



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 1.6.2011
COM(2011) 323 definitivo

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

Sintesi delle realizzazioni della Commissione in materia di gestione per il 2010

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

Sintesi delle realizzazioni della Commissione in materia di gestione per il 2010

1. INTRODUZIONE

Conformemente all'articolo 317 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), la **Commissione europea dà esecuzione al bilancio sotto la propria responsabilità** e nei limiti dei crediti stanziati, in conformità del principio della buona gestione finanziaria. Con l'adozione della presente relazione di sintesi, la Commissione assume la completa responsabilità politica della gestione operata dai propri direttori generali e capi servizio, sulla base delle garanzie di affidabilità e delle riserve da loro espresse nelle relazioni annuali di attività (RAA). Nella relazione di sintesi, la Commissione individua inoltre i principali problemi riguardanti la gestione che dovranno essere affrontati prioritariamente e le azioni da intraprendere per risolvere le carenze individuate.

Nel 2009, per il terzo anno successivo, **la Corte ha inoltre emesso un parere positivo senza riserve** sui conti consolidati e si è confermata **la tendenza positiva verso la riduzione dei tassi di errore**. Per la prima volta, la Corte ha ritenuto che con tutta probabilità il tasso di errore relativo al bilancio nel suo complesso fosse compreso tra il 2% e il 5%. Anche la valutazione della Corte¹ sulla qualità delle RAA è stata migliore.

Una relazione sulle realizzazioni della Commissione in materia di gestione non si limita però ad una relazione sui tassi d'errore. A causa dell'attuale situazione economica, i cittadini sono particolarmente sensibili alle nozioni di valore aggiunto e di qualità della spesa. Nella prima parte delle RAA, gli ordinatori delegati descrivono il modo in cui hanno utilizzato, conformemente al principio della sana gestione finanziaria, le risorse finanziarie e umane per realizzare gli obiettivi politici fissati dal Collegio, dimostrando ai lettori come le politiche applicate abbiano generato un valore aggiunto per la società dell'Unione europea.

Quando elaborerà le proposte per il nuovo quadro finanziario pluriennale, la Commissione proporrà miglioramenti, in particolare a livello di gestione condivisa, nell'ambito della quale Stati membri eseguono l'80% circa del bilancio. Il trattato sul funzionamento dell'Unione europea ha aumentato le responsabilità degli Stati membri - che devono collaborare con la Commissione nell'esecuzione del bilancio - sottolineandone gli obblighi a livello di controllo e revisione contabile².

2. CONSOLIDARE LA BASE DELL'AFFIDABILITÀ

L'esecuzione operativa del bilancio è delegata dal Collegio ai direttori generali e ai capi servizio che, in qualità di "ordinatori delegati" (OD), sono responsabili della sana ed efficiente gestione delle risorse e garantiscono che nei rispettivi servizi vengano applicati sistemi di controllo adeguati ed efficaci. I direttori generali ed i capi servizio rendono conto dell'esercizio delle loro funzioni nelle RAA³, che comprendono una dichiarazione di affidabilità firmata che riguarda la legittimità e la regolarità delle operazioni finanziarie.

¹ GU C 303 del 9.11.2010, sezioni da 1.27 a 1.31.

² Articolo 317 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

³ Articolo 60 del regolamento finanziario.

L'affidabilità viene verificata tramite l'esame obiettivo degli elementi di prova e costituisce una valutazione indipendente dell'efficacia delle procedure di gestione dei rischi, di controllo e di governance. Tale esame viene realizzato dai responsabili della gestione, che verificano costantemente il funzionamento dei sistemi di controllo interno, e da revisori interni ed esterni. I risultati vengono riportati nelle RAA, che rappresentano il principale strumento di cui dispongono i direttori generali per dimostrare al collegio la loro affidabilità.

2.1. Impatto delle riorganizzazioni interne sull'affidabilità

Nel 2010 è stata introdotta una serie di importanti cambiamenti e riorganizzazioni. Il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, ha creato l'ufficio⁴ dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e vicepresidente della Commissione e prevede che il titolare della carica sia assistito dal **Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE)**. La fase propedeutica all'istituzione del SEAE è durata per tutto il 2010 e il servizio è stato istituito il 1° gennaio 2011. Alcune disposizioni del regolamento finanziario sono state opportunamente modificate⁵. La Commissione rimane responsabile dell'esecuzione del bilancio, compresi gli stanziamenti operativi eseguiti dai capi delle delegazioni che agiscono in qualità di ordinatori sottodelegati della Commissione.

In seguito all'insediamento del nuovo collegio e la **distribuzione dei portafogli, alcune DG hanno subito una ristrutturazione**⁶. Tra le novità, ricordiamo la creazione delle nuove direzioni generali "Giustizia", "Affari interni", "Azione per il clima", "Energia" e "Mobilità e trasporti", nonché la ridistribuzione tra direzioni generali di un certo numero di direzioni. Conformemente alla politica della Commissione di non richiedere nuovi posti alle autorità di bilancio, sono state create alcune direzioni a risorse condivise nonché strutture condivise di audit interno, un'iniziativa che permette di mettere in comune le competenze e le esperienze professionali e di generare economie di scala.

La Commissione ha introdotto tali cambiamenti progressivamente e senza incontrare difficoltà. I servizi centrali hanno contribuito aggiornando la circolare⁷ relativa a come preparare le RAA in tali circostanze. I nuovi direttori generali hanno ricevuto dai predecessori i documenti di passaggio delle consegne. Il servizio di audit interno ha esaminato numerosi aspetti di tale riorganizzazione, contribuendo al miglioramento dell'amministrazione e della governance.

2.2. Dialogo tra i direttori generali e il collegio

Ciascuna⁸ RAA ribadisce esplicitamente che i commissari responsabili sono stati informati in merito agli aspetti principali della relazione, comprese eventuali riserve previste, prima della firma finale della dichiarazione di affidabilità.

⁴ La decisione di istituzione del SEAE è stata sottoposta al Consiglio il 22 aprile. La sua adozione ha successivamente comportato modifiche al regolamento finanziario e l'adozione di un bilancio rettificativo.

⁵ Regolamento n. 1081/2010 del 24 novembre 2010.

⁶ L'annuncio delle decisioni in materia di portafoglio è stato effettuato il 27 novembre 2009 dal Presidente eletto.

⁷ La circolare SEC(2002) 657 è stata sostituita dal documento SEC(2010) 1333, sezione 3, sull'avvicendamento di direttori generali / capi servizio / OD e sul trasferimento / suddivisione di attività tra servizi.

⁸ I direttori generali della DG "Risorse umane e sicurezza" e il direttore dell'Ufficio europeo di selezione del personale non hanno inserito tale informazione nelle rispettive RAA, ma l'hanno confermata in una nota inviata ai servizi centrali.

Le RAA rappresentano il principale strumento con cui gli OD dimostrano al collegio la propria affidabilità e costituiscono una fonte di elementi di prova per la dichiarazione di affidabilità. La Commissione ha invitato il Segretariato generale e la direzione generale “Bilancio” a proseguire nella loro opera di orientamento delle DG e dei servizi, attraverso un riesame regolare di istruzioni permanenti, note di orientamento, azioni di formazione e riunioni di valutazione paritetica. Tutti i direttori generali e i capi servizio sono invitati a dare un sostegno costruttivo a tutte le misure proposte dai servizi centrali volte a migliorare la qualità degli strumenti di rendicontazione.

2.3. Audit interno

Il comitato di controllo degli audit (CCA) si è concentrato sui principali rischi individuati nel corso degli esercizi di audit ed ha migliorato il trasferimento al collegio dei dati relativi agli audit, ivi comprese le informazioni di dimensione istituzionale e le informazioni qualitative sul modo in cui i piani d'azione possono migliorare l'ambiente globale dei controlli. Nella relazione annuale così come nelle note informative, il CCA ha informato il collegio di avere registrato progressi nell'applicazione delle raccomandazioni accettate in materia di audit ancora pendenti e considerate “essenziali” o “molto importanti”, come auspicato nella relazione di sintesi del 2009. Nel 2010, nessuna raccomandazione “essenziale” e 26 raccomandazioni “molto importanti” sono rimaste pendenti sei mesi dopo la data di scadenza prevista. 97 raccomandazioni “molto importanti” sono state accettate, ma i sei mesi non sono ancora trascorsi.

Sulla base delle informazioni fornite dal CCA, la Commissione ha preso atto dei progressi registrati nell'applicazione delle raccomandazioni in materia di audit e invita i servizi a continuare tale impostazione di lavoro. I direttori generali e i capi servizio devono garantire che le raccomandazioni pendenti siano tenute nel debito conto.

Nel marzo 2011, il servizio di audit interno della Commissione ha presentato la relazione annuale per il 2010, come previsto dall'articolo 86, paragrafo 3, del regolamento finanziario.

Nel maggio 2011, il servizio di audit interno della Commissione ha emesso il primo parere generale, basato sulle attività realizzate dalle strutture di audit interno e dal servizio di audit interno nel periodo tra il 2008 e il 2010, nel quadro del piano strategico coordinato di audit. Il parere riguarda principalmente la gestione finanziaria. Il revisore interno della Commissione ritiene che nel 2010 la Commissione abbia applicato procedure di governance, di gestione dei rischi e di controllo interno in grado di garantire una ragionevole garanzia di affidabilità sul raggiungimento degli obiettivi finanziari, eccezion fatta per quei settori della gestione finanziaria rispetto ai quali i direttori generali hanno espresso riserve nelle rispettive dichiarazioni di affidabilità e fatti salvi i pareri sulla gestione dei rischi riguardanti errori relativi alle transazioni sottiacenti. Il parere non riguarda il programma relativo al sistema globale di navigazione satellitare il cui audit non è stato completato entro la fine del 2010. In particolare, esso tiene conto del fatto che i responsabili della gestione hanno adottato alcuni piani che il servizio di audit interno ritiene adatti a porre rimedio ai rischi residui individuati dai revisori negli ultimi tre anni e ad applicare le loro raccomandazioni e che l'attuazione di tali piani viene controllata tramite relazioni da parte dei responsabili della gestione e tramite audit di controllo.

La Commissione ha tenuto conto di tali relazioni, che rassicurano il collegio per quanto riguarda i risultati ottenuti a livello di governance e controllo interno dai propri servizi e offrono una ragionevole garanzia di affidabilità sul capacità di raggiungere gli obiettivi.

2.4. Migliorare ulteriormente la chiarezza e la coerenza delle RAA

Le RAA costituiscono una fonte importante di elementi di prova per la Corte dei conti e per le autorità di scarico del bilancio. Secondo il parere della Corte di conti, negli ultimi anni la qualità di queste relazioni è migliorata. Nella sua relazione annuale 2009, essa ha dato a tutte le RAA delle DG e dei servizi della Commissione un voto A o B⁹.

Le istruzioni permanenti relative alle RAA sono state ulteriormente perfezionate per migliorare la leggibilità delle relazioni e la qualità degli elementi di prova presentati a sostegno dell'affidabilità. I servizi centrali hanno continuato a intervenire tempestivamente nel processo di redazione delle RAA, affrontando le questioni essenziali con le direzioni generali e i servizi e offrendo l'orientamento necessario per migliorare la qualità dei testi definitivi. Ancora una volta, le (pre-)valutazioni paritetiche hanno dimostrato di essere uno strumento efficace che ha permesso ai diversi servizi, su base paritaria, di condividere i punti di vista su come formulare nelle RAA una serie di questioni trasversali, di garantire la coerenza di approccio e di affrontare in modo adeguato le carenze segnalate.

Durante la valutazione paritetica sono stati individuati alcuni aspetti che possono migliorare la presentazione, in particolare il corpo delle argomentazioni a sostegno dell'affidabilità, e la descrizione del contributo delle singole componenti della dichiarazione. Tra le carenze figurano: a) l'argomentazione da utilizzare quando si dispone soltanto di un campione di controllo basato sui rischi; b) la descrizione della metodologia di campionamento utilizzata e c) il metodo matematico utilizzato per estrapolare dal campione risultati applicabili all'intera popolazione.

La Commissione si impegna a migliorare costantemente la leggibilità e la confrontabilità delle RAA.

3. GARANZIE ACQUISITE ATTRAVERSO LE RELAZIONI ANNUALI DI ATTIVITÀ E RISERVE SOLLEVATE DAI DIRETTORI GENERALI

Dopo avere esaminato le RAA e in particolare le dichiarazioni firmate da ciascun direttore generale, la Commissione rileva che tali documenti forniscono ragionevoli garanzie di affidabilità sull'impiego delle risorse per lo scopo previsto, sul rispetto dei principi di sana gestione finanziaria e sul fatto che le procedure di controllo attuate forniscano le garanzie necessarie di legittimità e regolarità delle operazioni sottiacenti. Nelle RAA, alcuni direttori generali hanno rivelato carenze residue e sollevato riserve, **senza però mettere in dubbio il livello complessivo di affidabilità data.**

⁹ Un voto A significa che la dichiarazione del direttore generale e la RAA contengono una valutazione adeguata della gestione finanziaria dal punto di vista della regolarità. Un voto B significa che la dichiarazione del direttore generale e la RAA contengono una valutazione parzialmente adeguata della gestione finanziaria dal punto di vista della regolarità. Un voto C significherebbe che la dichiarazione del direttore generale e la RAA non contengono una valutazione adeguata della gestione finanziaria (GU C 303 del 9.11.2010, pag. 88).

Nelle relazioni annuali del 2010, 12 direttori generali e un direttore di agenzia esecutiva hanno sollevato complessivamente **17 riserve**. Tra queste figurano 15 delle 21¹⁰ riserve già sollevate nel 2009 e relativamente alle quali alla fine del 2010 erano ancora in corso azioni, oltre a due riserve nuove.

Le preoccupazioni più diffuse derivano dalla **complessità delle norme relative all'ammissibilità dei beneficiari delle sovvenzioni** (una questione che riguarda i fondi amministrati in gestione centralizzata diretta) e dall'applicazione delle norme sugli appalti pubblici (una frequente fonte di errore nell'ambito della politica di coesione). Ogni direttore generale e capo servizio hanno indicato le principali ragioni delle riserve sollevate e proposto misure per porvi rimedio.

Dopo avere proceduto alla valutazione dei risultati del controllo, sei riserve espresse in anni precedenti sono state revocate. Per revocare una riserva, è stato chiesto agli OD di illustrare le misure attuate per porre rimedio alle carenze segnalate e di dichiarare che le misure si sono rivelate efficaci e che le carenze erano state effettivamente risolte. Nella maggior parte dei casi, ciò significa che gli audit hanno dimostrato che i tassi di errore sono diminuiti fino a raggiungere un livello accettabile oppure che i sistemi, dopo essere stati adeguatamente potenziati, funzionano in modo adeguato.

3.1. Agricoltura e risorse naturali

Per quanto riguarda il settore dell'agricoltura e delle risorse naturali, un leggero aumento del tasso di errore, che ha portato quest'ultimo a superare, seppur di poco, il 2%, ha indotto la Corte dei conti a concludere, nella relazione annuale 2009, che questo era caratterizzato da un rilevante tasso di errore. La Corte dei conti ha ribadito che è necessario un rinnovato impegno per semplificare le norme e i requisiti nell'ambito dello sviluppo rurale.

Nella RAA del 2010 il direttore generale dell'agricoltura e dello sviluppo rurale ha sollevato **una riserva**. Considerata l'importanza del sistema integrato di gestione e di controllo (SIGC) per la gestione e il controllo delle spese nel settore agricolo e alla luce delle gravi **carenze dei SIGC di Bulgaria, Portogallo e Romania**, è stata sollevata una riserva per motivi di reputazione, anche se l'incidenza finanziaria non ha superato la soglia di rilevanza. La stessa direzione generale ha invece revocato la **riserva relativa alle spese per le misure di sviluppo rurale nell'ambito dell'asse 2** (miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale), presente dal 2007. Nel 2010, grazie all'operato della direzione generale "Agricoltura e sviluppo rurale", che ha esaminato scrupolosamente gli errori segnalati dagli Stati membri relativi alle misure dell'asse 2, fornendo orientamenti dettagliati relativi a tali relazioni, la qualità e l'affidabilità delle statistiche di controllo degli Stati membri e il grado di quantificazione degli errori individuati e segnalati hanno evidenziato un netto miglioramento. Tali miglioramenti permettono alla direzione generale di calcolare il tasso di errore residuo con maggiore approssimazione rispetto agli anni precedenti, quando non disponeva di garanzie sufficienti che gli Stati membri compilassero le statistiche con il necessario rigore metodologico. In base ai dati riportati dagli Stati membri, il tasso di errore residuo calcolato per il 2010 è pari all'1,84%, un valore inferiore alla soglia di rilevanza del 2% fissata dalla Corte dei conti. Anche il tasso di errore residuo relativo allo sviluppo rurale nel suo insieme, pari all'1,13% (rispetto al 2,1% registrato nel 2009), si pone sotto la soglia di rilevanza. Inoltre, il piano d'azione oggetto di riserve negli anni precedenti è stato ormai portato a

¹⁰ Tale numero è il frutto di un adeguamento che tiene conto della creazione delle direzioni generali "Mobilità e trasporti" ed "Energia". Lo scorso anno, la riserva sollevata dalla direzione generale "Trasporti ed energia" è stata contata una sola volta.

termine. Per ottenere un'ulteriore riduzione del tasso di errore bisognerebbe aumentare il livello dei controlli in loco, una misura poco efficace a fronte dei costi necessari.

Lo scorso anno, il direttore generale della direzione generale “Affari marittimi e pesca” ha sollevato una riserva relativa a diversi **programmi operativi e misure introdotti nell'ambito dello strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP)**. Successivamente, è stato elaborato e applicato con successo un piano d'azione che ha permesso di revocare la riserva per tutte le spese ad eccezione di un programma applicato in Germania, per il quale si sono rilevati necessari un esame più approfondito e ulteriori controlli, che sono tuttora in corso.

I risultati di un nuovo studio sul quadro giuridico e sulle argomentazioni addotte dagli Stati membri sulle **norme di ammissibilità dei pagamenti versati agli Stati membri per compensare i costi supplementari che incidono sullo smercio di taluni prodotti della pesca originari dalle regioni ultraperiferiche** hanno dimostrato che tale riserva poteva essere revocata.

La **direzione generale “Ambiente”** ha applicato con successo il piano d'azione elaborato lo scorso anno dopo avere sollevato una riserva sull'**ammissibilità delle spese** dichiarate dai beneficiari di sovvenzioni. La riserva ha pertanto potuto essere sollevata.

Il direttore generale della DG “Azione per il clima” ha sollevato una riserva sulla scorta dei **danni alla reputazione** della Commissione provocati da una **grave violazione della sicurezza riguardante i registri nazionali del sistema UE di scambio delle emissioni**.

La Commissione ribadisce la necessità di un'applicazione corretta dei SIGC in Bulgaria, Romania e Portogallo. Le autorità portoghesi sono caldamente invitate a rendere più efficace il loro piano d'azione. Il piano bulgaro verrà controllato scrupolosamente per verificarne il completamento entro i tempi previsti. La Romania ha già portato a termine il suo piano d'azione e sarà oggetto di uno scrupoloso monitoraggio per verificare che vengano applicati correttamente i nuovi elementi introdotti nel trattamento delle richieste relative al 2011.

3.2. Coesione

La politica di coesione è attuata in modalità di gestione condivisa e per molti anni è stata caratterizzata da un livello di errore stimato considerevolmente più elevato rispetto ad altri settori politici. Nel 2009 si è però registrata una netta diminuzione del tasso di errore più probabile calcolato dalla Corte dei conti. Secondo la Commissione¹¹, tale miglioramento è in parte il frutto del rafforzamento delle disposizioni di controllo nel quadro normativo per la politica di coesione per il 2007-2013 e l'effetto del piano d'azione 2008 della Commissione, adottato per potenziare la propria funzione di supervisione. Tuttavia, le variazioni da un anno all'altro del tasso di errore calcolato dipendono anche dalla fase relativa del ciclo pluriennale di attuazione. Il 2010 è stato il primo anno in cui quasi tutti i programmi previsti dall'attuale quadro normativo si trovavano in fase operativa e in cui la maggior parte delle autorità nazionali ha attuato i progetti e dichiarato le spese sostenute, con conseguente aumento del rischio inerente di errore.

La Commissione ha pertanto proposto, in sede di revisione del regolamento finanziario, che le autorità nazionali presentino una dichiarazione annuale di gestione relativa a tutti i programmi

¹¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio e alla Corte dei conti “Impatto del piano d'azione per il rafforzamento della funzione di supervisione della Commissione nel contesto della gestione condivisa delle azioni strutturali”, COM(2010)52 del 18.2.2010.

in gestione condivisa. Tale dichiarazione rappresenta il modo migliore di fornire garanzie credibili e affidabili che il bilancio UE nel suo complesso venga utilizzato e controllato adeguatamente.

Nondimeno, la politica di coesione rimane il settore di spesa con il più alto tasso di errore registrato nella dichiarazione di affidabilità 2009 e l'unico per il quale la Corte dei conti ritiene che il tasso di errore sia superiore al 5%. La Commissione ritiene che per ridurre tale tasso di errore sia necessario un impegno maggiore.

Il direttore generale della DG “Occupazione, affari sociali e integrazione” ha emesso due riserve che riguardano i sistemi di gestione e controllo relativi ad alcuni programmi operativi del FSE 2000-2006 (in Germania, Francia, Italia e Spagna), nel primo caso, e del FSE 2007-2013 (in Austria, Belgio, Bulgaria, Germania, Irlanda, Italia, Slovacchia, Spagna e Regno Unito) nell'altro. La prima riserva riguarda lo 0,14% dei pagamenti intermedi effettuati nel periodo 2000-2006; la seconda ammonta all'1,13% dei pagamenti intermedi per il periodo 2007-2013. Entrambe le riserve sono state sollevate per motivi di reputazione, alla luce delle gravi carenze riscontrate nelle principali componenti dei sistemi di gestione e controllo dei programmi operativi in oggetto.

Il direttore generale della DG “Politica regionale” ha sollevato due riserve, la prima relativa ai sistemi di gestione e controllo del FESR/Fondo di coesione per il periodo 2000-2006 (in Bulgaria, Germania, Ungheria, Italia, Lettonia e Paesi Bassi, riguardanti 9 programmi Interreg) e la seconda relativa ai sistemi di gestione e controllo del FESR/Fondo di coesione per il periodo 2007-2013 (in Bulgaria, Repubblica ceca, Germania, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Romania, Spagna e Regno Unito, riguardanti 13 programmi di cooperazione territoriale europea e 6 programmi relativi allo strumento di preadesione (IPA) — Componente di cooperazione transfrontaliera (CBC)).

In generale, l'importo a rischio nel quadro dei programmi operativi segnalati nell'ambito della politica di coesione corrisponde ad una percentuale compresa tra lo 0,8% e l'1,5% dei pagamenti complessivi versati in tale ambito nel 2010. Tali tassi medi di errore non incidono sul fatto che esiste una grande differenza di tasso di errore tra Stati membri e, in alcuni casi, tra programmi operativi diversi o regioni all'interno di un singolo Stato. Se per alcuni programmi il rischio di irregolarità può essere considerato accettabile su base pluriennale, se misurato su base annua, esso può risultare molto più elevato rispetto alle medie stimate per tali programmi e gli Stati membri. La Commissione continuerà a esercitare con rigore la sua funzione di supervisione, invitando caldamente gli Stati membri a risolvere le carenze dei rispettivi sistemi di gestione e controllo e applicando, ove opportuno, interruzioni e sospensioni dei pagamenti e rettifiche finanziarie.

La Commissione concentrerà in particolare i propri sforzi su tali sistemi, con interventi preventivi e correttivi concordati. Gli importi a rischio non corrispondono al tasso di errore calcolato nella relazione annuale dalla Corte dei conti relativa alla dichiarazione di affidabilità. La differenza tra le ragionevoli garanzie di affidabilità riconosciute dagli OD e la valutazione dei sistemi di controllo da parte della Corte dei conti dipende da diversi fattori. Tra questi rientra il fatto che in una serie di settori politici la Commissione applica strategie di controllo pluriennali e che gli OD valutano quindi il funzionamento dei sistemi di controllo rispetto a tale orizzonte, mentre la Corte dei conti è tenuta ad esprimere un parere a cadenza annuale. L'importo a rischio a cui fanno riferimento nelle RAA i servizi della Commissione per quanto riguarda le azioni strutturali viene calcolato tenendo conto di svariate azioni di attenuazione e correzione previste dai sistemi di gestione e controllo pluriennali (che permettono di introdurre alcune correzioni anche alcuni anni dopo l'esborso dei fondi dallo

Stato membro al beneficiario o dalla Commissione allo Stato membro) e l'analisi copre le circostanze specifiche di ogni programma.

Pertanto, **il tasso di errore riportato nella dichiarazione di affidabilità della Corte è tendenzialmente maggiore**, in quanto comprende errori che possono essere corretti in anni successivi, dopo che sono intervenuti tutti i responsabili della catena del controllo. Un'altra differenza è rappresentata dal fatto che il tasso di errore riportato ogni anno dalla Corte dei conti viene calcolato sulla base della percentuale di errore riscontrata nel corso dell'anno all'interno di un campione di programmi, che viene poi estrapolata ed estesa a tutte le spese sostenute nel quadro della politica di coesione. Ciò dipende dal fatto che nell'ambito della maggior parte dei programmi le autorità hanno ormai avviato i progetti e hanno dichiarato le spese sostenute, con conseguente aumento del rischio di errore inerente.

Le riserve relative al periodo di programmazione 2007-2013 avanzate dal direttore generale della DG "Politiche regionali" hanno una portata maggiore rispetto agli anni precedenti e riguardano più programmi operativi avviati in più Stati membri, e secondo le stime gli importi a rischio sono maggiori. Le riserve relative al periodo di programmazione 2007-2013 sollevate dal direttore generale della DG "Occupazione, affari sociali e integrazione" riguardano un numero minore di programmi operativi rispetto al 2009, ma un numero maggiore di Stati membri, e secondo le stime, gli importi a rischio sono inferiori.

Inoltre, il 2010 è stato il primo anno in cui le autorità nazionali responsabili delle revisioni contabili hanno dovuto comunicare i tassi di errore riscontrati in seguito ad audit su campioni rappresentativi di operazioni. A partire da quest'anno, per calcolare l'incidenza finanziaria della riserva, il direttore generale della DG "Occupazione, affari sociali e integrazione", si è basato su tali dati - piuttosto che sui livelli approssimativi di errore predefiniti¹² - ogni volta che tali cifre potevano essere ritenute attendibili. Per il futuro, l'orientamento sarà quello di basarsi il più possibile sui tassi di errore comunicati dalle autorità nazionali di audit, se si ritiene che siano attendibili.

Nelle RAA viene descritta dettagliatamente la natura dei problemi incontrati e vengono proposti solidi piani d'azione. **I seguenti settori di intervento rappresentano esempi significativi:**

- ricorso a **procedure di interruzione e sospensione e a rettifiche finanziarie** (cfr. sezione 4.2.1);
- i servizi continueranno a fornire **nuovi orientamenti e collaborazione** alle autorità nazionali responsabili delle revisioni contabili, in particolar modo per quanto riguarda la portata e la qualità degli audit e sulla **redazione a cadenza annuale di relazioni e pareri di audit**, allo scopo di migliorare la qualità di questi ultimi;
- i servizi concentreranno le attività di controllo, così come le attività di orientamento e di consolidamento delle competenze amministrative, sull'ammissibilità dei costi e sull'applicazione delle **norme sugli appalti pubblici**, ovverosia ambiti in cui si è verificato il maggior numero di errori nel 2008 e nel 2009; la Commissione sta adottando iniziative per ottimizzare ulteriormente le procedure di appalto pubblico (cfr. sezione 4.4.2);

¹² I cosiddetti valori forfettari per le correzioni finanziarie.

- nel quadro delle proprie strategie di audit, i servizi continueranno a realizzare – intensificandoli se necessario – audit in loco di operazioni e sistemi, utilizzando un approccio basato sui rischi.

La Commissione si preoccupa inoltre dell'efficacia dei fondi UE versati dalle regioni o dagli Stati membri per rimborsare i progetti già portati a termine e finanziati a titolo dei bilanci nazionali prima della data di decorrenza dell'ammissibilità o al di fuori delle regole di selezione dei progetti in vigore

("progetti retrospettivi"). In collaborazione con gli Stati membri, la Commissione si impegna a rendere più chiare le regole, le condizioni e i prerequisiti di ammissibilità per l'inclusione nei programmi cofinanziati di progetti retrospettivi legittimi e conformi e nel suo pacchetto per i fondi strutturali successivo al 2013 proporrà nuove norme in materia.

Nel quadro della revisione del regolamento finanziario la Commissione ha proposto l'introduzione, per tutti i programmi in gestione congiunta, di dichiarazioni annuali di affidabilità della gestione da parte degli organismi accreditati.
--

La Commissione invita gli Stati membri a dimostrare già da ora il loro impegno a migliorare l'affidabilità, potenziando ove necessario le misure di controllo, in particolare per quanto riguarda i controlli di gestione di primo livello, prima di notificare alla Commissione le spese certificate, e seguendo gli orientamenti relativi alle relazioni di sintesi annuali, di modo che queste possano diventare una preziosa fonte aggiuntiva di affidabilità. Anche se la base giuridica delle sintesi annuali non prevede una dichiarazione di affidabilità generale, la Commissione invita tutti gli Stati membri a seguire l'esempio degli undici che nel 2010 hanno allegato dichiarazioni di affidabilità e ad adottare altre misure che dimostrino il loro impegno a garantire una buona gestione dei fondi UE.

La Commissione ha dato istruzione alle DG responsabili della politica di coesione di garantire un elevato livello di trasparenza nella valutazione dei sistemi di controllo applicati in ciascun Stato membro e per quanto riguarda le informazioni sulle procedure di interruzione e sospensione dei pagamenti e le rettifiche finanziarie, che le DG devono riportare in modo sistematico nelle RAA. La Commissione ha inoltre dato loro istruzione di continuare ad applicare sistematicamente e tempestivamente le procedure di interruzione e sospensione ogni volta che emergono gravi carenze e irregolarità a livello dei controlli.

3.3. Ricerca, energia e trasporti

La strategia di audit comune delle DG "Ricerca" relativa al **6° programma quadro (PQ6)** (2007-2010) si è rivelata positiva sia in termini di portata dell'audit che di risultati ottenuti. Al termine di tale periodo, il tasso d'errore residuo pluriennale¹³ è diminuito significativamente, avvicinandosi, nel caso di alcune DG, all'obiettivo del 2%. Le riserve ricorrenti relative al PQ6 non sono state revocate, fatta eccezione per il caso del direttore generale della DG "Società dell'informazione", che ha deciso di non abbassare il giudizio della propria dichiarazione di affidabilità, nonostante il tasso di errore residuo riscontrato fosse leggermente superiore alla soglia del 2%. Il direttore generale ha spiegato nella RAA perché egli ritiene che il tasso di errore pluriennale (ovverosia misurato per l'intero PQ6) scenderà sotto la soglia del 2% nel corso del 2011.

Poiché il **7° programma quadro di ricerca (PQ7)** sta acquistando slancio gli importi dei prefinanziamenti scenderanno sotto il livello dei rimborsi delle spese dichiarate. In generale, si ritiene che questi ultimi comportino maggiori rischi inerenti (e quindi maggiori tassi di errore potenziale). Il campione finora selezionato per l'audit non è sufficientemente rappresentativo per permettere il calcolo preciso del tasso di errore residuo e trarre già conclusioni sull'affidabilità. Secondo le previsioni, entro il 2011 il campione sarà tale da permettere agli OD di contare sul criterio del tasso di errore residuo e decidere sulla necessità di **emettere una riserva relativa a tale programma quadro. I tassi di errore provvisori (compresi tra il 4% e il 5%) emersi dagli audit effettuati sinora indicano che il tasso di errore relativo all'intera popolazione potrebbe superare la soglia del 2%.**

Le disposizioni relative al calcolo dei costi ammissibili al finanziamento sono complessi e gli audit hanno rivelato che la maggior parte degli errori rilevati nel settore "Ricerca, energia e trasporti" è imputabile alle differenze di interpretazione di tali norme. Nel 2010, una *task force* di alto livello ha esaminato alcune questioni di gestione ed organizzazione del settore ricerca, formulando alcune raccomandazioni, che comprendono anche misure volte a migliorare la gestione degli audit e dei controlli del settore.

¹³ Il tasso di errore residuo pluriennale, che tiene conto delle rettifiche e dei recuperi, compresi quelli degli anni successivi, rappresenta l'incidenza effettiva di un errore sul bilancio UE

Nel frattempo, sono state introdotte nuove azioni rettificative relative al PQ7, che prevedono un quadro di riferimento comune, comprendente la definizione di una serie obbligatoria di procedure, che i revisori esterni devono rispettare per l'elaborazione dei certificati di audit. Anche le misure semplificative¹⁴ introdotte il 24 gennaio 2011 dovrebbero ridurre ulteriormente il tasso di errore. La decisione di permettere ai beneficiari di applicare i propri metodi contabili legali al momento della richiesta del rimborso delle spese medie per il personale e la possibilità di rimborsare i proprietari di PMI (ed altre persone fisiche non salariate) tramite pagamenti forfettari dovrebbero avere un'incidenza positiva sui tassi di errore. Nonostante gli effetti positivi delle misure di semplificazione, la situazione sarà riesaminata non appena l'importo dei rimborsi delle spese dichiarate sarà maggiore e il campione dell'audit abbastanza rappresentativo dal punto di vista statistico.

Nella sua comunicazione del 2010, intitolata "Semplificare l'attuazione dei programmi quadro di ricerca"¹⁵, la Commissione ha presentato misure e opzioni per semplificare il finanziamento della ricerca UE e ha invitato le altre istituzioni UE a contribuire al dibattito, commentando le opzioni proposte.

3.4. Aiuti esterni, sviluppo e allargamento

Complessivamente, nel 2010 la situazione dei controlli interni relativi all'azione esterna è stata soddisfacente. Per consolidare ulteriormente l'affidabilità nel settore degli aiuti esterni, la DG EuropeAid sta mettendo a punto un indicatore dell'incidenza approssimativa degli errori residui e si impegna a elaborare una procedura di applicazione nel corso del 2011.

Il direttore generale della DG **"Relazioni esterne"** ha revocato la riserva avanzata per ragioni di reputazione sulla gestione della politica estera e di sicurezza comune (PESC) e dello strumento di stabilità, in seguito ai miglioramenti introdotti a livello di metodologia e di capacità di realizzazione di controlli ex-post.

La Commissione ha creato il Servizio degli strumenti di politica estera, cui spetta il compito di garantire il controllo finanziario degli strumenti, compresi il bilancio della PESC e lo strumento di stabilità. Tale servizio della Commissione risponde direttamente al Vicepresidente e Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza.

La Commissione ha dato istruzioni al capo del servizio degli strumenti di politica estera di controllare attentamente le prossime fasi dell'applicazione del piano d'azione avviato dal direttore generale della DG "Relazioni esterne".

3.5. Istruzione e cittadinanza

Il direttore generale del servizio **"Comunicazione"** ha confermato, per motivi di reputazione, la riserva avanzata nel 2008 sulla possibile inosservanza da parte dei servizi della Commissione della normativa in vigore in materia di diritti di proprietà intellettuale. Quasi tutte le iniziative descritte nel piano d'azione sono state adottate, in particolare per quanto riguarda formazione, sensibilizzazione e coordinamento internazionale. Il direttore generale del servizio ha annunciato che revocherà la riserva quando saranno

¹⁴ Decisione della Commissione C(2011) 174, def. del 24.1.2011, del 24 gennaio 2011 relativa a tre misure per semplificare l'attuazione della decisione n. 1982/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la decisione 2006/970/Euratom del Consiglio e recante modifica delle decisioni C(2007) 1509 e C(2007) 1625.

¹⁵ COM(2010) 187 del 29.4.2010.

applicati gli accordi di copyright relativi alla preparazione della rassegna stampa quotidiana di cui è incaricato il servizio.

Il direttore generale della DG **“Istruzione e cultura”** ha emesso una riserva relativa al **tasso di errore eccessivamente elevato nella gestione centralizzata diretta**, tenuto conto del numero di errori osservati nelle transazioni soggiacenti, emersi attraverso controlli ex post. Tale riserva è stata confermata da un'altra riserva del direttore dell'Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura. Il tasso di errore della DG di appartenenza era **pari al 3,4%, mentre i tassi di errore di due dei sette principali programmi gestiti dall'agenzia esecutiva, rispettivamente il programma “Cultura” e il programma “Giovani”, hanno raggiunto rispettivamente il 4,28% e il 7,38%**. Gli errori osservati riguardano essenzialmente l'incapacità dei beneficiari di produrre documenti giustificativi o di qualità adeguata. La DG di appartenenza e l'agenzia dispongono di un piano d'azione coordinato finalizzato a migliorare le informazioni destinate ai beneficiari e le strategie di controllo a tavolino basate sulla valutazione dei rischi.

Il direttore generale della DG **“Affari interni”** ha sollevato due riserve nella RAA 2010, entrambe **riguardanti il danno alla reputazione provocato dai ritardi di attuazione dei sistemi IT su larga scala**, i progetti VIS e SIS II. Nel 2010, si sono registrati significativi progetti in tal senso. Il piano d'azione è stato attuato fin nei minimi dettagli, ma altri eventi hanno provocato ulteriori ritardi, per esempio l'impreparazione di alcuni Stati membri e la situazione politica in Africa settentrionale, che hanno inciso negativamente sulla presentazione al pubblico del VIS.

Il direttore generale della DG **“Giustizia”** ha potuto revocare la riserva relativa al rischio finanziario corrispondente ad un tasso di errore residuo stimato a 2,15% **nella parte di campione di sovvenzioni non ancora sottoposta ad audit**, relativa ai programmi contemplati alla voce 1804 – Diritti fondamentali e cittadinanza, del bilancio per attività.

La Commissione esprime soddisfazione a proposito del lavoro svolto per affrontare la possibilità di violazione dei diritti di proprietà intellettuale da parte dei propri servizi.

La Commissione si rammarica del fatto che i controlli ex-post effettuati dalla DG “Istruzione e cultura” abbiano rivelato un aumento del tasso di errore e che la riserva sia stata estesa a due programmi gestiti dall'agenzia esecutiva, nonostante le iniziative volte ad dare ai beneficiari una migliore informazione sui requisiti da rispettare. Essa invita pertanto i propri servizi ad impegnarsi maggiormente.

La Commissione riconosce che lo sviluppo e la gestione di sistemi informatici su ampia scala quali SIS II e VIS presentano problemi particolari. Essa continuerà ad impegnarsi per migliorare la governance e perfezionare la cooperazione con le parti interessate, per quanto riguarda il SIS II, e a seguire la situazione politica negli Stati membri e nell'Africa settentrionale per ridurre il rischio di ritardi nell'applicazione del VIS.

3.6. Affari economici e finanziari

Anche per il 2010, il direttore generale della DG **“Imprese e industria”** ha emesso una **riserva sull'affidabilità delle relazioni finanziarie di un organismo delegato**. Come annunciato nel 2009, le azioni volte a migliorare il sistema di monitoraggio e controllo e a porre rimedio alle carenze delle procedure di appalto sono state realizzate. Tuttavia, l'audit del bilancio annuale 2009 ha rivelato altre carenze relative ai sistemi di controllo interno dell'organismo delegato, confermando le preoccupazioni sull'affidabilità della relazione

finanziaria 2010. Per il momento non è possibile verificarne l'eventuale impatto, che verrà conosciuto soltanto dopo l'audit delle relazioni finanziarie 2010, previsto per il 2011.

La gestione condivisa presenta difficoltà particolari a livello dell'amministrazione dei fondi UE. La Commissione ha incaricato il Segretariato generale e la direzione generale "Bilancio" di procedere, insieme ai servizi responsabili, a un riesame dei problemi più frequenti, proponendo al contempo eventuali miglioramenti alla gestione condivisa.

4. QUESTIONI TRASVERSALI E RELATIVE SOLUZIONI

4.1. Efficacia dei costi dei controlli

La spesa pubblica presuppone un controllo efficace e proporzionato, che offra certezze ai cittadini e ai loro rappresentanti. Esiste tuttavia una soglia oltre la quale i controlli supplementari entrano in conflitto con l'obiettivo di efficacia del programma – se ciò scoraggia i potenziali richiedenti dal chiedere sostegno UE – e/o gli obiettivi della sana gestione finanziaria.

Nel 2010, la Commissione ha adottato una **comunicazione nella quale ha proposto un rischio tollerabile di errori (RTE)** nei settori "Ricerca, energia e trasporti" e "sviluppo rurale"¹⁶. Tale iniziativa è giustificata dalla necessità di far capire a tutte le parti in modo chiaro quale sia il giusto equilibrio tra rischi e controlli, tenendo conto del valore aggiunto che si apporta sostenendo gli investimenti in determinati settori e mantenendo entro un livello accettabile i costi relativi ai sistemi di controllo. Le discussioni su tale concetto sono in corso a livello interistituzionale.

Nel frattempo, le direzioni generali per i cui settori politici la Commissione ha già pubblicato una proposta forniscono, nelle rispettive RAA, **nuove informazioni sull'efficacia dei costi dei controlli**, mettendo a confronto costi e benefici di eventuali controlli aggiuntivi, calcolando cioè il valore degli errori che potrebbero essere così individuati e corretti. Tale tipo di analisi non pregiudica l'attuale soglia di rilevanza del 2% utilizzata per verificare la legittimità e la regolarità delle operazioni, ma fornisce agli OD informazioni utili per valutare se i controlli supplementari sono giustificati rispetto ai rischi, tenendo conto dei principi della sana gestione finanziaria.

La Commissione ha incaricato i servizi centrali di assistere gli altri servizi ad approfondire ulteriormente l'analisi e a riferire sull'efficacia dei costi dei controlli nelle prossime RAA e ad applicare tale analisi anche ad altri settori politici.

La Commissione invita gli OD ad adeguare i sistemi di controllo ai rischi individuati e all'efficacia dei costi dei controlli, conformemente ai nuovi requisiti proposti nel regolamento finanziario riveduto¹⁷, che dovrebbe entrare in vigore nel 2012. La Commissione proseguirà la sua collaborazione con le autorità competenti degli Stati membri per ottimizzare l'efficacia dei costi dei sistemi di controllo.

¹⁶ COM(2010) 261 del 26.5.2010.

¹⁷ COM(2010)815, articolo 63(2).

4.2. **Miglioramento delle informazioni relative a sospensione dei pagamenti, recuperi e rettifiche finanziarie in regime di gestione condivisa**

4.2.1. *Informazioni sull'interruzione delle procedure di pagamento e sospensione dei pagamenti*

La Commissione ha incoraggiato i propri servizi ad interrompere le procedure di pagamento e a proporre procedure di sospensione, ovunque necessario e non appena sussistano i presupposti giuridici.

Per quanto concerne la gestione condivisa, la Commissione ha aumentato il numero di interruzioni e di sospensioni delle procedure di pagamento, in presenza di prove che facciano presumere carenze significative nel funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo, ai sensi degli articoli 91 e 92 del regolamento (CE) n. 1083/2006.

I servizi che effettuano operazioni in gestione condivisa hanno riferito, nelle RAA, in merito a tutte le decisioni di interruzione e sospensione. Tra le informazioni trasmesse rientrano i programmi operativi in oggetto, gli Stati membri interessati, il tipo di carenza, le principali ragioni della decisione e il suo impatto finanziario. Tali informazioni costituiscono un aspetto importante delle ragionevoli garanzie di affidabilità.

A seguito dell'introduzione del nuovo strumento di interruzione per il periodo di programmazione 2007-2013, nel 2010 i direttori generali che operano in regime di gestione condivisa hanno adottato decisioni ufficiali di **interruzione dei pagamenti** per un importo di 2,6 miliardi di euro. Anche il collegio ha adottato sei decisioni di **sospensione dei pagamenti**.

La Commissione conferma che gli OD dovrebbero sistematicamente interrompere le procedure di pagamento e proporre al collegio di adottare una decisione di sospensione ogniqualvolta ricorrano i presupposti previsti e fino a quando le autorità nazionali interessate non abbiano adottato le necessarie misure correttive.

4.2.2. *Informazioni trasmesse dagli Stati membri sulle rettifiche finanziarie e sui recuperi effettuati a livello nazionale*

Le **rettifiche di importi indebitamente versati** rappresentano uno degli aspetti principali della sana gestione finanziaria. Nel 2010, sono proseguiti gli sforzi per introdurre rettifiche finanziarie ovunque necessario, per migliorare la qualità dei dati forniti dagli Stati membri sulle rettifiche finanziarie e sui recuperi e per promuovere l'utilizzo delle migliori pratiche in modo da garantire il miglioramento dei meccanismi di recupero a livello di Stati membri e di UE.

Per quanto riguarda la gestione condivisa, le RAA contengono informazioni dettagliate sulle rettifiche attuate e riferite dagli Stati membri alla Commissione ed una valutazione dei sistemi di controllo nazionali (cfr. sezione 4.2.4). Queste informazioni aggiuntive vengono fornite in risposta alle richieste del relatore per il discarico formulate durante la discussione sulla risoluzione relativa al discarico 2009.

Per quanto riguarda la politica di coesione, gli Stati membri attuano le rettifiche finanziarie rese necessarie in seguito tanto alle proprie attività di audit quanto agli audit UE. Tali rettifiche vengono inserite in una relazione con un anno di ritardo; nel 2010 sono state pertanto descritte le rettifiche del 2009.

Per quanto riguarda la politica regionale, dalle relazioni degli Stati membri risulta che alla fine del 2009 questi avevano introdotto **rettifiche finanziarie** relative ai programmi 2000-2006 per un importo complessivo di 3,6 miliardi di euro (compresi recuperi per 1,7 miliardi di euro e prelievi per 1,9 miliardi di euro).

Per quanto concerne il settore dell'occupazione, gli Stati membri hanno riferito di avere attuato nel periodo 2000-2009 rettifiche finanziarie complessive per 1,2 miliardi di euro (tra cui recuperi per 0,2 miliardi di euro e prelievi per 1 miliardo di euro).

4.2.3. Rettifiche finanziarie imposte dalla Commissione agli Stati membri

Le altre **rettifiche finanziarie** descritte nelle relazioni sono quelle che la Commissione ha imposto agli Stati membri. La direzione generale della DG "Politica regionale" ha riferito di rettifiche finanziarie applicate nel periodo 2000-2010 a seguito degli audit UE per un importo complessivo di 6,7 miliardi di euro. Oltre la metà delle rettifiche complessive sono state applicate negli ultimi tre anni del periodo (3,9 miliardi di euro nel periodo 2008-2010). La direzione generale "Occupazione, affari sociali e integrazione" ha riferito di rettifiche finanziarie applicate a seguito di audit UE per un importo complessivo di 1,5 miliardi di euro. Nell'anno finanziario 2010, la DG AGRI ha eseguito rettifiche finanziarie a seguito di audit UE per 834 milioni di euro. Il 97% delle rettifiche finanziarie concordate per i programmi relativi alla politica di coesione nel suo complesso è già stato attuato entro la fine del 2010 (tramite ordini di recupero o prelievi operati da parte degli Stati membri sulle successive richieste di pagamento).

A partire dal 2009, le note esplicative del bilancio dell'Unione europea contengono informazioni più dettagliate sulle rettifiche finanziarie decise dalla Commissione e attuate nel corso dell'anno e sui recuperi. Nelle note al bilancio 2010, tali informazioni saranno ulteriormente approfondite.

4.2.4. Valutazione dei sistemi di controllo degli Stati membri

Per la prima volta, le RAA del 2010 contenevano **la valutazione della Commissione dei sistemi di controllo di ogni Stato membro tenendo conto dei vari livelli di affidabilità per ogni programma realizzato in ciascuno Stato membro**. Il numero di Stati membri per i quali la valutazione si è conclusa con una riserva dipende dai settori politici: 12 Stati membri a cui si aggiungono numerosi programmi transfrontalieri per il settore degli aiuti regionali, 10 Stati membri per il settore dell'occupazione, 4 Stati membri per il settore della pesca e 3 per l'agricoltura. Inoltre vengono fornite informazioni relative al modo in cui la valutazione dei sistemi di controllo permette ai direttori generali di quantificare l'importo complessivo oggetto di riserva.

4.3. Conferire valore aggiunto alle dichiarazioni delle autorità pubbliche responsabili

Il 2010 è stato il primo anno di attuazione integrale del **sistema di audit unico** nell'ambito della politica di coesione, per il periodo di programmazione 2007-2013. Come per tutti i sistemi nuovi, si sono registrati alcuni problemi di avviamento per quanto riguarda l'affidabilità delle informazioni trasmesse dalle autorità di audit degli Stati membri. Le **relazioni di controllo annuali**, trasmesse alla fine del 2010, contengono i risultati degli audit realizzati nel periodo di 12 mesi che si è concluso il 30 giugno 2010. Dei 460 pareri di audit nazionali richiesti, 14 contenevano la rinuncia ad esprimere un giudizio (rispetto ai 207

del 2009), 265 erano giudizi senza riserve (rispetto ai 108 del 2009), 175 erano giudizi con riserva (rispetto ai 93 del 2009) e 5 erano giudizi negativi (rispetto ai 2 del 2009)¹⁸, mentre uno non è stato ricevuto. La Commissione ha esaminato con attenzione i pareri di audit, aggiungendo, se necessario, le proprie valutazioni. In futuro, tutte le parti potranno contare su una maggiore esperienza e l'affidabilità dei tassi d'errore riportati dovrebbe migliorare.

Nella revisione triennale del regolamento finanziario sono stati inoltre proposti **l'aumento della responsabilità degli Stati membri nell'attuazione dei fondi gestiti in modalità condivisa** e l'introduzione dell'obbligo per tutti gli organismi incaricati della gestione dei fondi UE in gestione condivisa¹⁹ di redigere una dichiarazione di affidabilità della gestione.

Per quanto riguarda i settori dell'agricoltura e dello sviluppo rurale, tutti gli 82 organismi pagatori hanno presentato una dichiarazione di affidabilità annuale relativa alla completezza, all'esattezza e alla veridicità dei conti ed hanno dichiarato che è stato istituito un sistema che fornisce garanzie ragionevoli sulla legalità e la regolarità delle transazioni soggiacenti. Inoltre, gli Stati membri con più di un organismo pagatore (ad eccezione della Romania) hanno fornito una sintesi annuale, conformemente agli obblighi di legge. Le riserve formulate in merito a tali dichiarazioni e sintesi sono presentate nelle corrispondenti RAA, ma sono in generale poco rilevanti.

La Commissione ha effettuato una valutazione esterna delle sintesi annuali fornite dagli Stati membri, recentemente trasmessa alle altre istituzioni, in cui conclude che, nella sua forma attuale, tale documento conferisce poco valore aggiunto.

La Commissione continuerà ad organizzare gli incontri annuali del “gruppo degli omologhi”²⁰, le riunioni bilaterali di coordinamento dei controlli, gli incontri annuali dedicati alla gestione e le azioni di formazione. Al fine di migliorare ulteriormente l'affidabilità degli Stati membri ai sensi dell'articolo 317 del TFUE, la Commissione ha incluso nella sua proposta di revisione triennale del regolamento finanziario l'obbligo per gli organismi responsabili accreditati presso gli Stati membri di trasmettere, con cadenza annuale, le dichiarazioni di gestione relative a tutti i fondi in gestione condivisa.

Pur non trattandosi di un obbligo giuridico, quattro Stati membri²¹ presentano anche **dichiarazioni nazionali** redatte da funzionari di alto livello. Tali dichiarazioni sono preziose in quanto rendono più trasparenti le strutture di controllo e di garanzia, pur non fornendo informazioni che non siano già presenti nelle relazioni esistenti.

4.4. Semplificare e ridurre gli oneri amministrativi

La complessità delle disposizioni che definiscono i costi ammissibili al finanziamento e che regolano l'obbligo di rimborso dei costi effettivamente sostenuti è stata spesso oggetto di riserve sollevate dagli OD. Per esempio, per diversi anni è stata una causa di riserve ricorrenti nel settore “Ricerca, energia e trasporti” ed ha inciso su alcuni ambiti di spesa nei capitoli “Agricoltura e risorse naturali” e “Istruzione e cittadinanza”.

¹⁸ Si sono registrati quattro casi di non applicabilità, per i quali la valutazione della conformità non era ancora stata approvata.

¹⁹ Le spese gestite in modalità condivisa riguardano principalmente le spese strutturali e agricole.

²⁰ Gruppo di contatto per la cooperazione formato dalle autorità degli Stati membri responsabili degli audit, la Commissione e la Corte dei conti.

²¹ Le dichiarazioni nazionali (statali) sono state firmate dai rispettivi ministri delle Finanze di Paesi Bassi e Svezia, dal Segretario permanente del Regno Unito e dal Revisore generale dei conti della Danimarca.

4.4.1. *Revisione del regolamento finanziario e delle sue modalità di applicazione*

Nel 2010, la Commissione ha utilizzato la revisione triennale del regolamento finanziario per modificare le regole finanziarie alla luce di tre obiettivi: semplificare le regole, in particolare in merito alla gestione delle sovvenzioni, permettendo un uso maggiore di somme forfettarie, tabelle standard di costi unitari e tassi forfettari; potenziare l'effetto leva dei fondi UE, permettendo l'accesso a fondi fiduciari e strumenti finanziari UE e ai **partenariati pubblico-privati** e incrementando l'affidabilità della Commissione e dei partner responsabili dell'esecuzione, armonizzando le attuali modalità di gestione e rafforzando le rispettive disposizioni.

La tappa successiva sarà quella di utilizzare tale opportunità per modificare in tal senso le normative settoriali. È stato istituito un **gruppo interservizi**, incaricato di garantire la coerenza tra le disposizioni del regolamento finanziario e le normative settoriali. Il prodotto finale dell'attività del gruppo dovrebbe **soddisfare tre criteri**: a) ridurre i rischi di errore, b) ridurre gli oneri amministrativi dei beneficiari (in particolare, delle PMI) e delle altre parti interessate (per esempio, gli organismi incaricati dell'esecuzione e i contraenti) e c) ridurre i costi operativi dei controlli.

La Commissione invita caldamente le altre istituzioni a reagire positivamente alla sua proposta per la revisione triennale del regolamento finanziario.

4.4.2. *Normativa in materia di sovvenzioni e appalti pubblici*

Gli errori nell'applicazione delle normative sugli appalti pubblici rappresentano uno dei più frequenti motivi di errore del settore "Coesione". La Commissione ha presentato un Libro verde²² sull'aggiornamento delle norme UE relative agli appalti pubblici con l'obiettivo di garantire che il denaro destinato ai contratti sia speso nel miglior modo possibile.

Assieme ai risultati della valutazione economica dell'efficacia delle norme attuali, i risultati della consultazione sul Libro Verde andranno ad alimentare la riflessione sul modo preciso in cui le norme UE sugli appalti pubblici possano essere migliorate. Una proposta legislativa è stata annunciata nella legge sul mercato unico per la fine 2011.

La politica regionale è stata particolarmente interessata dalle irregolarità legate all'attuazione incorretta delle norme sugli appalti pubblici e dalle carenze delle verifiche amministrative che avrebbero dovuto individuare tali irregolarità. Sono previste alcune azioni per porre rimedio a questa particolare fonte di errore, in particolare tramite un'analisi approfondita seguita da una discussione con le autorità di gestione degli Stati membri interessati. Per migliorare, ove necessario, la capacità amministrativa, sono previste anche nuove azioni di orientamento e formazione destinate alle autorità pubbliche e ai beneficiari.

4.5. **Strategia istituzionale per i sistemi informatici di gestione**

Gli audit realizzati negli ultimi anni dal servizio di audit interno sui grandi sistemi informatici e sui sistemi informatici istituzionali hanno confermato la necessità di migliorare il processo decisionale strategico, le procedure di gestione degli appalti e dei processi in materia di IT, sia a livello di Commissione che di DG, per garantire che i progetti informatici risultino conformi

²² Libro verde relativo all'esame dell'attuazione delle attuali direttive UE (2004/18/CE e 2004/17/CE).

agli obiettivi della Commissione, siano coordinati meglio, presentino un rapporto costi-benefici soddisfacente e vengano attuati con successo ed entro i termini previsti.

Nel 2010, è stata istituita una task force intra-servizi incaricata di studiare l'attuale situazione della Commissione a livello IT, le cui conclusioni sono state ufficialmente approvate in una comunicazione alla Commissione²³. Sulla base di tali conclusioni, è stata introdotta una nuova governance in materia informatica. Il nuovo comitato direttivo ABM+IT²⁴ proporrà **una strategia informatica istituzionale per la Commissione**, verificherà la razionalizzazione e l'armonizzazione dei progetti informatici e fisserà gli opportuni obiettivi di miglioramento dell'efficienza e di sicurezza informatica.

Per migliorare la preparazione agli attacchi informatici contro la Commissione e permettere una risposta coordinata, la direzione generale per le risorse umane e la sicurezza, in collaborazione con la direzione generale "Informatica" hanno istituito un **Gruppo di reazione agli attacchi informatici (Cyber Attack Response Team, CART)**.

4.6. Risorse umane

Dal 2008, la Commissione controlla regolarmente le assunzioni fissando gli obiettivi per direzione generale e per funzione e adottando un sistema di controllo volto a ristabilire l'equilibrio geografico dopo l'allargamento del 2004 e a ottenere una distribuzione equilibrata tra i diversi servizi. Il 31 dicembre 2010 si è concluso il **periodo transitorio di assunzione di personale UE-10**. L'obiettivo di assunzioni di personale UE-10 è già stato globalmente superato nel 2008, sebbene la proporzione di agenti temporanei rimanga relativamente alta. Nel 2010 la percentuale di agenti temporanei è diminuita costantemente grazie all'assunzione di vincitori di concorsi interni o concorsi aperti limitati al livello UE-10. Analogamente all'ambito UE-10, sono stati fissati obiettivi di assunzione UE-2 e nel 2009 è stato introdotto un sistema di controllo che sarà mantenuto fino al termine del periodo di transizione UE-2 (fine 2011).

In una situazione di crescita zero, i nuovi obiettivi politici prioritari devono essere raggiunti tramite l'**assegnazione ottimale del personale e la ridistribuzione interna dei posti**. Grazie alle misure adottate a tal fine, la relazione annuale di screening del 2009 e i relativi aggiornamenti del 2010 rivelano la diminuzione costante del personale della Commissione che svolge funzioni amministrative o di sostegno.

La Commissione ribadisce il proprio impegno a ridurre le spese generali e a riassegnare alle attività operative le economie realizzate.

²³ SEC(2010) 1182, 7.10.2010, 'Getting the Best from IT in the Commission'.

²⁴ Comitato direttivo di gestione per attività per l'informatica, presieduto dal Segretariato generale.

SINTESI

- La Commissione osserva che gli ordinatori delegati sono riusciti a porre rimedio alle carenze per il 25% delle riserve formulate lo scorso anno. Tra i miglioramenti registrati figurano anche la maggiore conformità alle norme di ammissibilità delle spese dichiarate dei beneficiari delle sovvenzioni.
- Sussistono tuttavia margini di miglioramento, in particolare in alcuni settori della gestione condivisa. La Commissione collaborerà con gli Stati membri alla luce delle maggiori responsabilità loro attribuite dall'articolo 317 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Essa li invita a potenziare i sistemi di gestione e controllo, in particolare i controlli di gestione di primo livello, prima della notifica alla Commissione delle spese certificate. La Commissione continuerà a esercitare con rigore la sua funzione di supervisione, invitando gli Stati membri a porre rimedio ai punti più deboli dei rispettivi sistemi di gestione e controllo, applicando in maniera sistematica e tempestiva, qualora necessario, interruzioni e sospensioni di pagamenti e rettifiche finanziarie. La Commissione si appella alle altre istituzioni affinché sostengano la sua proposta, avanzata nell'ambito della revisione del regolamento finanziario, sulle dichiarazioni annuali di gestione per tutte le spese in gestione indiretta e condivisa e agli Stati membri affinché anticipino l'entrata in vigore di tali disposizioni.
- La Commissione prende atto delle difficoltà che la complessità delle norme può creare per i beneficiari delle sovvenzioni. Essa ha già presentato alcune proposte per semplificare le norme sui regimi di sovvenzione nell'ambito della revisione triennale del regolamento finanziario ed è attualmente impegnata a introdurre tali semplificazioni nelle normative settoriali.
- Le norme UE in materia di appalti pubblici dovrebbero essere modernizzate. A tal fine è stato presentato un Libro verde²⁵ sull'aggiornamento delle norme in materia di appalti pubblici, che copre un'ampia gamma di possibili aspetti della futura riforma legislativa. La Commissione ha annunciato l'adozione alla fine del 2011 di una proposta legislativa di revisione delle direttive sugli appalti pubblici.
- La Commissione invita le altre istituzioni e gli Stati membri a utilizzare le discussioni sul prossimo quadro finanziario pluriennale per migliorare la progettazione dei regimi di finanziamento e i relativi meccanismi di attuazione, gestione e controllo, onde aumentarne l'efficacia e garantire che il controllo sulla spesa UE sia efficiente, proporzionale ed efficace in termini di costi.
- La Commissione osserva che per quanto riguarda la maggior parte dei programmi relativi alla politica di coesione, le autorità hanno attuato i progetti e hanno proceduto alla dichiarazione delle spese. Nonostante il fatto che i programmi relativi alla politica di coesione siano pluriennali, l'aumento del volume delle transazioni nel 2010 ha comportato il rischio inerente di errore. Per quanto riguarda la politica di coesione nel suo complesso, si è osservato, nel corso dell'anno di riferimento, un aumento significativo del tasso di errore e del volume dei pagamenti irregolari. Le riserve sollevate nel 2010 dalle direzioni generali responsabili della politica regionale riguardano un numero maggiore di programmi operativi in un numero maggiore di Stati membri, rispetto agli anni precedenti. Per quanto concerne il settore dell'occupazione e

²⁵ Libro verde sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici (Direttive 2004/18/CE e 2004/17/CE).

degli affari interni, le riserve riguardano un numero minore di programmi rispetto al 2009, ma più Stati membri (43 programmi oggetto di riserva nel 2010, relativi ai periodi di programmazione 2000-2006 e 2007-2013, in 10 Stati membri rispetto ai 59 programmi avviati in 7 Stati membri nel 2009). Inoltre, nel 2010, la direzione generale “Occupazione, affari interni ed integrazione” si è basata sui tassi di errore riferiti dalle autorità di audit degli Stati membri, ogni volta che i dati venivano considerati di qualità adeguata. Questa diversità di approccio spiega in parte le differenze tra i tassi riportati dalla Corte dei conti europea.

- La Commissione accoglie con piacere l’iniziativa di Danimarca, Paesi Bassi, Svezia e Regno Unito, che hanno trasmesso dichiarazioni nazionali su base volontaria. Nel 2010, la Commissione ha presentato un documento di lavoro dei suoi servizi²⁶ in cui si esaminava dettagliatamente la portata e il contenuto delle dichiarazioni nazionali volontarie. Nello stesso documento, la Commissione ha indicato alle pubbliche autorità alcuni orientamenti tecnici su come conferire valore aggiunto alle dichiarazioni e aumentare l’affidabilità nei casi di esecuzione in gestione condivisa. Il documento è stato trasmesso al Parlamento europeo e al Consiglio dell’Unione europea il 23 febbraio 2011. Negli orientamenti si conclude comunque che le dichiarazioni annuali di gestione firmate dagli organismi accreditati previste dalla proposta di regolamento finanziario della Commissione potrebbero rappresentare un primo passo più utile e pratico. Tale conclusione viene confermata dalla recente valutazione esterna delle sintesi annuali, in cui si conclude che tali documenti, nella loro forma attuale, forniscono poco valore aggiunto alla procedura di garanzia dell’affidabilità della Commissione.

²⁶ Documento dei servizi della Commissione, “Adding value to Declarations: increasing assurance on execution in shared management” - SEC(2011) 250 del 23.2.2011.