



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 11 giugno 2013 (14.06)
(OR. en)**

10806/13

FIN 335

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine: Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data: 6 giugno 2013
Destinatario: Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.: COM(2013) 334 final
Oggetto: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Corte dei conti: Sintesi delle realizzazioni della Commissione in materia di gestione per il 2012

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2013) 334 final.

All.: COM(2013) 334 final



Bruxelles, 5.6.2013
COM(2013) 334 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO E ALLA CORTE DEI CONTI**

Sintesi delle realizzazioni della Commissione in materia di gestione per il 2012

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO E ALLA CORTE DEI CONTI

Sintesi delle realizzazioni della Commissione in materia di gestione per il 2012

1 INTRODUZIONE

A norma dell'articolo 317 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), la Commissione europea dà esecuzione al bilancio dell'Unione sotto la propria responsabilità e nei limiti dei crediti stanziati, in conformità del principio della buona gestione finanziaria. Lo stesso articolo stabilisce altresì che gli Stati membri cooperano con la Commissione per garantire che gli stanziamenti siano utilizzati secondo i principi della buona gestione finanziaria.

Adottando la presente relazione di sintesi, la Commissione assume la piena responsabilità politica della gestione del bilancio dell'Unione europea sulla base delle garanzie e delle riserve espresse dai direttori generali e dai capi servizio nelle loro relazioni annuali di attività (RAA). Nella relazione di sintesi, la Commissione individua inoltre le questioni fondamentali della gestione che vanno affrontate in via prioritaria, nonché le misure da attuare per porre rimedio alle carenze riscontrate.

L'esecuzione operativa degli obiettivi politici e di gestione è delegata dal Collegio ai direttori generali e ai capi servizio, che, in qualità di "ordinatori delegati" (OD), ricevono gli strumenti per agire. Tale organizzazione decentrata della gestione si caratterizza per una chiara definizione delle responsabilità dei singoli soggetti. Gli OD hanno pieni poteri per la definizione del sistema di controllo più adeguato ed efficace al fine di garantire una gestione sana ed efficiente delle risorse di cui sono responsabili. Le RAA sono lo strumento principale che permette agli OD di rendere conto della propria gestione delle risorse umane e finanziarie di cui sono responsabili. Gli OD rendono conto dell'esercizio delle loro funzioni nelle RAA¹ e illustrano tutte le questioni inerenti alla loro gestione che devono essere portate all'attenzione del Collegio. Le RAA comprendono una dichiarazione firmata di affidabilità riguardante, tra l'altro, la legalità e la regolarità delle operazioni finanziarie. Ciascuna RAA conferma esplicitamente che il commissario o i commissari responsabili sono stati informati degli aspetti più importanti della RAA, comprese eventuali riserve che gli OD intendevano sollevare, prima della firma definitiva della dichiarazione di affidabilità.

La presente relazione di sintesi è stata adottata dopo essere stata discussa dal Collegio il 5 giugno 2013.

¹ Articolo 66 del regolamento finanziario.

2 CONSOLIDARE LA MISURAZIONE DELLE PRESTAZIONI

2.1 Misurazione delle prestazioni

Le RAA costituiscono un'importante fonte di informazioni, in particolare per la Corte dei conti e per l'autorità di discarico. Dal 2011 la Commissione si adopera, con il sostegno del Parlamento, del Consiglio e della Corte dei conti, per dimostrare l'importanza della qualità della spesa e il valore aggiunto del bilancio dell'Unione europea. Ad esempio, ha presentato un'ampia relazione sul valore aggiunto della spesa dell'UE a sostegno della sua proposta relativa alla nuova generazione di programmi nel prossimo quadro finanziario pluriennale².

Le istruzioni permanenti sulla preparazione delle RAA 2012 impongono agli OD di riferire in modo più approfondito come abbiano impiegato le risorse finanziarie e umane messe a loro disposizione per conseguire gli obiettivi politici stabiliti dal Collegio e come tali politiche abbiano generato valore aggiunto per la società dell'Unione europea. In tal modo la Commissione sta gradualmente diffondendo una "cultura del rendimento", la cui piena attuazione richiederà anni, anche perché è necessario mettere a punto nuovi strumenti statistici e di altro tipo. Quindi la discussione sull'ammissibilità e sulla regolarità dei pagamenti, pur rimanendo centrale, sarà accompagnata da quella relativa ai risultati delle politiche e la Commissione dev'essere pronta a rispondere adeguatamente a questa evoluzione.

La Commissione incarica i suoi servizi di approfondire il quadro di riferimento dei risultati su cui dovranno basarsi tutte le future RAA. Tale quadro di riferimento comporta la diffusione, in tutta l'organizzazione, di una cultura improntata al miglioramento delle prestazioni, la definizione ex ante degli obiettivi, il monitoraggio periodico, la misurazione ex post e la rendicontazione delle realizzazioni. La Commissione incarica il Segretariato generale e la direzione generale Bilancio di inserire gli elementi relativi alla rendicontazione dei risultati nelle istruzioni permanenti per le RAA del 2013 e per i programmi pluriennali del 2014.

La rendicontazione delle prestazioni dovrebbe concentrarsi sulle reali esigenze delle parti interessate e consolidare la dichiarazione di affidabilità con informazioni concernenti l' 'economia', l' 'efficacia' e l' 'efficienza' delle attività finanziarie e non finanziarie. I requisiti dovrebbero essere sufficientemente flessibili per riflettere la natura variegata delle attività dei servizi.

Nelle sue proposte concernenti la nuova generazione di programmi nell'ambito del prossimo quadro finanziario pluriennale (QFP) la Commissione ha incluso diversi elementi volti a potenziare il quadro di riferimento dei risultati e a semplificare le norme e i processi al fine di ridurre il rischio di errori sui pagamenti. Il quadro di riferimento dovrebbe porre maggiormente l'accento sull'efficienza e sull'efficacia nel conseguimento degli obiettivi complessivi delle varie aree politiche, tenendo comunque conto della necessità di garantire che il livello di errore nelle operazioni finanziarie non superi un limite ragionevole.

² Relazione sul valore aggiunto della spesa dell'UE (SEC(2011)867).

La Commissione esprime preoccupazione riguardo al fatto che diverse proposte da essa avanzate nell'ambito del nuovo QFP al fine di realizzare un quadro semplificato e rafforzato non siano state accolte dai colegislatori³, e invita il Parlamento e il Consiglio a tenere maggiormente conto di tali aspetti nell'ambito dei negoziati in corso.

2.2 La relazione di valutazione (articolo 318 del TFUE)

Nel novembre 2012 la Commissione ha presentato la seconda relazione⁴ **sulla valutazione delle finanze dell'Unione europea in base ai risultati conseguiti**. Tale relazione, prevista dall'articolo 318 del TFUE, si propone di fornire una panoramica degli obiettivi dei programmi dell'UE nonché degli impatti e dei risultati ottenuti. La Commissione si adopera per migliorare costantemente tale attività di rendicontazione, ad esempio armonizzandola con l'attuale programmazione e pianificazione strategica. In un'ottica di armonizzazione, gli indicatori e gli obiettivi di rendimento sono infatti definiti nei programmi pluriennali, mentre i risultati sono riportati nelle RAA e integrati da valutazioni condotte a livello dell'intera Commissione e riportate nella relazione di valutazione adottata parallelamente alla presente relazione di sintesi.

La Commissione incarica il Segretariato generale di continuare a migliorare i contenuti e la portata della relazione di valutazione, ad esempio utilizzando una maggiore quantità di informazioni sulle prestazioni e garantendo coerenza tra la relazione di valutazione e le RAA. Le informazioni sulle prestazioni provengono, ad esempio, dai controlli sulle prestazioni svolti dai servizi di audit interni ed esterni.

2.3 Revisione del regolamento finanziario

Il regolamento finanziario stabilisce le norme e i principi finanziari comuni che si possono applicare a tutte le aree politiche. La revisione del regolamento finanziario, attuata nel 2012, ha ribadito la necessità di adeguare i sistemi di controllo ai rischi individuati e all'efficacia dei costi dei controlli. Il nuovo regolamento delinea con chiarezza un quadro applicativo generale, copre tutte le modalità di gestione (compreso un quadro comune per la gestione concorrente, che rappresenta la quota più consistente del bilancio dell'Unione europea) e fissa norme specifiche per gli strumenti finanziari innovativi e i premi. Per quanto riguarda le sovvenzioni gestite direttamente dalla Commissione, il regolamento rivisto promuove specificamente il ricorso a metodi semplificati per calcolare i costi ammissibili (ad esempio importi forfetari, tassi forfetari e tabelle standard di costi unitari), facilita l'accettazione dei costi dichiarati secondo le 'prassi contabili abituali' del beneficiario e introduce procedure più leggere per le sovvenzioni di piccola entità. La Commissione ha proposto il medesimo approccio nella normativa settoriale per la gestione concorrente.

Secondo il nuovo regolamento finanziario i servizi sono tenuti a fornire informazioni sui loro sistemi di controllo interno e su quelli degli Stati membri laddove si applica la gestione concorrente. Essi sono inoltre tenuti a fornire una stima dei costi e dei benefici dei controlli

³ Comunicazione della Commissione "Secondo quadro di valutazione della semplificazione per il QFP 2014-2020" (COM(2013) 98 final).

⁴ COM(2012) 675 final.

che tali sistemi comportano e una valutazione del livello del rischio di errore previsto quando vengano sottoposte all'autorità legislativa proposte di spesa nuove o riviste. Il regolamento finanziario impone inoltre agli OD di tenere conto dei rischi e dell'efficacia dei costi quando istituiscono i sistemi di controllo, di inserire nelle RAA una valutazione complessiva dei costi e dei benefici dei controlli e, qualora persista un alto livello di errore, di individuare le carenze, analizzare i costi e i benefici di eventuali misure correttive e di attuare o proporre misure adeguate.

La Commissione incarica i suoi servizi centrali di mettere a punto specifici orientamenti affinché le RAA del 2013 riflettano, in maniera tempestiva ed efficace sul piano dei costi, i nuovi requisiti in materia di informazioni. Per quanto riguarda i costi dei controlli che esulano dall'ambito della Commissione, dovranno essere avviate le attività preparatorie necessarie affinché tali informazioni siano ricomprese nelle RAA del 2015.

3 MIGLIORARE LA QUALITÀ DELLE RELAZIONI ANNUALI DI ATTIVITÀ

3.1 La valutazione della Corte dei conti

Nella sua relazione annuale del 2011 la Corte dei conti ha valutato la qualità di varie RAA relative al 2011. Riguardo a sei di queste RAA, la Corte era del parere che l'ambito o la portata di una riserva avrebbero dovuto essere più ampi. Al contempo la Corte ha riconosciuto che le nuove istruzioni sulle modalità di calcolo del tasso di errore residuo hanno prodotto un miglioramento, soprattutto per quanto riguarda le RAA delle direzioni generali responsabili della politica di coesione e della direzione generale Ricerca e innovazione.

Le RAA del 2012 illustrano le azioni intraprese per affrontare le questioni segnalate dalla Corte dei conti. La Commissione constata con soddisfazione che tutti i suoi servizi hanno risposto alle osservazioni formulate dalla Corte in merito alle posizioni assunte dalla Commissione ("management representations") nel 2011, contribuendo fra l'altro a rispondere alle preoccupazioni espresse nella risoluzione di scarico circa l'affidabilità delle RAA⁵.

3.2 Una procedura di verifica inter pares rafforzata

In una costante ricerca di miglioramento, i servizi centrali della Commissione coadiuvano i vari servizi nella redazione delle RAA sin dalle fasi iniziali, discutendo con loro di questioni chiave e fornendo orientamenti laddove necessario. La verifica inter pares ("peer-review") si è rivelata uno strumento efficace per condividere i punti di vista su come formulare questioni trasversali e affrontare le carenze.

A seguito di un audit svolto dal servizio di audit interno in relazione alla procedura della RAA della Commissione, tale procedura è stata ulteriormente migliorata. In primo luogo le modalità di lavoro per le riunioni di verifica inter pares sono state formalizzate in un documento sulle "aspettative reciproche". In secondo luogo le direzioni generali sono invitate a documentare in che modo intendono integrare nelle loro RAA le conclusioni tratte dalle verifiche inter pares, o

⁵ Risoluzione del Parlamento europeo del 17 aprile 2013, 2012/2167(DEC), paragrafi 56-72.

a fornire spiegazioni qualora non concordino con tali raccomandazioni (principio "comply or explain", ovvero "conformità o spiegazione"). In terzo luogo è stata rivolta maggiore attenzione alle conclusioni delle RAA che sono alla base della garanzia di affidabilità, compresi i motivi che hanno condotto a formulare o meno una riserva. Tale procedura, basata sul controllo sistematico della qualità delle RAA, ha migliorato la chiarezza, la coerenza e la conformità delle istruzioni permanenti.

La Commissione incarica il Segretariato generale e la direzione generale Bilancio di fornire continui orientamenti alle direzioni generali e ai servizi attraverso un riesame periodico delle istruzioni permanenti, note di orientamento, controlli della qualità dei progetti di RAA, riunioni di verifica inter pares e adeguate attività di formazione. La nuova versione delle istruzioni permanenti, aggiornata al 2013, dovrebbe essere di ausilio ai servizi in quanto mette a disposizione modelli di rendicontazione e, al contempo, dovrebbe garantire che i servizi operino in conformità del nuovo regolamento finanziario.

3.3 Armonizzazione della quantificazione degli errori riscontrati nelle procedure d'appalto

Nel novembre del 2012 i servizi centrali hanno aggiornato i loro orientamenti sulla determinazione dei tassi di errore e i criteri da utilizzare per qualificare la dichiarazione di affidabilità con una riserva nel caso di errori connessi alle procedure di appalto pubblico nell'ambito della gestione diretta. Tali orientamenti, che hanno tenuto conto dell'impostazione generale della Corte, erano diretti a garantire trasparenza e comparabilità e a produrre un calcolo realistico dell'effettiva esposizione finanziaria, tenendo conto, al contempo, delle ricadute che gravi errori procedurali potrebbero avere sulla reputazione.

La direzione generale Politica regionale e urbana sta attualmente dirigendo un processo diretto ad aggiornare i principi di quantificazione utilizzati dai servizi responsabili della politica di coesione. La Commissione si baserà su tale attività per adottare, alla fine del 2013, una decisione finalizzata a introdurre un'impostazione armonizzata per tutti i servizi che operano in regime di gestione concorrente. La decisione si applicherà inoltre alle attività di determinati servizi le cui risorse di bilancio sono in gran parte destinate agli appalti pubblici.

3.4 Armonizzazione dei criteri di rilevanza

Nelle dichiarazioni di affidabilità i direttori generali e i direttori delle agenzie esecutive formulano riserve sulla base della loro valutazione della rilevanza delle carenze e/o osservazioni riguardanti le singole componenti delle RAA.

Seguendo le indicazioni fornite nella relazione di sintesi 2011, le direzioni generali che operano in regime di gestione concorrente si sono adoperate per armonizzare ulteriormente l'approccio per la determinazione della rilevanza. Tale approccio presuppone a) una valutazione dei sistemi di gestione e controllo nazionali; b) l'utilizzo dei tassi di errore previsti, così come determinati dalle autorità nazionali e riportati nelle relazioni di controllo annuali; e c) il calcolo di un tasso di errore residuo cumulativo.

Nella sua RAA del 2012 la direzione generale Agricoltura e sviluppo rurale ha seguito un approccio più integrato, che consiste nel riportare i risultati della **valutazione di tutti i sistemi di controllo dei programmi operativi da parte della Commissione**, tenendo conto dei diversi livelli di affidabilità ottenuti dagli organismi di certificazione, dalla Corte dei conti e dalle risultanze dei propri audit. I risultati sono visibili soprattutto per i principali sistemi nell'ambito del primo pilastro ("sostegno diretto"). Tale approccio sarà adattato secondo necessità ed esteso al resto del primo pilastro⁶ e al secondo pilastro ("sviluppo rurale") e consentirà di determinare con maggiore precisione gli importi a rischio.

La Commissione ritiene che gli sforzi volti ad armonizzare i criteri di rilevanza migliorino la coerenza, la leggibilità e la trasparenza delle RAA e incarica il direttore generale della DG Agricoltura e sviluppo rurale di proseguire in tale direzione ed estendere l'armonizzazione dei criteri di rilevanza in linea con gli orientamenti in materia di gestione concorrente, nonché di analizzare la situazione degli Stati membri nei quali il tasso di errore è superiore al 2%, esaminando in particolare i pareri di audit nazionali e le statistiche riguardanti i tassi di errore.

La Commissione incarica la direzione generale Bilancio di utilizzare l'esecuzione del nuovo regolamento finanziario e il dibattito sul quadro normativo per i programmi di spesa rientranti nell'ambito del prossimo QFP per fornire una consulenza ai servizi al fine di garantire che i criteri di rilevanza rimangano adeguati al livello di complessità, all'efficacia dei costi dei controlli necessari e all'ambiente di rischio nel quale la Commissione deve gestire i fondi.

Le istruzioni permanenti impongono alle direzioni generali di riferire in merito all'analisi degli errori, alle rispettive cause e alle azioni correttive e preventive avviate. È necessario che vi sia una chiara correlazione tra il tasso di errore residuo pluriennale segnalato e le informazioni relative ai recuperi/alle rettifiche finanziarie contenute nelle note ai conti, in modo tale da illustrare il rischio finanziario residuo e l'impatto sulla rilevanza dopo l'applicazione di tutte le misure volte a tutelare il bilancio dell'Unione europea.

La Commissione incarica la direzione generale Bilancio di fornire consulenza riguardo al modo di presentare le informazioni sui recuperi e sulle rettifiche finanziarie affinché se ne possano trarre valide conclusioni sulla reale esposizione del bilancio dell'Unione.

A causa della durata del ciclo di vita dei programmi, è inevitabile che intercorra un certo lasso di tempo tra il pagamento, il rilevamento di un errore e la sua rettifica. Un approccio di rendicontazione "cumulativo" è dunque vantaggioso. Di norma le rettifiche finanziarie rimediano alle carenze dei sistemi e non sono direttamente ricollegabili ad errori specifici a livello dei beneficiari finali. I tassi di errore residuo pluriennale e le informazioni sui recuperi/sulle rettifiche finanziarie complessivamente riportate nelle RAA di uno specifico anno di riferimento sono indicatori chiave per valutare in che modo la Commissione tutela il bilancio dell'Unione europea.

⁶ Tale approccio potrebbe tuttavia rivelarsi difficilmente applicabile alle misure di mercato nell'ambito del primo pilastro, a causa dell'elevato numero e dell'eterogeneità delle misure di sostegno del mercato.

4 GARANZIE ACQUISITE ATTRAVERSO LE RAA E RISERVE SOLLEVATE DAI DIRETTORI GENERALI

Dopo avere esaminato le RAA, in particolare le dichiarazioni firmate e le riserve formulate da ciascun ordinatore delegato (OD), la Commissione constata che tutti questi documenti forniscono ragionevoli garanzie sull'impiego delle risorse per gli scopi previsti, sull'osservanza dei principi di sana gestione finanziaria e sul fatto che le procedure di controllo seguite danno le necessarie garanzie di legalità e regolarità delle operazioni considerate.

Quindici direttori generali e due direttori di agenzie esecutive hanno sollevato complessivamente **29 riserve** nelle loro RAA per il 2012. Le riserve riguardano 17 servizi che, presi complessivamente, rappresentano l'85% delle operazioni di spesa e il 12% delle operazioni di entrata della Commissione. Tali riserve comprendono 25 delle 27 riserve già sollevate nel 2011 e ancora oggetto di azioni alla fine del 2012, più 4 riserve nuove. Due riserve sollevate in precedenza sono state revocate.

Il volume complessivo delle operazioni soggette a riserva è aumentato a causa di una nuova riserva sollevata dal direttore generale della DG DEVCO⁷, di una migliore definizione della portata delle riserve da parte della DG REGIO e della quantificazione finanziaria della riserva sollevata dalla DG AGRI in relazione ai pagamenti diretti disaccoppiati nell'ambito del primo pilastro della PAC, che per quest'anno ha determinato per tre Stati membri una riserva quantificata di natura finanziaria. Lo scorso anno tale riserva era stata sollevata per motivi di reputazione e dunque non era quantificata.

La Commissione invita le direzioni generali a riesaminare la loro strategia di controllo interno al fine di garantire che i controlli da loro attuati siano efficienti ed efficaci sul piano dei costi e che l'intensità dei controlli sia adeguata ai rischi cui esse sono confrontate, sempre tenendo in debito conto il loro impatto sul conseguimento degli obiettivi politici. La Commissione invita la direzione generale Bilancio a fornire orientamenti e a sostenere tale attività.

Al fine di garantire la coerenza e la comparabilità, la Commissione incarica i servizi centrali di esaminare i vari approcci seguiti per valutare gli importi ritenuti a rischio.

Nelle RAA gli OD hanno stimato che gli importi a rischio sono compresi tra 2,6 e 3,5 miliardi di euro. Tali importi corrispondono all'1,9% e al 2,6% di tutti i pagamenti eseguiti a carico del bilancio della Commissione e del FES nel 2012. Per quanto riguarda i due principali settori di spesa (agricoltura, risorse naturali e salute da un lato e coesione dall'altro lato), tali importi non comprendono le future rettifiche finanziarie e i recuperi che potrebbero rimediare alle irregolarità riscontrate nei pagamenti effettuati nel 2012. In base all'esperienza degli ultimi quattro anni (2009-2012), soltanto per queste due aree politiche le rettifiche finanziarie e i recuperi sono ammontati ogni anno, in media, a 2,4 miliardi di euro (confermati/decisi) e a 2,2 miliardi di euro (applicati). Presumendo che livelli analoghi si applicheranno al 2012, si

⁷ La riserva della DG DEVCO copre tutte le attività operative della DG, per un ammontare di 7,5 miliardi di euro (FES compreso) con un importo a rischio pari a 295 milioni di euro.

può concludere che le rettifiche finanziarie e i recuperi tutelano adeguatamente il bilancio dell'Unione nel suo complesso.

Nel 2012 l'importo delle rettifiche finanziarie e dei recuperi attuati in tutte le aree politiche è stato pari a 4,5 miliardi di euro (contro 1,8 miliardi di euro nel 2011). Una ripartizione dettagliata è riportata nella nota 6 del documento sui conti consolidati. Il significativo incremento rispetto all'anno precedente si spiega principalmente con l'esercizio di chiusura del programma FESR per il periodo 2000-2006 e con le rettifiche finanziarie che ne sono conseguite.

Si prende atto che non vi è una corrispondenza diretta tra i tassi di errore residuo riportati dai servizi, che sono utilizzati per stimare l'esposizione finanziaria, e i tassi di errore riportati dalla Corte dei conti europea per ciascun capitolo nella sua relazione annuale. Ciò è dovuto a svariati motivi, ma soprattutto al fatto che il tasso di errore residuo è calcolato tenendo conto dell'effetto prodotto dai vari meccanismi correttivi pluriennali. Il tasso di errore segnalato dalla Corte dei conti si basa sulle operazioni di uno specifico esercizio e pertanto dovrebbe essere contestualizzato prendendo in considerazione l'importo delle rettifiche finanziarie e dei recuperi attuati efficacemente.

Ciascun direttore generale e ciascun capo servizio ha individuato i motivi principali della o delle rispettive riserve e ha avviato conseguenti azioni correttive. In linea generale le preoccupazioni più comuni derivano dalla **complessità delle norme di ammissibilità per i beneficiari** e dalla errata applicazione delle **norme sugli appalti pubblici da parte dei beneficiari** (una causa frequente di errore che riguarda i fondi sottoposti a gestione concorrente e indiretta). Da questa esperienza la Commissione ha tratto conclusioni operative e ha proposto semplificazioni significative per la prossima generazione di programmi. Ad oggi, comunque, i colegislatori non sembrano fornire adeguata risposta a questi aspetti contenuti nelle proposte della Commissione.

Dopo una valutazione dei risultati dei controlli sono state revocate due riserve sollevate in esercizi precedenti. Per revocare una riserva è stato chiesto agli OD di comunicare le misure attuate per ovviare alle carenze riscontrate e di dimostrare che tali misure sono state efficaci e che le carenze sono state opportunamente affrontate.

4.1 Entrate

La Commissione ha proseguito le **azioni volte ad aumentare l'efficacia e l'efficienza della riscossione dei dazi doganali e dell'IVA** negli Stati membri, a individuare i canali e i sistemi che agevolano l'evasione e l'elusione fiscale e a promuovere adeguate misure di contrasto. La piena applicazione del codice doganale aggiornato (CDA), sostituito dal codice doganale dell'Unione (CDU), è stata rinviata al 2020 in quanto, nell'attuale contesto economico e finanziario, gli Stati membri non erano in grado di impegnarsi a sviluppare in maniera tempestiva i necessari sistemi informatici.

La Commissione intende pubblicare informazioni aggiornate sul divario dell'IVA in tutti gli Stati membri. Sarà seguito lo stesso approccio del 2009, confrontando le entrate IVA effettivamente riscosse e l'IVA netta teorica dovuta per l'economia nel suo complesso.

Le risorse proprie tradizionali (RPT) rappresentano 16 453⁸ milioni di euro sul totale delle entrate del bilancio 2012 dell'Unione europea. La loro determinazione e riscossione sono a cura degli Stati membri. Tre quarti delle somme sono iscritte nel bilancio UE, mentre l'importo residuo è trattenuto dagli Stati membri per coprire i costi di riscossione. Vista la sua collocazione geografica, il Belgio è un importante contribuente di RPT, con una quota pari al 9,7% del valore complessivo di queste entrate nel 2012. Le ispezioni eseguite dalla Commissione e gli audit compiuti dalla Corte hanno messo in evidenza un problema di corrispondenza tra gli importi trasferiti e le relative registrazioni. Sono state intraprese azioni di attenuazione, tra cui il potenziamento dei controlli interni. L'impatto finanziario finale, tuttavia, non è ancora quantificabile, giacché si attende di conoscere l'esito di un audit esterno attualmente in corso. Il direttore generale della DG Bilancio ha pertanto **mantenuto la riserva per insufficienti garanzie di affidabilità dei sistemi di compensazione e contabilità del Belgio**.

4.2 Agricoltura: mercato e sostegno diretto

Nella RAA del 2012 il direttore generale della DG Agricoltura e sviluppo rurale ha sollevato **tre riserve**, una delle quali riguarda il sostegno diretto. Sulla base dell'approccio più generale descritto nella sezione 3.4, il tasso di errore residuo per gli aiuti diretti disaccoppiati è stato del 2,4%. Questa nuova riserva *finanziaria* incide in misura maggiore sull'aumento della portata complessiva delle operazioni della Commissione sottoposte a riserva. Escludendo **i tassi di errore assai elevati che sono stati riscontrati in tre Stati membri (Bulgaria, Portogallo e Francia)**, il tasso di errore residuo sarebbe pari all'**1,68%**, collocandosi pertanto al di sotto della soglia di rilevanza. Il direttore generale della DG Agricoltura e sviluppo rurale ritiene che, per tali paesi, sia necessario approntare piani d'azione e ha sollevato una riserva a tale riguardo. La direzione generale provvederà inoltre ad esaminare la situazione degli altri Stati membri nei quali il tasso di errore è superiore al 2%. Per tali Stati membri le procedure di verifica della conformità attualmente in corso coprono il rischio finanziario per il bilancio dell'Unione europea. Inoltre è attualmente in fase di elaborazione un piano d'azione generale finalizzato a rafforzare le garanzie di affidabilità che possono essere ottenute dai sistemi di controllo degli Stati membri.

4.3 Sviluppo rurale, ambiente, pesca e salute

Il direttore generale della DG Agricoltura e sviluppo rurale **ha mantenuto la propria riserva relativa alle spese per le misure di sviluppo rurale**, sebbene le statistiche sui controlli riportate dagli Stati membri abbiano indicato un tasso di errore al di sotto della soglia di rilevanza. Tuttavia, date le preoccupazioni concernenti l'utilizzabilità dei controlli in alcuni Stati membri e il tasso di errore riportato dalla Corte dei conti europea, è stato necessario riconsiderare il tasso di errore risultante dalle statistiche degli Stati membri. Al fine di raggiungere specifici obiettivi politici, lo sviluppo rurale è assoggettato a numerose condizioni complesse, che accrescono il rischio di errore da parte dei beneficiari e rendono più difficili e costosi i controlli delle autorità nazionali.

⁸ Importo netto provvisorio, previa deduzione del 25% a titolo di spese di riscossione.

La Commissione collabora attivamente con le amministrazioni di tutti gli Stati membri per individuare le cause all'origine degli errori sistemici e per determinare possibili azioni correttive. Una nota informativa indirizzata ai ministri competenti ha fornito lo spunto per un dibattito in seno al Consiglio svoltosi il 29 novembre del 2012. La Rete europea per lo sviluppo rurale è attualmente utilizzata per sensibilizzare gli esperti. Alcuni Stati membri (Italia, Portogallo, Spagna e Bulgaria) hanno già modificato i loro programmi di sviluppo rurale per ridurre il rischio di errori in fase di attuazione. Il Parlamento e il Consiglio saranno informati dei principali risultati di questo riesame. La Commissione, attraverso il Comitato per lo sviluppo rurale, continuerà a fornire orientamenti agli Stati membri per l'elaborazione dei futuri programmi di sviluppo rurale.

È stata altresì mantenuta la riserva per motivi di reputazione riguardante carenze nella vigilanza e nel controllo dei prodotti biologici in quanto il piano d'azione non è ancora stato interamente attuato. In futuro occorrerà introdurre miglioramenti sul piano della vigilanza, da parte dell'Unione europea, dei sistemi di controllo degli Stati membri e dei paesi terzi, compresa la vigilanza degli organismi di controllo riconosciuti che certificano i prodotti biologici importati nell'UE.

Il direttore generale della DG Affari marittimi e pesca **ha mantenuto la sua riserva riguardante lo strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP)** in merito a un programma applicato in Germania, attualmente soggetto a chiusura (dal 2009 non sono effettuati pagamenti) ma per il quale la rettifica residua è stata valutata a 5,3 milioni di euro. **Il direttore generale della DG Affari marittimi e pesca ha inoltre sollevato una riserva sui sistemi di gestione e controllo del Fondo europeo per la pesca** in nove Stati membri⁹, in relazione alla inammissibilità delle spese dichiarate. I pagamenti relativi ai programmi in questione sono stati interrotti.

Il direttore generale della DG Azione per il clima ha mantenuto la riserva sollevata in precedenza per danni alla reputazione della Commissione derivanti da **una grave violazione della sicurezza dei registri nazionali del sistema UE di scambio delle emissioni** (Emission Trading System, ETS). Nel frattempo i registri nazionali sono stati sostituiti, nel giugno del 2012, da un registro unico dell'Unione. Un piano d'azione diretto a rafforzare ulteriormente la sicurezza è stato avviato dai direttori generali della DG Azione per il clima e della DG per l'informatica e dalla direzione "Sicurezza". Nel 2012 non si è verificato nessun incidente grave in materia di sicurezza ma le sfide in questo settore sono in costante evoluzione. Per tale ragione è stata programmata per il 2013 una valutazione dei rischi aggiornata e approfondita.

Il direttore generale della DG Salute e consumatori ha mantenuto la propria riserva concernente **l'accuratezza delle domande di rimborso delle spese presentate dagli Stati membri nell'ambito dei programmi di sradicamento e monitoraggio delle patologie animali nell'area politica degli alimenti e dei mangimi**. Gli errori riscontrati sono da attribuire perlopiù alla errata applicazione delle norme di ammissibilità previste dalla legislazione nelle domande di rimborso delle spese presentate dagli Stati membri. Per abbassare il tasso di errore nell'area degli alimenti e dei mangimi, il direttore generale della

⁹ Belgio, Repubblica ceca, Estonia, Spagna, Francia, Italia, Romania, Svezia e Regno Unito.

DG Salute e consumatori aveva adottato già in passato una serie di misure ma le modifiche legislative avranno un impatto sul tasso di errore residuo soltanto a partire dal 2014.

4.4 Politica regionale, energia e trasporti

Il direttore generale della DG Politica regionale e urbana ha sollevato due riserve: una per motivi finanziari/di reputazione per il periodo 2000-2006 relativamente ai sistemi di gestione e controllo di nove programmi operativi individuati in tre Stati membri¹⁰ e una relativa a due settori del Fondo di coesione¹¹. Un'altra riserva riguarda i sistemi di gestione e controllo del FESR/Fondo di coesione per il periodo 2007-2013 per i programmi operativi individuati in sedici Stati membri¹², 11 programmi transfrontalieri e i programmi europei di cooperazione territoriale nonché il programma di assistenza preadesione (IPA) Adriatico. Le carenze riguardano, ad esempio, le attività di certificazione, gli alti tassi di errore, la conformità alle norme sugli appalti pubblici e le procedure per la selezione delle operazioni. **L'importo a rischio stimato è pari a 320 milioni di euro**, che corrispondono allo 0,9% dei pagamenti intermedi dell'esercizio.

La Commissione prende atto che il numero di programmi operativi nell'ambito del FESR/Fondo di coesione sottoposti a riserva è diminuito da 123 a 86, grazie alle misure correttive adottate, in particolare, in alcuni Stati membri (Francia, Lettonia e Paesi Bassi e in relazione ad alcuni programmi in Italia) e dai suoi servizi.

Nella sua RAA il direttore generale della DG Politica regionale e urbana illustra gli sforzi profusi per accelerare le procedure interne di interruzione e sospensione sulla scorta di tutti i risultati di audit disponibili.

Il direttore generale della DG Energia ha sollevato una riserva per motivi di reputazione a causa della violazione, da parte dei beneficiari delle sovvenzioni erogate tramite il programma energetico europeo per la ripresa (European Energy Programme for Recovery, EEPR), delle norme sugli appalti pubblici nelle procedure di subappalto.

La Commissione valuta positivamente l'approccio seguito dalla DG ENER, che consiste nel sottoporre ad audit il 100% dei pagamenti a saldo nell'ambito del programma EEPR nonché molti dei primi pagamenti intermedi, per garantire che, entro la fine del programma, siano individuati tutti gli eventuali importi indebitamente pagati e siano intraprese le opportune azioni di follow-up.

I direttori generali della DG Energia e della DG Mobilità e trasporti hanno espresso preoccupazione anche per quanto riguarda le riserve concernenti il **sesto e il settimo programma quadro per la ricerca (PQ6 e PQ7)**, illustrate qui di seguito nella sezione 4.7, Politica di ricerca e altre politiche interne.

¹⁰ Irlanda, Italia e Spagna.

¹¹ Trasporti in Polonia e trasporti in Romania.

¹² Austria, Belgio, Estonia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Polonia, Regno Unito, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia e Ungheria.

4.5 Occupazione e affari sociali

Il direttore generale della DG Occupazione, affari sociali e integrazione ha sollevato due riserve: una riguardante i sistemi di gestione e controllo dei programmi operativi individuati in quattro¹³ Stati membri nell'ambito dell'FSE per il periodo 2000-2006 e una riguardante i programmi operativi individuati in undici¹⁴ Stati membri nell'ambito dell'FSE per il periodo 2007-2013, oltre ai programmi IPA per la Turchia e per l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia. Entrambe le riserve sono state sollevate a seguito di gravi carenze riscontrate in elementi chiave dei sistemi di gestione e di controllo dei programmi operativi individuati.

L'importo complessivamente a rischio è stimato in misura pari a 68,9 milioni di euro, di cui 68 milioni per l'FSE, corrispondenti allo 0,63% dei pagamenti intermedi dell'esercizio, e a 0,9 milioni di euro per l'IPA, corrispondenti all'1,5% dei pagamenti intermedi dell'esercizio.

Nelle sue proposte concernenti la politica di coesione per il periodo 2014-2020, la Commissione ha suggerito di migliorare ulteriormente la gestione finanziaria e la regolarità delle spese iscritte in bilancio per mezzo di una trattenuta pari al 10% sui pagamenti effettuati agli Stati membri durante l'anno e una compensazione annuale dei conti dopo che gli Stati membri hanno presentato i conti annuali certificati relativi a ciascun programma.

4.6 Relazioni esterne, aiuti allo sviluppo e allargamento

Le risorse di bilancio destinate alle relazioni esterne, agli aiuti allo sviluppo e all'allargamento sono spese in più di 150 paesi e le organizzazioni di attuazione variano notevolmente per dimensioni ed esperienza. L'esecuzione del bilancio è espletata quasi interamente in maniera decentrata attraverso più di 140 delegazioni UE; i capi delegazione (che appartengono al SEAE), in qualità di ordinatori sottodelegati della Commissione, forniscono alla sede centrale una dichiarazione di affidabilità e rendiconti periodici per mezzo delle relazioni sulla gestione dell'assistenza esterna (External Assistance Management Report, EAMR).

Nel 2012 la DG Sviluppo e cooperazione – EuropeAid ha commissionato uno studio di valutazione del tasso di errore residuo nelle operazioni chiuse, al fine di stimare l'impatto finanziario degli errori residui una volta eseguiti tutti i controlli ex ante ed ex post. Alla luce di tale studio, **il direttore generale della DG Sviluppo e cooperazione – EuropeAid ha sollevato una nuova riserva** relativamente al tasso di errore stimato del 3,6% risultante dallo studio e al tasso di errore riscontrato dalla Corte dei conti nel quadro della sua relazione annuale del 2011. L'importo a rischio stimato per questa riserva è di circa 259,5 milioni di euro. Le cause principali sono state le carenze e gli errori commessi dalle organizzazioni internazionali responsabili dell'attuazione dei progetti finanziati dall'Unione europea, il mancato recupero di importi dopo gli audit o le missioni di verifica dell'esposizione, diversi errori relativi a fondi dell'UE gestiti in maniera indiretta e la mancanza di documentazione nelle procedure d'appalto.

¹³ Germania, Francia, Italia e Spagna.

¹⁴ Belgio, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Polonia, Romania, Slovacchia, Spagna, Regno Unito e Repubblica ceca.

La Commissione incarica la DG Sviluppo e cooperazione – EuropeAid di attuare prontamente le raccomandazioni del servizio di audit interno intese a migliorare il processo di consolidamento delle garanzie di affidabilità in seno alla DG, con particolare riferimento alla necessità di migliorare la rendicontazione da parte delle delegazioni dell'UE, giacché tali informazioni sono di fondamentale importanza per la RAA.

Il direttore del Servizio degli strumenti di politica estera (Service for Foreign Policy Instruments, FPI) ha sollevato una riserva riguardante la **legalità e la regolarità delle missioni di osservazione elettorale**, in relazione alle quali deve essere chiarita la base giuridica di alcuni esborsi.

4.7 Ricerca e altre politiche interne

La strategia comune di audit delle DG responsabili della ricerca (compresa un'intensa campagna di audit con estrapolazione degli errori sistemici) per il **sesto programma quadro (PQ6)** (2002-2006) ha dato buoni risultati sotto il profilo della copertura dell'audit e dei risultati di audit conseguiti. Alla fine del ciclo di vita del programma, il tasso di errore residuo pluriennale¹⁵ era diminuito in misura considerevole, arrivando a un livello prossimo all'obiettivo del 2%. Sebbene le riserve relative al PQ6 siano state mantenute dai direttori generali delle DG interessate (ENTR, RTD, MOVE e ENER), il costo dei controlli aggiuntivi non sarebbe commisurato ai potenziali vantaggi che si otterrebbero portando il tasso al di sotto del 2%. Poiché anche l'ammontare dei pagamenti è in calo, si prevede che questa riserva non sarà mantenuta oltre il 2012.

Poiché i tassi di errore residuo riscontrati nel campione di audit rappresentativo nel **settimo programma quadro per la ricerca (PQ7) (2007-2013)** superano la soglia di rilevanza del 2%, i direttori generali delle DG responsabili per la ricerca (ENTR, RTD, MOVE, ENER, CNECT) hanno mantenuto le loro riserve sul PQ7, e altrettanto ha fatto il direttore dell'Agenzia esecutiva per la ricerca (per le sottoattività "spazio e sicurezza" e, dal 2012, "PMI").

Sono in corso iniziative volte a ridurre ulteriormente gli errori, in particolare attraverso le azioni seguenti: miglioramento dell'orientamento e del feedback sugli errori più comuni per i partecipanti e i responsabili dell'audit; miglioramento della strategia di controllo ex ante; esecuzione di un numero adeguato di audit ex post al fine di ridurre, anche attraverso azioni di recupero, il tasso di errore residuo in una prospettiva pluriennale. Per via dei costi esorbitanti, anche con queste misure la strategia di controllo del PQ7 condurrà probabilmente ad un tasso di errore residuo compreso tra il 2% e il 5% alla fine del ciclo di vita del PQ7.

Secondo le procedure attuali, la gestione del bilancio nel settore della ricerca è di competenza di otto OD. In passato, ognuno di loro mirava a stabilire un tasso di errore rappresentativo per la parte del bilancio di propria competenza. Tale procedura limitava fortemente la programmazione e comportava audit multipli degli stessi beneficiari da parte di servizi diversi. Pertanto dal 2012 è stato introdotto, nell'intera area della ricerca, un **campione di audit**

¹⁵ Il tasso di errore residuo pluriennale esprime l'impatto reale degli errori sul bilancio dell'UE, tenendo conto delle rettifiche e dei recuperi nel corso dell'intero ciclo di vita del programma quadro.

rappresentativo comune (CRAS). Tale campione limita l'onere degli audit per i beneficiari riducendo gli audit multipli e facilita il coordinamento.

La Commissione sta preparando una relazione volta ad analizzare i risultati delle misure di semplificazione e delle azioni intraprese per garantire un'attuazione armonizzata del PQ7 nell'intera area della ricerca. La relazione, che sarà presentata al Parlamento europeo nel mese di giugno 2013, illustrerà in dettaglio i miglioramenti introdotti sia a livello della strategia di audit, in particolare per quanto riguarda le misure adottate per ridurre gli oneri di audit, sia negli orientamenti forniti ai beneficiari e ai responsabili dell'audit.

La Commissione valuta positivamente il basso tasso di errore residuo riscontrato alla fine del ciclo di vita del PQ6 per la ricerca. La Commissione prende atto del parere espresso dalle DG (parere che peraltro essa condivide) secondo cui non sarebbe stato possibile ridurre ulteriormente il tasso di errore residuo senza generare costi ingiustificatamente elevati per la Commissione stessa e per i beneficiari, costi che avrebbero reso meno allettante il programma Ricerca dell'Unione, compromettendo gravemente il raggiungimento degli obiettivi dell'Unione in materia di ricerca e innovazione.

Il direttore generale del servizio **Comunicazione** ha revocato la sua riserva per motivi di **reputazione su una potenziale non conformità alla normativa applicabile in materia di diritti di proprietà intellettuale da parte dei servizi della Commissione.** Ciò è stato possibile grazie alle iniziative di sensibilizzazione e agli sforzi tesi a istituire le necessarie salvaguardie legali e contrattuali.

La Commissione valuta positivamente il lavoro compiuto per affrontare la questione del rispetto dei diritti di proprietà intellettuale da parte di tutti i suoi servizi ed esprime soddisfazione per il fatto che la riserva abbia potuto essere revocata grazie a quattro anni di accurato lavoro.

Il direttore dell'Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura ha riferito di progressi nell'attuazione del piano d'azione volto a migliorare i sistemi di controllo per la gestione delle sovvenzioni **ma ha mantenuto la riserva sollevata sul programma di apprendimento permanente (Life-Long Learning programme, LLP).** Sono state adottate misure volte a ridurre gli errori nei progetti LLP nei rimanenti anni del programma attuale (2007-2013) ma soltanto le semplificazioni previste nella prossima generazione del programma LLP (2014-2020) offriranno la possibilità di ridurre in maniera ancor più significativa il tasso di errore residuo.

La Commissione prende atto della riserva sul programma LLP gestito dall'Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura, nonostante il lavoro compiuto per informare meglio i beneficiari sui requisiti, e invita l'Agenzia a intensificare i suoi sforzi per la prossima generazione del programma.

Il direttore generale della DG Affari interni ha revocato la riserva riguardante il rischio finanziario derivante dalle sovvenzioni non sottoposte a audit dei programmi finanziari "Prevenzione, preparazione e gestione delle conseguenze in materia di terrorismo e di altri rischi correlati alla sicurezza" (CIPS) e "Prevenzione e lotta contro la criminalità" (ISEC).

L'aumento del numero di audit e una maggiore quantità e qualità delle informazioni fornite ai beneficiari hanno contribuito a ridurre il tasso di errore. **Il direttore della DG Affari interni ha tuttavia mantenuto la riserva concernente i rischi per la reputazione dovuti a ritardi nell'attuazione del progetto SIS II.** Per quanto riguarda tale progetto, il piano d'azione dettagliato è stato attuato interamente ma i problemi incontrati in Finlandia nell'esecuzione puntuale del test globale come pure le modifiche nel processo di transizione delle operazioni a eu-LISA hanno influito pesantemente sull'intero calendario di attuazione del progetto.

La Commissione riconosce che l'elaborazione e la gestione di sistemi informatici su vasta scala, come il progetto SIS II, comportano sfide particolari. Ha attuato incisivi meccanismi di governance e considerato altamente prioritario il mantenimento di una stretta collaborazione con i soggetti interessati nel contesto del SIS II. Tali misure hanno permesso al sistema di diventare pienamente operativo il 9 aprile 2013.

Il direttore generale della DG Imprese e industria ha mantenuto la propria riserva sull'affidabilità della rendicontazione finanziaria da parte dell'Agenzia spaziale europea (ESA) per un ulteriore anno. Nel 2012 la Commissione ha continuato ad attuare e potenziare ulteriormente la strategia di monitoraggio e controllo della Commissione per l'ESA e continua a sostenere l'ESA nell'attuazione del piano d'azione finalizzato ad affrontare le raccomandazioni formulate dal comitato di audit esterno dell'ESA e a migliorare la qualità della rendicontazione finanziaria alla Commissione.

5 GARANZIE ACQUISITE ATTRAVERSO IL LAVORO DEL SERVIZIO DI AUDIT INTERNO

Il comitato di controllo degli audit (CCA) ha tenuto costantemente informato il Collegio sulle questioni relative all'audit, comprese quelle con una dimensione istituzionale. Il CCA ha inoltre aggiornato il Collegio sui progressi compiuti fino alla fine del 2012 nell'attuazione delle raccomandazioni di audit del servizio di audit interno. È stato attuato il 78% di tutte le raccomandazioni accettate nel periodo 2008-2012. Di 120 importanti raccomandazioni pendenti alla fine del 2012, soltanto 29 erano in ritardo di oltre sei mesi rispetto alla data di consegna inizialmente prevista.

Nell'aprile 2013 il revisore interno della Commissione ha presentato, a norma dell'articolo 99, paragrafo 3, del regolamento finanziario rivisto, un parere generale accompagnato dalla relazione annuale di revisione contabile interna per il 2012. A norma dell'articolo 99, paragrafo 5, del regolamento finanziario rivisto, una relazione di sintesi dell'attività svolta dal revisore interno dev'essere inoltrata all'autorità competente per il discarico. Il parere generale si basa sul lavoro svolto dalle strutture e dal servizio di audit interno tra il 2010 e il 2012 nell'ambito del piano di audit strategico coordinato, e verte essenzialmente sulla gestione finanziaria.

Il revisore interno della Commissione ritiene che nel 2012, ad eccezione delle aree della gestione finanziaria sulle quali i direttori generali hanno espresso riserve, la Commissione abbia messo in atto procedure adeguate in materia di governance, gestione dei rischi e controllo interno che offrono ragionevoli garanzie circa il conseguimento dei suoi obiettivi finanziari. Il revisore interno ha inoltre considerato le informazioni complessivamente riportate nelle RAA circa gli importi a rischio stimati, concludendo che le riserve finanziarie e i

recuperi sono di entità sufficiente da tutelare il bilancio nel suo complesso, sebbene gli importi a rischio in alcuni settori, in particolare quello dello sviluppo rurale, siano probabilmente sottostimati per via di problemi di affidabilità riscontrati dal servizio di audit interno.

La Commissione rileva che, nelle osservazioni allegate al parere generale, il servizio di audit interno sottolinea tre questioni che meritano particolare attenzione:

In primo luogo, per quanto riguarda le RAA il parere generale sottolinea la necessità di migliorare la rendicontazione da parte dei capi delegazione dell'UE (attraverso un più efficace ricorso alla relazione EAMR e attraverso il miglioramento dei regimi di sostegno, coordinamento e controllo), di armonizzare ulteriormente i diversi approcci seguiti in materia di efficacia dei costi dei controlli e di garantire coerenza nelle modalità di presentazione dell'importo complessivamente a rischio per la Commissione.

In secondo luogo, tutti i servizi sono invitati a migliorare l'efficienza e l'efficacia delle strategie di controllo, soprattutto per quanto riguarda il processo di valutazione dei rischi e la definizione di obiettivi adeguati per la copertura dell'audit e per il monitoraggio delle attività di controllo realizzato attraverso migliori indicatori quantitativi e qualitativi.

Infine sulla base dei risultati del riesame intrapreso in alcune DG responsabili di importanti settori di spesa (AGRI, RTD e DEVCO), il parere generale evidenzia l'importanza che la disponibilità di tassi di errore attendibili riveste per il processo di affidabilità e le ripercussioni per le riserve sollevate dai responsabili della gestione e rivolge raccomandazioni specifiche ai servizi sottoposti a audit.

6 QUESTIONI TRASVERSALI E SOLUZIONI

6.1 Complessità delle norme di ammissibilità emanate a livello nazionale

Come negli anni precedenti, l'errata applicazione dei criteri di ammissibilità e la mancata conformità alle norme sugli appalti pubblici sono gli errori più frequenti riscontrati dalla Corte dei conti nella sua relazione annuale del 2011. Alcune di queste norme di ammissibilità sono state definite a livello nazionale per consentire agli Stati membri di utilizzare le medesime norme a livello nazionale, regionale e locale tanto per i sistemi nazionali quanto per i progetti finanziati dall'Unione europea. La Commissione continuerà a porre l'accento sulla necessità di rilevare gli errori e di rettificare tutti gli errori riscontrati e a **fornire orientamenti alle autorità nazionali pertinenti, sottolineando in ogni occasione che per garantire la conformità alle norme applicabili gli Stati membri devono fornire ulteriori istruzioni agli organismi di attuazione.**

La Commissione intraprende le azioni necessarie laddove rilevi che le norme di ammissibilità nazionali sono troppo complesse o non conformi alle norme dell'Unione europea. A titolo di esempio, per quanto riguarda l'FSE si stanno compiendo passi avanti verso un impiego più diffuso delle opzioni di costo semplificate, nell'intento di sostituire le norme di ammissibilità nazionali, che risultano complesse e talvolta onerose. L'esperienza insegna che il ricorso a queste opzioni di costo riduce gli oneri amministrativi dei beneficiari e il costo di attuazione, contribuendo inoltre a ridurre i tassi di errore. Le opzioni di costo

semplificate sono inoltre raccomandate, laddove opportuno, per i programmi cofinanziati dal FESR.

Nel 2013 la DG Politica regionale e urbana provvederà a rivedere i suoi orientamenti per la determinazione delle rettifiche finanziarie in caso di non conformità alle norme sugli appalti pubblici, tenendo conto degli insegnamenti tratti e fornendo maggiori chiarimenti alle autorità di gestione e di audit (cfr. la precedente sezione 3.3).

6.2 Norme di controllo interno

La Commissione ha preso atto della rassegna sullo stato dei controlli interni stilata dal direttore generale della DG Bilancio e constata con soddisfazione la tendenza positiva per quanto riguarda l'efficacia dei sistemi di controllo e l'integrazione delle norme nelle procedure operative ordinarie.

La Commissione incarica la DG Bilancio di proseguire gli sforzi tesi a semplificare e rivedere le norme di controllo interno, rendendole più orientate all'efficacia e all'efficienza.

6.3 Impatto degli organismi delegati sulla catena di affidabilità

Il nuovo regolamento finanziario prevede che possano essere istituiti nuovi tipi di organismi delegati (ad esempio società miste) e sono già operative diverse forme di gestione esternalizzata. Tali organismi sono sempre più oggetto di preoccupazioni e riserve espresse in merito all'affidabilità (cfr. REA, EACEA, Artemis, ENIAC, le preoccupazioni riguardanti la rendicontazione finanziaria da parte dell'ESA ecc.). La Commissione è giunta alla conclusione che è necessario potenziare la sorveglianza da parte dei servizi cui tali organismi fanno capo.

La Commissione incarica la DG Bilancio di elaborare orientamenti specifici sulle strategie di controllo interno più pertinenti in materia di gestione esternalizzata nonché sulle migliori prassi da adottare per i controlli di sorveglianza da parte delle DG di riferimento e la relativa documentazione.

Le direzioni generali che eseguono i bilanci attraverso società miste dovrebbero tenere conto degli eventuali risultati negativi dei controlli (alti tassi di errore) o di eventuali carenze nei sistemi di controllo (assenza di controlli ex post), anche laddove tali società siano assoggettate a una procedura di scarico a se stante.

La Commissione conferma che la dichiarazione di affidabilità copre tutte le risorse assegnate alle sue direzioni generali, indipendentemente dalla modalità di gestione utilizzata. Gli OD dovrebbero garantire che la dichiarazione di affidabilità copra le risorse gestite attraverso gli organismi delegati e, se del caso, sollevare riserve.

6.4 Tutelare il bilancio UE attraverso interruzioni e sospensioni di pagamenti, rettifiche finanziarie e recuperi

La Commissione svolge con rigore il proprio ruolo di supervisore invitando gli Stati membri ad affrontare immediatamente le eventuali carenze riscontrate nei loro sistemi di gestione e

controllo. Essa interrompe o sospende i pagamenti e adotta, ove del caso, misure finanziarie correttive. Secondo la relazione annuale della Corte dei conti europea del 2011, due terzi circa degli errori avrebbero potuto essere rilevati e corretti dalle autorità nazionali.

La Commissione invita gli Stati membri a dar prova del loro impegno volto a migliorare l'affidabilità e la trasparenza potenziando, ove necessario, nel periodo rimanente dell'attuale periodo di programmazione, le misure di controllo e in particolare i controlli di gestione di primo livello, prima di certificare spese alla Commissione.

La Commissione ha esortato i suoi servizi a interrompere i pagamenti e proporre procedure di sospensione non appena sussistano i relativi requisiti di legge. Per quanto riguarda la gestione concorrente, la Commissione interrompe o sospende le procedure di pagamento qualora vi siano prove tali da far supporre l'esistenza di una significativa carenza nei sistemi di gestione e controllo degli Stati membri. Le RAA della DG Politica regionale e urbana e della DG Occupazione, affari sociali e integrazione mostrano un netto miglioramento a tale riguardo.

La Commissione conferma che gli OD devono sistematicamente interrompere le procedure di pagamento e proporre al Collegio di adottare una decisione di sospensione dei pagamenti ogniqualvolta ricorrano i presupposti previsti e fintantoché le autorità nazionali interessate non prendono le necessarie misure correttive.

Le azioni della Commissione a tale riguardo sono state ulteriormente armonizzate nel 2012, in particolare nell'area della politica di coesione, nella quale sia il direttore generale della DG Politica regionale e urbana sia il direttore generale della DG Occupazione, affari sociali e integrazione applicano ormai il medesimo approccio. Per quanto riguarda le interruzioni e sospensioni nel settore dell'Agricoltura, la Commissione valuterà la possibilità di modificare le pertinenti norme vigenti al suo interno per consentire un intervento più mirato. Per il nuovo periodo di programmazione 2014-2020 la proposta della Commissione relativa a disposizioni comuni sui Fondi europei in gestione concorrente prevede un'ulteriore armonizzazione delle procedure di interruzione dei pagamenti per tutti questi fondi, anche nell'area dello sviluppo rurale, e la possibilità di operare, in taluni casi, rettifiche nette.

La Commissione accoglie con favore, e invita il Consiglio a sostenere, la proposta del Parlamento europeo relativa alla modifica dell'articolo 43 della sua proposta concernente un nuovo regolamento sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune per il nuovo periodo di programmazione 2014-2020, che estenderebbe la possibilità per la Commissione di sospendere i pagamenti qualora siano riscontrate gravi carenze e consentirebbe di armonizzare ulteriormente la legislazione in materia di sospensioni in tutte le aree politiche.

6.4.1 Informazioni su interruzioni e sospensioni di pagamenti da parte della Commissione

I servizi che eseguono operazioni in regime di gestione concorrente hanno riportato nelle RAA tutte le decisioni di interruzione/sospensione. Tra le informazioni trasmesse rientrano i programmi operativi in questione, gli Stati membri interessati, il tipo di carenze, i motivi principali di ciascuna decisione e l'impatto delle decisioni sul bilancio. Queste informazioni costituiscono un elemento importante delle ragionevoli garanzie e dell'affidabilità.

A seguito dell'introduzione del nuovo strumento di interruzione per il periodo di programmazione 2007-2013, le direzioni generali che operano in regime di gestione concorrente hanno adottato nel 2012 decisioni formali di **interruzione delle scadenze di pagamento di 140 casi, per un valore complessivo di 4,8 miliardi di euro**. Inoltre il Collegio ha adottato **sette decisioni di sospensione dei pagamenti**¹⁶ relativamente a programmi del periodo 2007-2013 (nel corso del 2012 e nel primo trimestre del 2013). I pagamenti non saranno ripresi finché gli OD non avranno ricevuto, a seguito degli audit, chiare prove del fatto che è stato posto rimedio alle cause delle interruzioni e/o sospensioni, che sono state eseguite le necessarie rettifiche finanziarie e che non sussistono ulteriori rischi per le spese future che devono essere certificate alla Commissione.

6.4.2 *Rettifiche finanziarie imposte dalla Commissione agli Stati membri*

La Commissione impone rettifiche finanziarie agli Stati membri che non attuano sistemi adeguati.

Nel complesso, la Commissione nel 2012 si è adoperata alacramente per recuperare importi versati indebitamente e attuare rettifiche finanziarie. Le rettifiche finanziarie e i recuperi attuati nel 2012 in tutte le aree politiche ammontano a circa 4,3 miliardi di euro (1,8 miliardi di euro nel 2011). Il sensibile aumento rispetto all'anno precedente è spiegato essenzialmente dall'esercizio di chiusura del programma FESR per il periodo 2000-2006 e dalle conseguenti rettifiche finanziarie.

La direzione generale Politica regionale e urbana ha segnalato rettifiche finanziarie risultanti dagli audit dell'UE effettuati nel 2012 per un importo di 2,6 miliardi di euro riguardante i periodi di programmazione 1994-99, 2000-06 e 2007-13. Analogamente la DG Occupazione, affari sociali e integrazione e la DG Agricoltura e sviluppo rurale hanno segnalato rettifiche per un valore pari rispettivamente a 430 milioni di euro e 610 milioni di euro.

A cominciare dal mese di settembre di quest'anno la Commissione preparerà, in seguito a una richiesta del Parlamento europeo, una presentazione facilmente consultabile degli importi recuperati grazie a rettifiche finanziarie e recuperi nel corso dell'anno precedente. Questa comunicazione illustrerà le azioni preventive e correttive intraprese e, laddove possibile, il loro impatto in termini di miglioramento duraturo dei sistemi di gestione e controllo, rispecchiato dai tassi di errore.

6.4.3 *Informazioni dagli Stati membri sulle rettifiche finanziarie e sui recuperi*

La rettifica di importi indebitamente versati costituisce un aspetto importante di una sana gestione finanziaria. Nel 2012 si è registrato un impegno costante per imporre rettifiche finanziarie laddove necessario, migliorare la qualità dei dati dei singoli Stati membri sulle rettifiche finanziarie e sui recuperi e promuovere il ricorso alle buone pratiche al fine di migliorare i meccanismi di recupero a livello di Stato membro e di Unione europea.

¹⁶ Due decisioni di sospensione riguardanti il FESR (un programma in Calabria e nella Saar (Germania)) e cinque decisioni di sospensione riguardanti l'FSE (nella Repubblica ceca e in Slovacchia nel 2012, in Francia, Germania e nel Regno Unito nel primo trimestre del 2013).

Per quanto riguarda la gestione concorrente, le RAA forniscono informazioni dettagliate sulle rettifiche finanziarie attuate e segnalate dagli Stati membri alla Commissione e contengono anche una valutazione dei sistemi di controllo nazionali. Nell'area della politica di coesione gli Stati membri attuano le rettifiche finanziarie che risultano sia dalla loro attività di audit sia da quella dell'Unione europea. Tali rettifiche sono riportate cumulativamente per il periodo di programmazione 2007-2013 con un anno di ritardo entro il 31 marzo; ciò significa che nel 2012 gli Stati membri hanno segnalato le loro rettifiche del 2011. Oltre alle rettifiche risultanti dagli audit dell'Unione europea, gli Stati membri hanno segnalato rettifiche derivanti dalla propria attività di audit per un valore di 938 milioni di euro. Nondimeno gli OD hanno riferito i dati più aggiornati noti fino alla data della firma delle RAA¹⁷.

6.5 Sintesi annuali e dichiarazioni nazionali

Una delle aree in cui è necessario apportare miglioramenti è quella della messa a disposizione, da parte degli Stati membri, di informazioni finanziarie e dati di audit affidabili e completi. Per tale ragione la Commissione continuerà a trasmettere una copia delle sintesi annuali degli Stati membri all'autorità di scarico, in conformità dell'articolo 319 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dell'allegato II dell'Accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea.

La Commissione invita inoltre gli Stati membri a seguire i suoi orientamenti sul trattamento degli errori e sulle relazioni annuali di controllo, nonché sulle sintesi annuali, affinché tali dati diventino una preziosa garanzia aggiuntiva di affidabilità per la Commissione stessa e un'utile fonte di informazioni per l'autorità di scarico. La Commissione sollecita tutti gli Stati membri a seguire l'esempio degli Stati membri che hanno incluso le dichiarazioni di affidabilità nelle rispettive sintesi annuali, nonché ad adottare altre misure per dimostrare il loro impegno a favore della trasparenza e di una sana gestione finanziaria dei fondi dell'Unione europea. Per quanto riguarda il 2012, 18 Stati membri hanno seguito le raccomandazioni della Commissione e hanno fornito, a titolo volontario, un'analisi complessiva, mentre 11 Stati membri¹⁸ hanno fornito una dichiarazione del livello generale di affidabilità nelle rispettive sintesi annuali.

La Commissione ritiene che il processo di affidabilità nel suo complesso dipenda dall'efficacia e dall'attendibilità delle dichiarazioni di affidabilità rilasciate da tutti i soggetti coinvolti, tanto a livello europeo quanto a livello nazionale, e pertanto incoraggia il rilascio di dichiarazioni nazionali. Nella sua risoluzione sul scarico del 17 aprile 2013, il Parlamento europeo ha chiesto di istituire un modello per le dichiarazioni di gestione nazionali, che venga rilasciato agli Stati membri al livello politico appropriato. La Commissione è disposta a esaminare tale richiesta e intende invitare il Parlamento europeo e il Consiglio a partecipare a un gruppo di lavoro al fine di emettere, entro la fine di quest'anno, una serie di raccomandazioni sull'utilizzo delle dichiarazioni nazionali. Per il settore Agricoltura, sarà necessaria una dichiarazione di

¹⁷ Per il settore Agricoltura, le informazioni relative alle rettifiche finanziarie e ai recuperi si riferiscono all'anno della relazione.

¹⁸ Per l'FSE e il FESR, gli 11 Stati membri indicati in appresso hanno fornito a titolo volontario nella rispettiva sintesi annuale una "dichiarazione del livello generale di affidabilità": Bulgaria, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Malta, Portogallo, Romania, Slovacchia, Spagna e Regno Unito.

affidabilità da parte dei direttori delle agenzie di pagamento che attestino la completezza, l'esattezza e la veridicità dei conti nonché la legalità e la regolarità delle operazioni sottostanti.

La Commissione constata con soddisfazione che, nell'ambito della revisione del regolamento finanziario, gli organismi designati dagli Stati membri quali responsabili della gestione e del controllo dei fondi dell'Unione stanno adottando dichiarazioni di gestione annuali per tutti i fondi gestiti in regime di gestione concorrente. Le nuove disposizioni relative alla gestione concorrente introducono maggiori obblighi di rendicontazione: la documentazione da trasmettere comprende le dichiarazioni di gestione obbligatorie, i conti, i riepiloghi annuali degli audit e dei controlli effettuati e i pareri dei revisori contabili. È inoltre prevista la possibilità per gli Stati membri di fornire dichiarazioni al livello politico appropriato sulla base delle informazioni di cui sopra.

La Commissione ritiene che il rafforzamento dell'obbligo di rendicontazione dovrebbe fornirle notevoli garanzie aggiuntive sull'utilizzo dei fondi UE da parte degli Stati membri e contribuire a una più efficace comunicazione delle informazioni da parte degli Stati membri. Continuerà inoltre a sollecitare gli Stati membri a utilizzare le dichiarazioni nazionali.

6.6 Strategia antifrode della Commissione (Commission Anti-Fraud Strategy - CAFS)

In seguito all'adozione della nuova strategia antifrode della Commissione¹⁹ tutte le direzioni generali hanno l'obbligo di elaborare una strategia antifrode entro il 2013. Alcune RAA delineano già le misure adottate in questo settore (ad esempio analisi specifiche del rischio presentato dai beneficiari, attento monitoraggio dei progetti o dei contratti selezionati, e altre misure di riduzione dei rischi di frode), assieme ai risultati specifici delle azioni antifrode svolte nel corso dell'anno di riferimento e a tutti gli elementi di affidabilità che se ne possono trarre. Questa prassi sarà resa generale nelle RAA per il 2013.

La Commissione esprime apprezzamento per il fatto che la maggioranza delle DG sia già a buon punto nell'elaborazione e nell'attuazione di una strategia antifrode. Tutti i servizi sono incaricati di provvedere in tal senso entro la fine del 2013. La Commissione incarica i suoi servizi di continuare a integrare informazioni sulla prevenzione delle frodi nell'ambito della valutazione dei propri sistemi di controllo interno.

Il 6 dicembre 2012 la Commissione ha adottato un ambizioso piano d'azione globale sulla lotta alla frode fiscale e all'evasione fiscale, che propone una serie di misure volte a contrastare più efficacemente la frode fiscale e l'evasione fiscale, compresa la frode sull'IVA. Il piano comprende il meccanismo di reazione rapida contro le frodi in materia di IVA, proposto dalla Commissione nel luglio del 2012, che consente agli Stati membri di applicare, ove necessario, un "meccanismo di inversione contabile" in base al quale il soggetto responsabile del pagamento dell'IVA è il destinatario dei beni o servizi. Tale meccanismo migliorerebbe nettamente la capacità degli Stati membri di affrontare in maniera efficace sistemi di frode complessi, ad esempio la frode "carosello". Per affrontare in futuro eventuali nuove forme di

¹⁹ COM(2011) 376 definitivo.

frode, nell'ambito del meccanismo di reazione rapida possono essere autorizzate e adottate anche altre misure antifrode. Il piano d'azione è inoltre corredato di due raccomandazioni rivolte agli Stati membri, le quali promuovono l'adozione di specifiche misure di contrasto volte ad affrontare il problema della pianificazione fiscale aggressiva e la questione dei paradisi fiscali. Per quanto riguarda i dazi doganali, la Commissione dà pienamente seguito alle raccomandazioni formulate dalla Corte dei conti europea negli audit passati e recenti.

La Commissione ha inoltre presentato un'ambiziosa proposta di direttiva tesa a combattere mediante il diritto penale la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione. Le nuove norme, una volta adottate, consentiranno di armonizzare e rafforzare la tutela delle entrate dell'Unione europea.

Questa azione prioritaria solleva anche la questione dell'impatto prodotto dalle entrate non percepite sulla disponibilità di risorse proprie dell'Unione. La Commissione desidera rassicurare tutte le parti interessate quanto al proprio impegno a ribadire, ove opportuno, la necessità assoluta di un'efficace riscossione delle entrate.