DG AGRI e della DG REGIO sono state esaminate anche nella relazione annuale della Corte sull'esercizio 2010. EuropeAid è stato creato nel gennaio 2011 riunendo la DG per lo Sviluppo e i rapporti con gli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (DG DEV) e l'Ufficio di cooperazione EuropeAid (DG AIDCO).

(9) DG AGRI: 56,2 miliardi di euro; DG REGIO: 32,9 miliardi di euro; EuropeAid: 4,1 miliardi di euro.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- b) *comparabili* — si trattava di verificare se gli indicatori selezionati in fase di pianificazione fossero successivamente stati utilizzati per la rendicontazione, fornendo spiegazioni per gli eventuali cambiamenti; e
- c) *affidabili* — si trattava di verificare se il lettore potesse avere ragionevoli garanzie che le informazioni riportate fossero corrette ⁽¹⁰⁾.

A partire dallo scorso esercizio, sono intervenute alcune modifiche positive

10.7. Nel novembre 2011, la Commissione ha reso disponibili ai propri direttori generali linee-guida riviste per la preparazione delle relazioni annuali di attività 2011. Le modifiche introdotte tenevano conto, tra l'altro, delle osservazioni formulate dalla Corte nella relazione annuale sull'esercizio 2010 ⁽¹¹⁾. Ad esempio, sono state chiarite le istruzioni su come riferire dei risultati conseguiti per quel che riguarda le politiche nella prima parte della relazione annuale di attività: i direttori generali sono invitati a concentrarsi maggiormente sui progressi compiuti nel conseguimento degli obiettivi in termini di risultati e impatto, nonché a fornire una descrizione delle realizzazioni conseguite.

In alcuni casi, la pertinenza rimane un problema

10.8. A livello strategico, le DG devono definire un numero limitato di «obiettivi generali» e un insieme di «indicatori d'impatto» che permettano di tenere traccia dei progressi compiuti rispetto agli obiettivi generali. Gli obiettivi generali e gli indicatori d'impatto, considerati congiuntamente, sono strumenti a disposizione dei dirigenti della Commissione — e quindi anche di chi legge la relazione di attività, come l'autorità di scarico — per valutare in che misura la direzione generale stia raggiungendo i propri obiettivi di alto livello. La Corte ha riscontrato una serie di problemi, relativi agli obiettivi e agli indicatori, che limitavano l'utilità di questi ultimi, come illustrato nei paragrafi che seguono.

⁽¹⁰⁾ Per questo aspetto, la Corte ha effettuato soltanto un esame limitato — cfr. paragrafo 10.17.

⁽¹¹⁾ La tempistica della relazione annuale della Corte è tale che la Commissione ha a disposizione poco tempo per tener conto dei messaggi contenuti nella stessa quando vengono redatte le relazioni annuali di attività.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

10.9. In alcuni casi, vi erano debolezze concernenti la coerenza interna degli obiettivi e degli indicatori (cfr. esempio 10.1).

Esempio 10.1**DG AGRI: l'indicatore d'impatto non copre l'obiettivo nella sua interezza**

Nella relazione annuale di attività, un obiettivo generale ha tre finalità:

- promuovere un settore agricolo redditizio e competitivo;
- che rispetti elevati standard ambientali e produttivi;
- assicurando al contempo un tenore di vita equo alla popolazione agricola.

L'unico indicatore d'impatto per questo obiettivo è «l'evoluzione del reddito degli imprenditori agricoli», che si riferisce unicamente alla prima delle tre finalità sopra elencate. In altre parole, non vi sono indicatori per le prime due finalità.

EuropeAid: indicatore d'impatto formulato come un obiettivo

L'indicatore d'impatto «approccio coordinato a livello UE», che corrisponde all'obiettivo generale n. 4 («Promuovere un quadro di sviluppo internazionale basato su una cooperazione multilaterale rafforzata e su una governance globale»), e che ha come valore-obiettivo la «conclusione di nuovi contratti UE di sostegno al bilancio in conformità ai principi della comunicazione COM 638», è formulato come un obiettivo piuttosto che come un indicatore.

10.10. Molti degli obiettivi di alto livello e degli indicatori definiti nell'ambito delle tre DG oggetto di audit non sono adatti alla misurazione annuale che il processo di preparazione della relazione annuale di attività comporta. Ciò perché alcune politiche sono concepite per avere un impatto a più lungo termine, con un notevole scarto temporale tra investimento e beneficio. La maggior parte degli indicatori e dei valori-obiettivo si riferiva all'intero periodo 2007-2013, senza fare alcun uso di indicatori intermedi o di tappe principali.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

10.9.

Esempio 10.1

In base ai requisiti fondamentali della norma di controllo interno 5, i piani di gestione devono prevedere almeno un indicatore per obiettivo, sia a livello di settore che a livello di attività, per controllare e riferire in merito alle realizzazioni. Tale requisito figura nelle istruzioni permanenti del Segretariato Generale, cui la DG AGRI si attiene.

La Commissione ha compiuto notevoli sforzi per definire gli obiettivi e gli indicatori in maniera coerente e globale. In alcuni settori si tratta di un esercizio molto difficile e si deve tenere presente che gli indicatori nella RAA non dovrebbe essere letti in maniera isolata.

La Commissione ritiene che l'indicatore «evoluzione del reddito degli imprenditori agricoli» copra l'obiettivo generale 1 nella sua interezza, perché risponde non soltanto all'obiettivo di assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola, ma anche di garantire la sostenibilità economica delle aziende e delle zone rurali. Inoltre, poiché ai fini delle entrate provenienti dal pagamento unico gli agricoltori devono mantenere la terra in buone condizioni agronomiche e ambientali, anche l'obiettivo generale 1 «rispettare elevati standard ambientali e produttivi» è rispettato.

La Commissione esaminerà soluzioni alternative per definire indicatori basati su obiettivi «SMART».

10.10. *La Commissione conferma che è nella natura stessa dei programmi pluriennali di investire a lungo termine, per cui una valutazione dei loro effetti è possibile soltanto nell'arco di un periodo di tempo significativo. Per il periodo 2014-2020, la Commissione ha proposto tappe per gli indicatori di performance che sono più direttamente collegate alla politica.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

10.11. Gli indicatori d'impatto dovrebbero essere corredati di relativi valori-obiettivo quantificati. Invece:

- a) dei 29 indicatori d'impatto elencati nelle tre relazioni annuali di attività esaminate, 11 non erano corredati dei rispettivi valori-obiettivo quantificati, né di alcun termine temporale ⁽¹²⁾;
- b) per la DG REGIO, tutti i valori-obiettivo, tranne uno, sono corredati di una scadenza, frequentemente a medio termine. Di conseguenza, la relazione annuale di attività per il 2011 di questa DG spesso riporta informazioni confrontandole con i risultati conseguiti relativamente al precedente periodo di programmazione (2000-2006).

10.12. Nella propria relazione annuale sull'esercizio 2010, la Corte ha osservato che le direzioni generali non avevano stabilito o non avevano reso noti gli obiettivi delle attività operative relativamente all'economia (costi delle risorse impiegate) o all'efficienza (rapporto tra risorse, realizzazioni e risultati). Separatamente, la Corte ha altresì osservato, relativamente al 2010, che nella parte 1 delle relazioni annuali di attività la descrizione delle realizzazioni nei vari settori d'intervento forniva informazioni limitate sui risultati e sull'impatto; e che il testo delle relazioni tendeva a concentrarsi più sulle risorse e realizzazioni che non sui risultati delle iniziative. Per quanto attiene al 2011, l'esame, svolto dalla Corte, dei piani di gestione e delle relazioni annuali di attività non ha rivelato alcun significativo progresso in questo campo.

La mancanza di spiegazioni incide negativamente sulla comparabilità

10.13. In linea di principio, una prassi corretta richiederebbe non solo di informare in rapporto agli obiettivi/valori-obiettivo precedentemente stabiliti, ma anche che le informazioni relative alla performance siano coerenti da un periodo all'altro, oppure che siano spiegate le modifiche effettuate, in modo che chi utilizza dette informazioni possa effettuare confronti e valutare tendenze.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

10.11. *Non sempre è fattibile, adeguato o finanche opportuno stabilire obiettivi quantificati, soprattutto perché per gli indicatori d'impatto entra in gioco una serie di fattori esterni. In questi casi, una tendenza è sufficiente come parametro di riferimento per misurare le realizzazioni.*

- a) *La Commissione si sforza di stabilire obiettivi quantificati, ove possibile. Tuttavia, in alcuni casi, ad esempio per quanto riguarda i diritti umani nei paesi terzi, gli obiettivi quantificati possono non essere sempre significativi o adeguati.*
- b) *La sezione 1.2 della RAA utilizza indicatori d'impatto basati su modelli macroeconomici e sulle informazioni statistiche per riferirsi agli obiettivi globali della politica, la cui base di riferimento è stata fissata, nella maggior parte dei casi, nel 2006. L'evoluzione degli indicatori d'impatto riflette il contributo di numerosi fattori, di cui la politica di coesione è solo uno.*

10.12. *I servizi della Commissione hanno rispettato gli obblighi stabiliti nel regolamento finanziario e nelle istruzioni per la redazione delle relazioni annuali di attività (RAA).*

La Commissione ha rafforzato le istruzioni permanenti per le RAA del 2011 in termini di economia, efficienza ed efficacia e ha chiesto alle Direzioni generali di aggiungere, su base volontaria, indicatori sulla sana gestione finanziaria nella parte 3.

La Commissione è convinta del fatto che le RAA forniscano, nel complesso, informazioni sufficienti sui risultati/esiti ottenuti.

10.13. *La Commissione ritiene che le informazioni relative alla performance debbano basarsi eventualmente su un processo di miglioramento continuo, anziché sulla coerenza. Concorda sul fatto che i cambiamenti a tale riguardo debbano essere spiegati, ma ritiene di avere fornito informazioni sufficienti al riguardo.*

⁽¹²⁾ DG AGRI: cinque indicatori; EuropeAid: cinque indicatori; DG REGIO: un indicatore.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Coerenza di obiettivi, indicatori e valori-obiettivo

10.14. Le relazioni annuali di attività dovrebbero fornire informazioni in rapporto agli obiettivi, agli indicatori e ai valori-obiettivo stabiliti nel piano di gestione. Ciò è stato in generale fatto dalla DG AGRI, che ha riclassificato alcuni indicatori d'impatto conformemente a quanto suggerito dalla Corte nel proprio audit delle relazioni annuali di attività 2010. Tuttavia, la DG AGRI non ha spiegato la sostanza di due altri cambiamenti né nel piano di gestione né nella relazione annuale di attività. E, dato che gli Stati membri potevano modificare i valori-obiettivo quantificati a proprio piacimento, tre dei quattro valori-obiettivo sono stati modificati tra il piano di gestione 2011 e la relazione annuale di attività 2011, a seguito dell'aggiornamento dei Piani di sviluppo rurale da parte degli Stati membri (cfr. esempio 10.2).

Esempio 10.2		
Valore-obiettivo	Piano di gestione 2011	Relazione annuale di attività 2011
Incremento della produzione di energia rinnovabile	20 500 Ktep ⁽¹³⁾	12 300 Ktep
Creazione di posti di lavoro	346 000	344 000
Superficie agricola utilizzata di alto valore naturalistico	3 400 000 ha	3 620 000 ha

10.15. In aggiunta agli obiettivi generali, la DG REGIO stabilisce anche «priorità pluriennali». Rispetto al piano di gestione 2011, in quello per il 2012 aumenta il numero delle priorità pluriennali, che passano da quattro a cinque, e viene modificata la descrizione di alcune delle altre priorità. Inoltre, nel piano di gestione 2012 il numero di «priorità operative specifiche» di più basso livello passa da 28 a 39, senza che vi sia alcuna spiegazione per nessuna di queste modifiche.

10.14. La Commissione ritiene che gli indicatori e gli obiettivi siano stabili negli anni. Come indicato in questa constatazione, il cambiamento negli indicatori e negli obiettivi è un'eccezione, che ha fatto seguito alle raccomandazioni della Corte di riconsiderare due indicatori d'impatto come indicatori di risultato. Questo è stato chiaramente segnalato nell'aggiornamento del piano di gestione del 2011.

Effettivamente gli Stati membri hanno la possibilità di adattare i loro obiettivi per migliorare il piano di sviluppo rurale (cfr. risposta all'esempio 10.2).

Esempio 10.2
Gli Stati membri hanno la possibilità di adattare i loro obiettivi, e le valutazioni intermedie sono state un'occasione importante per perfezionare dati e metodo e, se necessario, adeguare gli obiettivi.
Per quanto riguarda la riduzione significativa dell'obiettivo «Incremento della produzione di energia rinnovabile», si tratta di un errore in un piano di sviluppo rurale, che è stato corretto. Alla luce delle valutazioni intermedie, è stato possibile svolgere ulteriori controlli di qualità e quindi individuare e correggere tale errore.

10.15. La DG REGIO stabilisce il titolo e il numero di priorità pluriennali dopo avere esaminato i modi per svolgere la sua missione nel modo più efficiente e migliore dal punto di vista giuridico, come anche il numero di priorità annuali specifiche.

I cambiamenti constatati dalla Corte rispecchiano le sfide che l'Unione europea si trova attualmente ad affrontare con la crisi finanziaria ed economica e i corrispondenti adeguamenti nella definizione delle priorità della politica regionale e della DG REGIO.

⁽¹³⁾ Un Ktep (mille tonnellate di petrolio equivalente) è la quantità di energia prodotta dalla combustione di mille tonnellate di petrolio grezzo.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Fornire spiegazioni circa la performance ottenuta

10.16. La finalità delle relazioni sulla performance è di informare le parti interessate. Tuttavia, anche quando sarebbe stato possibile fornire un'adeguata spiegazione dei motivi per cui la performance ottenuta non ha raggiunto l'obiettivo o valore-obiettivo specifico, le relazioni annuali di attività non lo hanno fatto. Ciò si è verificato per la relazione della DG AGRI, anche quando la performance era molto al di sotto del valore-obiettivo: per quattro indicatori, il livello di performance era inferiore alla metà del valore-obiettivo. Nel caso della DG REGIO, la relazione annuale di attività fornisce un'analisi dettagliata, punto per punto, della performance in relazione alle priorità pluriennali (cfr. paragrafo 10.15), ma non viene fatto lo stesso per gli obiettivi generali e gli indicatori d'impatto.

L'attendibilità dei dati rappresenta una sfida quando essi provengono da fonti esterne

10.17. Esaminare l'attendibilità di tutti i dati contenuti nelle tre relazioni annuali di attività oltrepassava l'ambito dell'audit della Corte. Sulla base del limitato esame da essa svolto, la Corte ha constatato che i dati relativi a EuropeAid erano in genere attendibili, dato che nella maggior parte dei casi gli indicatori erano internazionalmente riconosciuti e verificabili in maniera indipendente. Nelle relazioni annuali di attività della DG AGRI e della DG REGIO, le quali dipendono entrambe largamente dai dati forniti dagli Stati membri, sono stati invece riscontrati una serie di problemi, come illustrato nell'esempio 10.3.

Esempio 10.3**DG AGRI: le informazioni sulla performance ottenuta erano basate su dati incompleti**

Vi sono 88 piani di sviluppo rurale nell'intera Unione europea. Ma, per tre indicatori, la performance a livello UE dichiarata nella relazione era basata su dati relativi rispettivamente a sei, nove e 32 di questi 88 piani. E un altro indicatore riportava la performance UE in base a dati provenienti da solo otto dei 27 Stati membri.

10.16. La Commissione ritiene di avere fornito spiegazioni sufficienti. Gli indicatori presentati nella RAA non dovrebbero essere letti da soli. È il sistema di indicatori nel piano di gestione nel suo insieme che permette di trarre conclusioni sull'impatto e sui risultati della politica, che si basano su modelli macroeconomici e dati statistici relativi agli obiettivi globali dell'evoluzione della politica.

10.17.**Esempio 10.3****DG AGRI: le informazioni sulla performance ottenuta erano basate su dati incompleti**

L'aggregazione a livello dell'UE dell'effetto netto della politica del piano di sviluppo rurale sugli indicatori di impatto è stata effettuata utilizzando i dati quantificati disponibili trasmessi dagli Stati membri. La maggior parte delle valutazioni intermedie non ha fornito un impatto quantificato che attestasse che le valutazioni intermedie sono state effettuate in una fase troppo precoce del periodo di programmazione per poter rilevare l'effetto misurabile e l'impatto. Gli impatti riguardano processi a lungo termine.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

DG REGIO: incoerenze interne nella relazione annuale di attività

Il numero di posti di lavoro creati viene riportato in modo diverso: a pag. 34 si parla di 200 000 posti di lavoro in 25 Stati membri, mentre a pag. 169 dell'Allegato 6 di 165 000 posti in 21 Stati membri; e la nota n. 126, relativa a questi ultimi, elenca soltanto 19 Stati membri.

La popolazione aggiuntiva con accesso alla banda larga viene individuata in 900 000 persone a pag. 34 e in 806 826 persone a pag. 172 dell'Allegato 6.

Il dato relativo alle nuove strade costruite viene presentato in maniera differente: 920 km in 12 Stati membri (pag. 34) e 805 km in 10 Stati membri (pag. 171 dell'Allegato 6).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

DG REGIO: incoerenze interne nella relazione annuale di attività

La Commissione sottolinea che esistono due approcci per la presentazione delle informazioni in merito agli obiettivi e agli ultimi risultati noti. Tutte le incoerenze interne sono adeguatamente spiegate nel testo.

— La parte principale della relazione annuale di attività (RAA) contiene informazioni sul livello complessivo di realizzazione della politica di coesione, comprese le cifre fornite da tutti gli Stati membri, a prescindere dal fatto che abbiano o meno obiettivi (che non è un requisito).

— Nell'allegato 6 figura un raffronto diretto tra gli obiettivi e i risultati. Sono incluse cifre soltanto per quegli Stati membri che trasmettono relazioni su entrambi gli aspetti (esclusi cioè gli Stati membri che trasmettono relazioni sui progressi compiuti ma non sugli obiettivi). Questo approccio è coerente negli anni ed è mirato a permettere una valutazione dei progressi compiuti rispetto agli obiettivi.

10.18. La capacità della DG AGRI e della DG REGIO di garantire la qualità dei dati che sono stati loro trasmessi dagli Stati membri è limitata. La DG REGIO ha raccomandato agli Stati membri di concentrarsi sugli indicatori fondamentali e ha pubblicato linee direttrici sull'inserimento dei dati. Ha anche avviato una procedura annuale di verifica, che ha avuto come risultato l'individuazione di alcuni errori nei dati ricevuti. L'introduzione, per il prossimo periodo di programmazione, di una «riserva di efficacia e di efficienza» per i fondi del quadro strategico comune (QSC)⁽¹⁴⁾ potrebbe rivelarsi un modo per incentivare gli Stati membri a fornire dati sulla performance che siano pertinenti, raffrontabili e attendibili. Tuttavia, la tempestività con cui tali dati vengono forniti rimarrà una sfida. Ad esempio, attualmente gli Stati membri devono fornire dati alla DG REGIO entro il mese di giugno dell'anno successivo, per cui i dati riportati nella relazione annuale di attività 2011, pubblicata nel 2012, si riferiscono al 2010.

10.18. Il controllo svolto dalla Commissione sulla qualità dei dati forniti dagli Stati membri per il periodo di programmazione attuale sarà proseguito e intensificato.

In base alla proposta legislativa della Commissione per il nuovo periodo, a titolo di incentivo per gli Stati membri il 5 % dei fondi dovrebbe essere accantonato all'inizio del nuovo periodo di programmazione per fornire risorse aggiuntive agli Stati membri che hanno conseguito i loro obiettivi prefissati [cfr. COM(2011)615 definitivo].

La Commissione non ritiene che la tempestività dei dati costituisca una sfida. La DG REGIO utilizza sempre i più recenti dati disponibili, pur ammettendo che, nel quadro degli obblighi di comunicazione della normativa vigente e di quella futura proposta, i dati dell'anno precedente non saranno disponibili prima dell'aprile dell'anno seguente.

⁽¹⁴⁾ Tali fondi comprendono il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo di coesione, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISULTATI DEGLI AUDIT SULLA PERFORMANCE SVOLTI DALLA CORTE**Introduzione**

10.19. Le relazioni speciali della Corte appurano se i principi della sana gestione finanziaria (cfr. paragrafo 10.2) siano applicati al bilancio dell'Unione europea. La Corte sceglie l'argomento delle proprie relazioni speciali — specifici settori di bilancio o temi gestionali — in modo da produrre il massimo impatto, in base a una gamma di criteri, quali il livello di entrate o spese in questione (rilevanza), i rischi per la sana gestione finanziaria e il grado di interesse delle parti interessate.

10.20. Nel 2011 la Corte ha adottato ⁽¹⁵⁾ 16 relazioni speciali, elencate nel riquadro 10.1.

Riquadro 10.1**Relazioni speciali adottate dalla Corte dei conti europea nel 2011 ⁽¹⁶⁾**

- N. 1/2011: «La deconcentrazione della gestione dell'assistenza esterna della Commissione dai servizi centrali alle delegazioni ha migliorato l'erogazione degli aiuti?».
- N. 2/2011: «Seguito dato alla relazione speciale n. 1/2005 concernente la gestione dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode».
- N. 3/2011: «L'efficacia e l'efficienza dei contributi dell'UE erogati attraverso gli organismi delle Nazioni Unite nei paesi teatro di conflitti».
- N. 4/2011: «Audit dello strumento relativo alle garanzie per le PMI».
- N. 5/2011: «Il regime di pagamento unico (RPU): aspetti da considerare per migliorare la sana gestione finanziaria».
- N. 6/2011: «I progetti cofinanziati dal FESR nel settore del turismo sono risultati efficaci?».
- N. 7/2011: «Il sostegno agroambientale è ben concepito e gestito in modo soddisfacente?».
- N. 8/2011: «Recupero dei pagamenti indebiti effettuati nell'ambito della politica agricola comune».
- N. 9/2011: «I progetti di e-Government sovvenzionati dal FESR sono stati efficaci?».

⁽¹⁵⁾ L'adozione significa approvazione a fine di pubblicazione. La pubblicazione, che richiede impaginazione, traduzione, ecc., avviene di solito due mesi più tardi.

⁽¹⁶⁾ Le relazioni speciali sono disponibili sul sito Internet della Corte dei conti europea: <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/publications/auditreportsandopinions/specialreports>.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- N. 10/2011: «I programmi “Latte alle scuole” e “Frutta nelle scuole” sono efficaci?».
- N. 11/2011: «La concezione e la gestione del sistema delle indicazioni geografiche ne consentono l'efficacia?».
- N. 12/2011: «Le misure dell'UE hanno contribuito ad adeguare la capacità delle flotte pescherecce alle possibilità di pesca?».
- N. 13/2011: «I controlli sul regime doganale 42 impediscono e individuano i casi di evasione in materia di IVA?».
- N. 14/2011: «L'assistenza finanziaria dell'UE ha migliorato la capacità della Croazia di gestire i fondi di post-adesione?».
- N. 15/2011: «Le procedure della Commissione consentono una gestione efficace del controllo sugli aiuti di Stato?».
- N. 16/2011: «L'assistenza finanziaria dell'UE per la disattivazione di centrali nucleari in Bulgaria, Lituania e Slovacchia: risultati e sfide future».

10.21. Nella relazione annuale dell'anno scorso, la Corte ha spiegato come le constatazioni delle proprie relazioni speciali del 2010 abbiano riguardato l'intero ciclo di vita tipico della gestione: dalla pianificazione strategica e l'identificazione dei bisogni fino alla rendicontazione della performance ottenuta. L'estensione delle relazioni speciali della Corte nel 2011 è stata ugualmente vasta e varia. Tuttavia, dato che l'UE si prepara ad entrare nel nuovo periodo di programmazione 2014-2020, la Corte esamina nella presente relazione gli insegnamenti che possono essere tratti dalle relazioni speciali del 2011 ai fini della preparazione di nuovi programmi e progetti, concentrandosi su tre argomenti: analisi dei bisogni, progettazione, e concetto di valore aggiunto UE. Queste tre tematiche si riflettono inoltre, in vario grado, nei recenti pareri della Corte sulle proposte di regolamento relative al Quadro strategico comune e alla politica agricola comune ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁷⁾ Parere n. 7/2011 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca compresi nel quadro strategico comune e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 (GU C 47 del 17.2.2012) e parere n. 1/2012 su alcune proposte di regolamenti concernenti la politica agricola comune per il periodo 2014-2020 (cfr. <http://eca.europa.eu>).

Analisi delle esigenze: non vi sono solidi elementi probatori

10.22. Nella relazione annuale sull'esercizio 2010, la Corte ha anche affermato che, se si vogliono produrre buoni risultati, è importante individuare chiaramente le esigenze che i programmi sono destinati a soddisfare⁽¹⁸⁾. L'assistenza fornita alla Croazia, in modo che quest'ultima sia in grado di gestire i finanziamenti dell'UE una volta aderito all'Unione, rappresenta un esempio di un caso in cui la Commissione ha in generale assicurato che fossero individuate le esigenze fondamentali⁽¹⁹⁾.

10.23. Nel 2011, la Corte ha continuato a rilevare e riferire di casi nei quali non erano state svolte solide analisi delle esigenze. Ad esempio, le strategie iniziali di e-Government — laddove i progetti possano essere sostenuti dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) — sono state principalmente definite in risposta a dichiarazioni politiche anziché in base a una valutazione rigorosa delle esigenze, col risultato che i progetti non affrontano gli aspetti più importanti⁽²⁰⁾. E, per due dei tre programmi di disattivazione dei reattori nucleari esaminati dalla Corte, non era stata svolta alcuna valutazione delle esigenze in relazione all'obiettivo dei programmi di ridurre l'impatto derivante dall'aver anticipato la data di chiusura degli impianti nucleari rispetto a quella originariamente prevista⁽²¹⁾.

10.24. Una conseguenza di un'insufficiente analisi delle esigenze è che diventa più difficile determinare quale dei progetti in competizione è verosimilmente in grado di offrire il miglior rapporto costi/benefici. È stato questo il caso dell'audit sui progetti di e-Government di cui sopra⁽²²⁾, ed anche dell'audit sul sostegno UE al settore agroambientale. In quest'ultimo caso, la Corte ha affermato che assegnare risorse in modo mirato alle regioni nelle quali vi è più bisogno è fondamentale per accrescere gli effetti ambientali del sostegno agroambientale; tuttavia, gli Stati membri non avevano considerato il grado di focalizzazione auspicabile sulla base di un'analisi dei costi e dei benefici che questa comporta⁽²³⁾.

10.22. *La Commissione concorda sul fatto che una solida analisi delle esigenze costituisca una parte importante del ciclo dei programmi e sta esaminando attentamente i casi in cui la Corte ha rilevato che tale analisi non era stata svolta adeguatamente.*

10.23. *Il costo della migrazione all'e-Government è molto elevato. È necessario fissare delle priorità ed è ragionevole che queste siano definite in risposta a dichiarazioni politiche, che sono servite come mezzo di sensibilizzazione oltre che come primo abbozzo di strategia. Tuttavia, nel frattempo la definizione delle priorità è notevolmente migliorata e oggi tutti gli Stati membri hanno messo a punto strategie di e-Government più sofisticate.*

I trattati di adesione o la normativa successiva hanno ravvisato la necessità di adottare misure di attenuazione. Il regime di sostegno dell'UE è concepito in modo da garantire che le misure proposte dagli Stati membri siano conformi alle loro strategie nazionali in materia di energia e basate su di esse, che inevitabilmente tengono conto dell'impatto della disattivazione delle centrali nucleari.

10.24. *La Commissione concorda sul fatto che l'analisi delle esigenze possa contribuire a individuare i progetti prioritari. Tuttavia, nell'ambito del sostegno al settore agroambientale, alcuni Stati membri hanno considerato il grado di focalizzazione auspicabile sulla base di un'analisi dei costi e dei benefici che questa comporta. La Romania, ad esempio, si concentra sui pagamenti agroambientali su base geografica ad alto valore naturale, selezionando le regioni ammissibili sulla base di dati a livello macroeconomico. Per quanto riguarda i progetti di e-Government, a seguito delle iniziative politiche intraprese dall'UE, oggi tutti gli Stati membri hanno elaborato strategie di e-Government più sofisticate sulla base del piano d'azione per l'e-Government 2011-2015.*

⁽¹⁸⁾ Paragrafo 8.36 della relazione annuale relativa all'esercizio 2010.

⁽¹⁹⁾ Paragrafo 17 della relazione speciale n. 14/2011: «L'assistenza finanziaria dell'UE ha migliorato la capacità della Croazia di gestire i fondi di post-adesione?» (<http://eca.europa.eu>).

⁽²⁰⁾ Paragrafo 56, lettera a), della relazione speciale n. 9/2011: «I progetti di e-Government sovvenzionati dal FESR sono stati efficaci?» (<http://eca.europa.eu>).

⁽²¹⁾ Paragrafo 26 e figura 7 della relazione speciale n. 16/2011: «L'assistenza finanziaria dell'UE per la disattivazione di centrali nucleari in Bulgaria, Lituania e Slovacchia: risultati e sfide future» (<http://eca.europa.eu>).

⁽²²⁾ Paragrafo 56, lettera b), della relazione speciale n. 9/2011.

⁽²³⁾ Paragrafi 72 e 78 della relazione speciale n. 7/2011: «Il sostegno agroambientale è ben concepito e gestito in modo soddisfacente?» (<http://eca.europa.eu>).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Progettazione: non è sufficientemente chiaro cosa si vuole ottenere

10.25. Identificare i bisogni rappresenta soltanto l'inizio del processo. Una buona progettazione, sia dei programmi sia dei singoli progetti all'interno dei programmi stessi, è essenziale ai fini di una sana gestione finanziaria, in modo che i fondi conseguano il massimo impatto al minimo costo. La progettazione dei programmi e dei singoli progetti all'interno dei programmi stessi dovrebbe stabilire un nesso fra le attività finanziate dal bilancio e le realizzazioni, i risultati e l'impatto di tali spese.

10.26. In un caso, la Commissione ha preso in considerazione i problemi di progettazione di un regime d'aiuto per migliorare, almeno in parte, la progettazione di un regime d'aiuto simile. Di conseguenza, le misure volte ad incoraggiare il consumo di frutta nelle scuole non soffrono degli stessi problemi di scarsa attrattiva per i beneficiari e di effetto inerziale⁽²⁴⁾ di cui soffre il simile programma «Latte alle scuole»⁽²⁵⁾. Tuttavia, la Corte ha continuato a riscontrare una serie di debolezze nella progettazione dei flussi di finanziamento che ha controllato nel 2011, come illustrato di seguito.

10.27. La Commissione eroga una parte del sostegno per i paesi teatro di conflitti tramite gli organismi delle Nazioni Unite. Tuttavia, quasi tutti (18 su 19) gli accordi di contributo esaminati dalla Corte soffrivano di una serie di debolezze di progettazione, quali la mancanza di criteri di base di riferimento e di obiettivi non specifici o l'assenza di indicatori. Di conseguenza, non era sufficientemente chiaro cosa si desiderava ottenere né in che modo valutare il successo delle attività finanziate⁽²⁶⁾.

10.26. *La Commissione ritiene che l'ultima revisione del programma di distribuzione di latte nelle scuole abbia risposto in larga misura alle osservazioni della Corte al fine di migliorare l'efficienza complessiva del regime.*

10.27. *La Commissione riconosce l'importanza della concezione dei progetti, ma ritiene che soltanto 2 dei 18 casi presentassero carenze che potevano incidere direttamente sui risultati del progetto.*

La Commissione ha introdotto nuove attività di formazione e orientamento nel 2011 per migliorare la concezione dei progetti, rispondendo così in ampia misura alle preoccupazioni della Corte.

Inoltre, la relazione speciale della Corte ha riconosciuto che, anche in condizioni estremamente difficili, i progetti attuati in collaborazione con le Nazioni Unite nei paesi teatro di conflitti raggiungono buoni risultati e sono ragionevolmente sostenibili.

⁽²⁴⁾ Si ha effetto inerziale quando una misura di aiuto va a vantaggio di un beneficiario che, senza l'aiuto, avrebbe preso la stessa decisione.

⁽²⁵⁾ Paragrafo 53 della relazione speciale n. 10/2011: «I programmi "Latte alle scuole" e "Frutta nelle scuole" sono efficaci?» (<http://eca.europa.eu>).

⁽²⁶⁾ Paragrafi 23-24 e 48 della relazione speciale n. 3/2011: «L'efficacia e l'efficienza dei contributi dell'UE erogati attraverso gli organismi delle Nazioni Unite nei paesi teatro di conflitti» (<http://eca.europa.eu>).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

10.28. Il regime di pagamento unico (RPU) della politica agricola comune (PAC) è stato concepito per incoraggiare gli agricoltori a soddisfare la richiesta di mercato e per promuovere pratiche agricole maggiormente rispettose dell'ambiente. Vi è tuttavia una contraddizione nella concezione dell'RPU: la sua finalità è di sostenere il reddito individuale, ma in pratica la ripartizione dell'assistenza finanziaria tiene poco conto della situazione specifica del destinatario dell'aiuto, col risultato che la ripartizione dei sussidi ai singoli agricoltori resta essenzialmente basata sulla superficie coltivata e pertanto una parte cospicua degli aiuti RPU continua ad essere erogata ad aziende di grandi dimensioni, come già avveniva nel sistema precedente⁽²⁷⁾.

10.29. Il sistema delle indicazioni geografiche (IG) è un regime d'aiuto inteso a tutelare i nomi che identificano prodotti le cui qualità, notorietà o altre caratteristiche sono essenzialmente attribuibili alla loro origine geografica (ad esempio, prosciutto di Parma, *Bayerisches Bier* ecc.). La misura del successo del regime delle IG dipende, tra l'altro, dal suo utilizzo da parte dei produttori. Vi è il potenziale per attrarre ulteriori produttori ad aderire al sistema delle IG, specialmente negli Stati membri in cui la sua diffusione è bassa. Tuttavia, le misure disponibili e le procedure applicate non incoraggiano i produttori a partecipare⁽²⁸⁾.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

10.28. Il regime di pagamento unico (RPU) si è rivelato uno strumento molto efficace per fornire un sostegno al reddito di base, permettendo al contempo agli agricoltori di prendere decisioni sulla produzione in base ai segnali del mercato. Questo è dovuto al fatto che i pagamenti sono disaccoppiati dalla produzione e non interferiscono con le decisioni sulla produzione. Per poter beneficiare dei pagamenti, i beneficiari, le parcelle e le attività devono soddisfare precise condizioni stabilite nel regolamento del Consiglio, che sono compatibili con le norme dell'OMC, cioè non sono legate ai fattori di produzione.

I bisogni relativi al sostegno al reddito di base delle «grandi aziende agricole» non dovrebbero essere considerati sistematicamente inferiori a quelli di altre aziende, in quanto le entrate dipendono in gran parte dai tipi di produzione, dai costi delle materie prime e della produzione, dalla manodopera agricola, ecc.

Il valore e il numero dei diritti sono stati calcolati utilizzando i riferimenti storici sulla produzione e le superfici, in modo da assicurare una transizione agevole verso il disaccoppiamento. Pertanto, la distribuzione attuale dei pagamenti diretti tra le aziende riflette semplicemente il fatto che la ripartizione delle superfici e della produzione agricola non è uniforme tra le aziende agricole dell'UE.

Tuttavia, la questione della redistribuzione degli aiuti tra gli agricoltori e gli Stati membri viene presa in considerazione nelle proposte legislative per la PAC dopo il 2013 e dovrebbe portare anche a una distribuzione più mirata degli aiuti nel quadro del RPU. Quanto al fatto di aggiungere valore e qualità alla spesa, la Commissione ha proposto di migliorare e aggiungere alcuni altri elementi, rispondendo in tal modo alle questioni sollevate dalla Corte nella sua relazione speciale: Ridefinire e orientare meglio il sostegno.

10.29. Il sistema è principalmente inteso a tutelare la proprietà intellettuale. Sono stati posti in essere gli strumenti e i mezzi giuridici adeguati e i produttori sono invitati ad aderire su base volontaria, come dimostra peraltro l'interesse manifestato dai produttori nei confronti del regime: è stato registrato un numero significativo di denominazioni (oltre 1 000), pari a un valore di mercato di 14,5 miliardi di euro (nel 2008).

Gli Stati membri che hanno aderito all'UE nel 2004 stanno cercando di recuperare il ritardo per poter partecipare al regime. È stata avviata una serie di iniziative, tra cui campagne di informazione, fiere, esposizioni internazionali tematiche e/o preparazione di guide per i richiedenti le indicazioni geografiche (DOP o IGP), per attirare nuovi candidati potenziali.

⁽²⁷⁾ Paragrafo 44 della relazione speciale n. 5/2011: «Il regime di pagamento unico (RPU): aspetti da considerare per migliorare la sana gestione finanziaria» (<http://eca.europa.eu>).

⁽²⁸⁾ Paragrafo 61 della relazione speciale n. 11/2011: «La concezione e la gestione del sistema delle indicazioni geografiche ne consentono l'efficacia?» (<http://eca.europa.eu>).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

10.30. Nell'ambito della politica comune della pesca, la Commissione fornisce sostegno agli Stati membri per ridurre la capacità delle loro flotte pescherecce, con lo scopo ultimo di preservare gli stock ittici. Problemi legati alla concezione stanno riducendo l'efficacia di tale sostegno. Ad esempio, i criteri di ammissibilità e di selezione per i programmi di disarmo dei pescherecci erano poco coerenti con gli obiettivi, col risultato che sono stati dismessi pescherecci la cui attività esercitava solo un impatto limitato, o nessun impatto, sugli stock ittici interessati ⁽²⁹⁾.

Valore aggiunto UE: giustificazione dell'intervento dell'UE

10.31. La Commissione ha definito il valore aggiunto UE come «il valore, risultante da un intervento dell'UE, aggiuntivo rispetto al valore che sarebbe stato altrimenti creato dalla sola azione dello Stato membro» ⁽³⁰⁾. La Corte aveva in precedenza suggerito che qualunque definizione di tale termine dovesse basarsi sui principi elencati nel riquadro 10.2 e aveva raccomandato di enunciare in maniera articolata il concetto di valore aggiunto UE, e di farlo in una dichiarazione politica adeguata o nella normativa europea, onde fornire un orientamento alle autorità politiche dell'UE al momento di scegliere le priorità di spesa ⁽³¹⁾.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

10.30. *I casi analizzati dalla Corte sono stati analizzati e discussi con gli Stati membri. Ove necessario, gli Stati membri stanno adottando azioni correttive, compreso il recupero degli importi indebitamente versati.*

10.31. *La Commissione sottolinea che il concetto di valore aggiunto UE può essere utilizzato in molti contesti diversi: nelle riflessioni del mondo accademico sul bilancio dell'UE, nella definizione degli obiettivi e/o dei criteri di selezione dei progetti in specifici programmi dell'UE, nelle disposizioni del regolamento finanziario e nella valutazione dei programmi esistenti; tuttavia ritiene che il valore aggiunto di un progetto politico vada oltre un semplice riferimento a cifre.*

Uno degli scopi del menzionato documento di lavoro dei servizi della Commissione era di spiegare il valore aggiunto rappresentato dal bilancio dell'UE e di presentare numerosi esempi di come funzioni in pratica negli Stati membri, fornendo così agli organi decisionali dell'UE gli orientamenti necessari per scegliere le priorità di spesa.

Inoltre, il processo di valutazione d'impatto della Commissione presenta ai responsabili politici i vantaggi e gli svantaggi delle varie opzioni politiche, valutando il loro impatto potenziale. Il processo risponde in tal modo anche alla questione del valore aggiunto delle proposte della Commissione.

⁽²⁹⁾ Paragrafi 51-58 e 76 della relazione speciale n. 12/2011: «Le misure dell'UE hanno contribuito ad adeguare la capacità delle flotte pescherecce alle possibilità di pesca?» (<http://eca.europa.eu>).

⁽³⁰⁾ Sezione 1.1 del documento di lavoro dei servizi della Commissione *The added value of the EU budget*, SEC(2011) 867 definitivo, che accompagna la comunicazione «Un bilancio per la strategia 2020», COM(2011) 500 definitivo.

⁽³¹⁾ Paragrafo 18 del parere n. 1/2010 «Migliorare la gestione finanziaria del bilancio dell'Unione europea: rischi e sfide» (<http://eca.europa.eu>).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Riquadro 10.2**Principi che la Corte suggerisce debbano essere alla base del concetto di valore aggiunto UE**

- Le spese finanziate dal bilancio dell'Unione europea effettuate all'interno dell'Unione devono presentare, per l'UE e i suoi cittadini, benefici evidenti e visibili che non potrebbero essere raggiunti unicamente attraverso la spesa a livello nazionale, regionale o locale, ma che invece potrebbero essere meglio conseguiti a livello di Unione, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione.
- La spesa avente effetti transfrontalieri o di interesse comune è *prima facie* una migliore candidata per l'azione UE rispetto alla spesa con effetti geograficamente limitati.
- Una ragionevole concentrazione della spesa potrebbe *prima facie* favorire il conseguimento dell'obiettivo di aggiungere valore UE.
- Per quanto riguarda le spese effettuate all'esterno dell'Unione, quali quelle relative agli aiuti allo sviluppo, il valore aggiunto sarebbe verosimilmente accresciuto da un approccio selettivo: ad esempio, concentrandosi sul coordinamento degli aiuti allo sviluppo in aree dove vi è il sostegno dei donatori mondiali e mettendo l'accento sulle attività per le quali l'esperienza specifica dell'UE è di particolare valore ⁽³²⁾.

10.32. La Corte ha sottolineato che i programmi di spesa che non forniscono alcun valore aggiunto UE non saranno probabilmente in grado, per definizione, di utilizzare in modo efficace ed efficiente il denaro del contribuente UE ⁽³³⁾. Nelle proprie relazioni speciali del 2011, la Corte ha riscontrato casi in cui l'esistenza del valore aggiunto UE era, nella migliore delle ipotesi, dubbia:

- non è possibile dimostrare il valore aggiunto UE dello strumento relativo alle garanzie per le PMI (SMEG), in quanto i relativi risultati avrebbero anche potuto essere conseguiti attraverso finanziamenti nazionali ⁽³⁴⁾;

⁽³²⁾ Paragrafo 8 della risposta della Corte dei conti europea alla comunicazione della Commissione «Riformare il bilancio, cambiare l'Europa», aprile 2008.

⁽³³⁾ Paragrafo 9 del parere n. 7/2011.

⁽³⁴⁾ Paragrafo 104 della relazione speciale n. 4/2011 «L'audit dello strumento relativo alle garanzie per le PMI» (<http://eca.europa.eu>).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Riquadro 10.2

La Commissione ritiene che il valore aggiunto di un progetto politico debba essere un parametro importante per giustificare la spesa a livello dell'UE.

La Commissione ha saggiato il valore aggiunto della spesa proposta in tutti i settori politici al momento di formulare le sue proposte per il bilancio dell'UE per il periodo 2007-2013, attenendosi ai seguenti criteri:

- *efficacia*: quando l'azione dell'UE è il solo modo di ottenere risultati,
- *efficienza*: quando l'UE offre un migliore rapporto costo/efficacia,
- *sinergia*: quando le azioni dell'UE sono necessarie per integrare, stimolare e promuovere le azioni.

La Commissione ha elaborato il nuovo quadro finanziario pluriennale e gli strumenti e programmi settoriali in modo che:

- gli obiettivi possano essere meglio realizzati attraverso la spesa a livello dell'UE,
- il contributo della spesa a livello dell'UE sia sottolineato,
- il valore aggiunto dell'UE sia particolarmente rilevante,
- la condivisione delle risorse a livello dell'UE generi economie di scala e produca risultati migliori.

La comunicazione della Commissione «Un Programma di cambiamento» dell'ottobre 2011 e le successive conclusioni del Consiglio del 14 maggio 2012 raccomandano di concentrarsi sui paesi che necessitano di maggiore aiuto e su un numero limitato di settori in cui è possibile ottimizzare l'impatto e in cui il valore aggiunto europeo è chiaro.

10.32. La Commissione ritiene che il valore aggiunto dei programmi di spesa debba essere valutato in relazione agli obiettivi fissati e ai criteri utilizzati durante la valutazione iniziale del valore aggiunto delle proposte della Commissione. (cfr. riquadro 10.2).

- la Commissione sta già tenendo conto di questa osservazione nelle discussioni e nella pianificazione relative alla prossima generazione di strumenti finanziari del quadro finanziario pluriennale per il periodo successivo al 2013, in cui «garantire il valore aggiunto europeo» è uno dei principi fondamentali che tutti gli strumenti proposti devono rispettare,

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- per i progetti turistici cofinanziati dal FESR, in assenza di un adeguato sistema per stabilire obiettivi e monitorare la performance rispetto ad essi, è difficile stimare l'entità del valore aggiunto UE conseguito ⁽³⁵⁾; e
- nel caso dell'assistenza finanziaria fornita dall'UE per la disattivazione di centrali nucleari in tre Stati membri, la Corte ha concluso che il quadro politico era relativamente fluido e ha raccomandato all'UE di basare ogni eventuale decisione di fornire ulteriore assistenza finanziaria su una valutazione del valore aggiunto UE di tale intervento ⁽³⁶⁾.

10.33. Alcuni pareri recenti della Corte hanno fatto riferimento alle debolezze della Commissione nel definire gli obiettivi delle politiche in termini di risultati — che cosa i fondi UE sono intesi conseguire ⁽³⁷⁾. Senza chiari valori-obiettivo per i risultati attesi, continuerà ad essere difficile per la Commissione dimostrare che la propria spesa apporti valore aggiunto UE — e dunque difficile fornire garanzie che la propria spesa sia efficiente ed efficace.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Conclusioni

10.34. Il processo con cui le relazioni annuali di attività vengono preparate dalle direzioni generali della Commissione è in fase di evoluzione. Rispetto allo scorso anno, vi sono stati apprezzabili segni di miglioramento (cfr. paragrafo 10.7).

10.35. La pertinenza rimane un problema, specie riguardo alla coerenza interna degli obiettivi e degli indicatori, alla fissazione di utili valori-obiettivo quantificati e alla misurazione annuale dei progressi compiuti. Come avvenuto lo scorso anno, le tre direzioni generali controllate dalla Corte non hanno riferito in merito all'economia e all'efficienza nella parte 1 delle relazioni annuali di attività (cfr. paragrafi 10.8-10.12).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- la Commissione rileva che l'audit della Corte sulla performance ha constatato che i progetti turistici presi in esame hanno avuto un notevole impatto sull'occupazione,
- la Commissione ritiene che il valore aggiunto europeo dei programmi fosse palese: senza questi programmi, sarebbe stato molto difficile realizzare l'obiettivo globale di migliorare significativamente la sicurezza nucleare nell'UE, nonché aiutare gli Stati membri a ridurre gli effetti della chiusura anticipata.

Il 24 novembre 2011 la Commissione ha proposto un regolamento del Consiglio relativo al sostegno dell'Unione ai programmi di assistenza alla disattivazione nucleare in Bulgaria, Lituania e Slovacchia [COM(2011)783] per il periodo 2014-2020. Tale misura è stata accompagnata da un'approfondita analisi d'impatto, che comprende una valutazione del valore aggiunto europeo.

10.33. Un'attenzione maggiore alla performance e ai risultati costituisce uno dei principali obiettivi della Commissione nelle sue proposte «Un bilancio per la strategia Europa 2020» ai fini della realizzazione degli obiettivi strategici a lungo termine dell'Unione con le risorse disponibili nei prossimi sette anni.

Di conseguenza, tutti i programmi e gli strumenti inclusi nella proposta di quadro finanziario pluriennale sono stati concepiti in modo che i loro risultati ed effetti contribuiscano sostanzialmente al conseguimento dei principali obiettivi politici dell'UE, sottolineando così i risultati e la performance previsti.

10.34. La Commissione si sforza di migliorare costantemente la qualità e la chiarezza delle sue relazioni.

10.35. La Commissione ha rafforzato le istruzioni permanenti per le RAA del 2011 in termini di efficienza ed efficacia e ha chiesto alle Direzioni generali di aggiungere, su base volontaria, indicatori sulla sana gestione finanziaria nella parte 3. Alcune DG hanno riferito in merito nel 2011.

⁽³⁵⁾ Paragrafo 46 della relazione speciale n. 6/2011: «I progetti cofinanziati dal FESR nel settore del turismo sono risultati efficaci?» (<http://eca.europa.eu>).

⁽³⁶⁾ Paragrafo 42, lettera b), della relazione speciale n. 16/2011.

⁽³⁷⁾ Paragrafo 10 del parere n. 7/2011 e paragrafi 8 e 151 del parere n. 1/2012.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

10.36. Gli obiettivi, gli indicatori e i valori-obiettivo stabiliti nei piani di gestione della DG AGRI e della DG REGIO erano in genere quelli usati per le relazioni di attività, ed erano in genere coerenti con quelli dello scorso anno. Tuttavia, laddove erano state apportate modifiche, non sempre veniva fornita una spiegazione (cfr. paragrafi 10.13-10.16).

10.37. Limitazioni giuridiche e vincoli di ordine pratico hanno inficiato l'affidabilità delle informazioni raccolte dalle direzioni generali presso gli Stati membri riguardo ai programmi nell'ambito della gestione concorrente. Sono state adottate alcune misure per incentivare gli Stati membri a fornire dati sulla performance pertinenti, raffrontabili e attendibili per i Fondi del quadro strategico comune nel prossimo periodo di programmazione, e non è escluso che da ciò possano essere in futuro tratti preziosi insegnamenti. Vi è il problema aggiuntivo della tempestività (cfr. paragrafi 10.17-10.18).

10.38. Per quanto riguarda le tre specifiche aree analizzate, nelle proprie relazioni speciali del 2011 la Corte ha rilevato che:

- a) spesso non sono presenti valutazioni dei bisogni di buona qualità, sebbene esse siano fondamentali nel garantire che la spesa UE sia orientata verso le aree (geografiche o tematiche) dove c'è più bisogno (cfr. paragrafi 10.22-10.24);
- b) vi sono debolezze nella concezione dei programmi che incidono negativamente sulla capacità della Commissione di stabilire e riferire dei risultati ed impatti della spesa UE (cfr. paragrafi 10.25-10.30);
- c) per la Commissione è molto difficile dimostrare il valore aggiunto UE della spesa dell'UE (cfr. paragrafi 10.31-10.33).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

10.36. *La Commissione concorda sul fatto che i cambiamenti rispetto alla relazione annuale d'attività dell'esercizio precedente debbano essere accompagnati da una spiegazione, ma ritiene di avere fornito informazioni sufficienti al riguardo.*

10.37. *Il controllo di qualità svolto dalla Commissione sui dati forniti dagli Stati membri per il periodo di programmazione attuale sarà proseguito e intensificato. Tuttavia, la Commissione non ritiene che la tempestività dei dati costituisca una sfida.*

Tenuto conto del periodo di programmazione di sette anni, i dati disponibili sedici mesi dopo la fine dell'esercizio possono ancora essere utilizzati per adeguare i programmi che secondo i dati presentano una scarsa performance (cfr. risposta al punto 10.18).

10.38.

- a) *La Commissione concorda sul fatto che una solida valutazione dei bisogni costituisca una parte importante del ciclo del programma e sta esaminando attentamente i casi in cui la Corte ha rilevato che tale valutazione era stata inadeguata.*
- b) *La Commissione riconosce l'importanza della concezione dei progetti, ma non è d'accordo con tutte le valutazioni formulate dalla Corte in ordine ai casi menzionati nei paragrafi da 10.25 a 10.30. Tuttavia, la Commissione esamina attentamente le valutazioni della Corte in merito e adegua la sua prassi ogniqualvolta sia opportuno per migliorare ulteriormente la concezione dei progetti.*
- c) *Nell'elaborazione del prossimo quadro finanziario pluriennale, la Commissione ha attuato i principi delineati nel riesame del bilancio del 2010, in particolare concentrandosi sul valore aggiunto della spesa UE.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Raccomandazioni

10.39. Alla luce dell'audit e delle constatazioni e conclusioni relativi all'esercizio 2011, la Corte raccomanda alla Commissione quanto segue:

— **Raccomandazione 1:** nel progettare nuovi programmi di spesa, la Commissione dovrebbe cercare di concentrare le proprie attività sui risultati e sull'impatto che desidera ottenere. Se i risultati e l'impatto non possono essere misurati prontamente, la Commissione dovrebbe porre in essere indicatori e tappe principali, basati su obiettivi SMART⁽³⁸⁾, che dimostrino che le proprie attività supportano il raggiungimento degli scopi desiderati.

— **Raccomandazione 2:** la Commissione dovrebbe collaborare con gli Stati membri per migliorare la qualità e la tempestività dei dati presentati. In particolare, essa dovrebbe trarre tutti gli insegnamenti possibili dalle misure che sono in corso di adozione per i Fondi del quadro strategico comune per incentivare gli Stati membri a fornire dati di elevata qualità sulla performance.

— **Raccomandazione 3:** per il prossimo periodo di programmazione

10.39.

La Commissione concorda con la raccomandazione della Corte e, come sottolineato, ha già preso provvedimenti a tale riguardo.

Per elaborare il prossimo quadro finanziario pluriennale, la Commissione ha attuato i principi che aveva presentato nel riesame del bilancio 2010:

- *concentrare l'attenzione sulla realizzazione delle priorità strategiche fondamentali,*
- *concentrare l'attenzione sul valore aggiunto UE,*
- *concentrare l'attenzione sull'impatto e sui risultati,*
- *fornire vantaggi reciproci in tutta l'Unione europea.*

La Commissione concorda sull'importanza della collaborazione con gli Stati membri per migliorare la qualità e la tempestività dei dati presentati. A seguito di una verifica svolta con gli Stati membri per confermare la correttezza degli indicatori presentati per via elettronica, la Commissione è convinta che la qualità dei dati continuerà a migliorare. Tuttavia, nel quadro delle disposizioni sulle relazioni previste nella normativa attuale e in quella futura, i dati relativi all'anno precedente non saranno disponibili prima dell'aprile dell'anno seguente.

Tutte le proposte specifiche che la Commissione ha presentato all'autorità legislativa definiscono gli obiettivi generali e specifici la cui realizzazione contribuirà a mantenere il valore aggiunto europeo degli strumenti finanziari proposti.

⁽³⁸⁾ Specifici, misurabili, realizzabili, pertinenti e corredati di un termine. Cfr. paragrafo 8.33 della relazione annuale della Corte relativa all'esercizio finanziario 2010.

