

Relazione speciale

**Una valutazione
delle modalità di chiusura
dei programmi di coesione
e di sviluppo rurale
per il periodo 2007-2013**



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx

Sito Internet: eca.europa.eu

Twitter: @EJAuditors

Numerose altre informazioni sull'Unione europea sono disponibili su Internet consultando il portale Europa (<http://europa.eu>).

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2017

Print	ISBN 978-92-872-6715-3	ISSN 1831-0869	doi:10.2865/2980	QJ-AB-16-035-IT-C
PDF	ISBN 978-92-872-6748-1	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/621344	QJ-AB-16-035-IT-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6701-6	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/651355	QJ-AB-16-035-IT-E

© Unione europea, 2017

Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Relazione speciale

Una valutazione delle modalità di chiusura dei programmi di coesione e di sviluppo rurale per il periodo 2007-2013

(presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4,
secondo comma, del TFUE)

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze dei controlli di gestione e degli audit di conformità su specifici settori di bilancio o temi di gestione. La Corte seleziona e pianifica detti compiti di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello di entrate o spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit II – presieduta da Iliana Ivanova, Membro della Corte – specializzata nei settori di spesa riguardanti gli investimenti a favore della coesione, della crescita e dell'inclusione. È stato espletato in collaborazione con la Sezione di audit I, specializzata nell'uso sostenibile delle risorse naturali. L'audit è stato diretto da Ladislav Balko, Membro relatore, coadiuvato da: Branislav Urbanič, capo Gabinetto; Niels-Erik Brokopp, primo manager; Mariya Zhekova, capo incarico; Charlotta Törneling, vice capo incarico; Milan Smid, Judit Oroszki e Maria Ploumaki, auditor.



Da sinistra a destra: C. Törneling, B. Urbanič, J. Oroszki, M. Smid, L. Balko, N.-E. Brokopp, M. Zhekova.

Paragrafi

Glossario

I-XV **Sintesi**

1-14 **Introduzione**

1-10 **Chiusura dei programmi pluriennali nei settori della coesione e dello sviluppo rurale**

11-14 **Responsabilità nel processo di chiusura: Stati membri e Commissione**

15-18 **Estensione e approccio dell'audit**

19-115 **Osservazioni**

19-68 **Le norme sulla chiusura sono migliorate, ma sono necessari ulteriori interventi per renderle più efficienti e tempestive**

21-29 **Cambiamenti significativi nelle modalità di chiusura dal periodo 2000-2006 nei settori della coesione e dello sviluppo rurale**

30-45 **Si tiene conto della legittimità e della regolarità per la chiusura dei programmi 2007-2013 nel settore della coesione, mentre per la chiusura relativa allo sviluppo rurale tali aspetti sono trattati separatamente**

46-52 **Alla chiusura non si tiene sufficientemente conto del conseguimento delle realizzazioni e dei risultati**

53-56 **Al Parlamento europeo e al Consiglio non viene fornita una relazione di chiusura consolidata sulla legittimità e regolarità della spesa e sulle realizzazioni e sui risultati conseguiti**

57-68 **A causa della sovrapposizione dei periodi di ammissibilità, la chiusura viene avviata solo diversi anni dopo la fine del periodo di programmazione**

- 69-115 **La Commissione ha fornito un sostegno adeguato e tempestivo agli Stati membri per aiutarli a prepararsi alla chiusura dei programmi 2007-2013, ma deve restare vigile per garantire una solida attuazione da parte degli Stati membri**
- 69-88 La Commissione ha pubblicato orientamenti esaustivi e tempestivi sulla chiusura 2007-2013
- 89-91 Taluni obblighi riportati negli orientamenti sulla coesione vanno al di là delle disposizioni normative
- 92-103 Gli Stati membri sono soddisfatti del sostegno della Commissione, ma risulta essenziale il coordinamento tra le autorità nazionali e regionali
- 104-115 La Commissione deve restare vigile per garantire la solidità dell'esercizio di chiusura 2007-2013
- 116-141 **Conclusioni e raccomandazioni**
- Allegato I — Base giuridica per la chiusura dei programmi 2007-2013**
- Allegato II — Gestione e controllo dei programmi 2007-2013 a livello di Stato membro**
- Allegato III — Evoluzione del quadro di garanzia e delle modalità di chiusura della Commissione nell'arco di tre periodi**
- Allegato IV — Panoramica dei principali aspetti per i quali sono necessari ulteriori chiarimenti per la chiusura 2007-2013; risposte all'indagine/ai colloqui fornite dalle autorità degli Stati membri**
- Risposte della Commissione**

Fondi strutturali e d'investimento europei (fondi SIE): i fondi SIE consistono di cinque fondi separati finalizzati a ridurre gli squilibri regionali nell'Unione, con quadri politici fissati per il periodo di bilancio settennale del QFP. Si tratta del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), del Fondo sociale europeo (FSE), del Fondo di coesione, del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e del Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

Gestione concorrente: una modalità di esecuzione del bilancio dell'UE in cui la Commissione delega compiti di esecuzione agli Stati membri, mantenendo la responsabilità finale.

Grande progetto: un progetto che include una serie economicamente indivisibile di attività che assolvono a una specifica funzione tecnica, con finalità chiaramente individuate, e il cui costo complessivo, valutato nel determinare il contributo dei fondi, supera i 50 milioni di euro (per il periodo di programmazione 2007-2013). L'approvazione della Commissione è richiesta a livello di progetto generale.

Liquidazione dei conti: una procedura in due fasi, eseguita dalla Commissione, tesa a garantire che gli Stati membri assolvano adeguatamente alle loro responsabilità riguardanti i pagamenti eseguiti nell'ambito della politica agricola comune (PAC). La procedura include una liquidazione finanziaria annuale dei conti di ogni organismo pagatore e una verifica di conformità pluriennale delle operazioni alle norme dell'UE.

Liquidazione finanziaria: decisione annuale della Commissione riguardante la completezza, l'esattezza e la veridicità dei conti annuali presentati dagli organismi pagatori accreditati. Ai fini di tale decisione, la Commissione richiede che i conti siano certificati da organismi di certificazione indipendenti.

Operazione: un progetto, un gruppo di progetti o altro intervento selezionati in base ai criteri sanciti per il programma operativo o il programma di sviluppo rurale e attuati da uno o più beneficiari per raggiungere gli obiettivi e le finalità del programma.

Politica di coesione: la politica di coesione è uno dei maggiori settori di intervento nei quali viene speso il bilancio dell'UE. Mira a ridurre le disparità nel livello di sviluppo delle varie regioni, ristrutturando le aree industriali in declino e diversificando le aree rurali e a promuovere la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale. È finanziata dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), dal Fondo sociale europeo (FSE) e dal Fondo di coesione.

Politica di sviluppo rurale: il secondo pilastro della politica agricola comune, cofinanziato dal FEASR. La politica mira a migliorare lo spazio rurale e la situazione dei suoi abitanti potenziando la competitività del settore agricolo e forestale, migliorando l'ambiente e la qualità della vita nelle aree rurali e incoraggiando la diversificazione dell'economia rurale. Questa politica include misure basate sulla superficie e misure non basate sulla superficie. Queste ultime, generalmente, consistono in misure d'investimento, come l'ammodernamento delle aziende agricole e la predisposizione di infrastrutture pubbliche nelle aree rurali.

Programma di sviluppo rurale (PSR): un documento di programmazione, elaborato da uno Stato membro e approvato dalla Commissione, da utilizzare per la pianificazione e il monitoraggio dell'attuazione della politica di sviluppo rurale dell'UE a livello regionale o nazionale. Il PSR individua le priorità e gli obiettivi specifici dello Stato membro e descrive in che modo i finanziamenti (cofinanziamenti dell'UE e nazionali pubblici) saranno utilizzati durante un dato periodo (attualmente di sette anni). I PSR sono cofinanziati dal FEASR.

Programma operativo (PO): un programma operativo individua le priorità e gli obiettivi specifici di uno Stato membro e descrive in che modo i finanziamenti (cofinanziamenti dell'UE e cofinanziamenti nazionali pubblici e privati) saranno utilizzati durante un dato periodo (attualmente di sette anni) per finanziare progetti. I progetti in un PO devono contribuire al conseguimento di un certo numero di obiettivi. I fondi dei PO possono provenire dal FESR, dal Fondo di coesione e/o dall'FSE. Il PO è elaborato dallo Stato membro e deve essere approvato dalla Commissione prima che venga eseguito qualsiasi pagamento a titolo del bilancio dell'UE. I PO possono essere modificati durante il periodo di programmazione solo con l'accordo di entrambe le parti.

Quadro finanziario pluriennale (QFP): il QFP stabilisce le priorità di spesa e gli importi massimi che l'UE può spendere in determinati settori nell'arco di un periodo fisso di diversi anni. I tetti di spesa del regolamento relativo al QFP sono sempre più alti di quelli stabiliti nel bilancio dell'UE. Il QFP, inoltre, include fonti di entrate per il bilancio dell'UE e meccanismi correttivi per il periodo in questione. L'attuale QFP copre il periodo 2014-2020, mentre i precedenti coprivano i periodi 2007-2013 e 2000-2006 (Agenda 2000).

Recupero: una delle due modalità di attuazione di una rettifica finanziaria (l'altra modalità è il ritiro). Lo Stato membro lascia le spese nel programma fino a che l'importo indebitamente versato non viene recuperato presso i beneficiari e lo deduce dalla successiva dichiarazione di spesa una volta effettuato il recupero.

Relazione annuale di attività (RAA): le RAA illustrano i risultati delle operazioni in riferimento, tra l'altro, agli obiettivi stabiliti, ai rischi associati e alla modalità di controllo interno. Dall'esercizio di bilancio 2001 per la Commissione e dal 2003 per tutte le istituzioni dell'Unione europea (UE), l'«ordinatore delegato» è tenuto a presentare una RAA alla propria istituzione sullo svolgimento dei propri compiti, unitamente alle informazioni finanziarie e di gestione.

Rettifiche finanziarie nette: le rettifiche finanziarie imposte dalla Commissione laddove gli Stati membri debbano rimborsare al bilancio dell'UE i fondi irregolarmente percepiti, con una conseguente riduzione definitiva dei fondi allo Stato membro interessato.

Rettifiche finanziarie: la finalità delle rettifiche finanziarie è quella di tutelare il bilancio dell'UE dagli oneri derivanti da spese erronee o irregolari. Per le spese soggette alla gestione concorrente, il compito di recuperare i pagamenti indebitamente effettuati spetta principalmente allo Stato membro. Le rettifiche finanziarie possono essere operate ritirando le spese irregolari dalle dichiarazioni di spesa dello Stato membro oppure mediante recuperi presso i beneficiari. Le rettifiche finanziarie possono anche essere imposte dalla Commissione.

Riserva di efficacia dell'attuazione: risorse pari al 6 % delle risorse stanziare al FESR, all'FSE e al FEASR, da rendere disponibili dopo la verifica dell'efficacia 2019, laddove vengano soddisfatti o superati determinati requisiti.

Saldo finale: l'importo pagato o recuperato alla chiusura di un programma operativo o di un programma di sviluppo rurale, come definito negli orientamenti sulla chiusura.

Soglia di rilevanza: gli auditor esprimono un giudizio sui rendiconti finanziari, stabilendo se essi siano preparati, sotto tutti gli aspetti rilevanti, in conformità a una serie determinata di norme. La valutazione di cosa si definisca rilevante è basata sul giudizio professionale. La soglia di rilevanza utilizzata dalla Commissione è attualmente del 2 % e si riferisce al rapporto tra le spese erronee o irregolari e la spesa UE sottoposta ad audit.

Strumenti finanziari: un termine generico per i contratti che conferiscono al titolare un credito nei confronti di un debitore. L'UE fornisce sostegno per tre possibili tipologie di strumenti finanziari: strumenti di capitale, di credito e di garanzia. Gli strumenti di capitale e di credito sono contratti sottoscritti tra un investitore e un beneficiario ovvero tra un prestatore e un prestatario. Le garanzie sono contratti in cui un garante garantisce i diritti di un investitore o di un prestatore.

Tasso di rischio residuo: una stima della parte di spesa complessiva dichiarata, per ogni programma per l'intero periodo di programmazione, che non è legittima e regolare. Il tasso di rischio residuo tiene conto di tutte le rettifiche finanziarie operate dall'inizio del periodo e della spesa totale dichiarata alla chiusura.

Verifica di conformità: decisioni della Commissione riguardanti le spese da escludere dal finanziamento dell'UE poiché non eseguite in conformità alle norme dell'UE. Tali decisioni, generalmente, riguardano le spese sostenute in più di un esercizio finanziario.

I

La spesa per la politica di coesione e la politica di sviluppo rurale rappresenta una parte consistente (44 % circa) del bilancio complessivo dell'Unione europea (UE). Le due politiche hanno obiettivi complementari e sono attuate mediante strumenti gestiti e controllati con sistemi analoghi.

II

La spesa dell'UE, in genere, è programmata ed eseguita nell'ambito di un «quadro finanziario» pluriennale (QFP) che riguarda la programmazione per un periodo fisso di più anni. Questo periodo coincide con i periodi di programmazione relativi ai settori della coesione e dello sviluppo rurale. I tre recenti periodi di programmazione coprono il 2000-2006, il 2007-2013 e il 2014-2020. Dagli audit espletati dalla Corte durante il periodo 2007-2013 è emerso che sia la coesione che lo sviluppo rurale sono soggetti a livelli rilevanti di spesa irregolare.

III

Dopo la fine del periodo di programmazione, i programmi di coesione e di sviluppo rurale devono essere chiusi e liquidati. Ciò comporta la determinazione della quota dell'UE nel cofinanziamento di qualunque spesa irregolare e la sua restituzione al bilancio dell'UE. Sia la Commissione che gli Stati membri hanno compiti e responsabilità specifici nel processo di chiusura, stabiliti dalla normativa e ulteriormente chiariti negli orientamenti emanati dalla Commissione.

IV

Nel presente audit, la Corte ha valutato se le norme e le procedure per la chiusura fornissero una base per una chiusura efficiente e tempestiva dei programmi di coesione e di sviluppo rurale da parte della Commissione e degli Stati membri. La Corte ha messo a confronto le modalità di chiusura dei tre periodi di programmazione per i due settori ed ha valutato in particolare in che modo la Commissione ottiene la garanzia che la dichiarazione finale contenga spese legittime e regolari, utilizzate in conformità degli obiettivi del programma. Inoltre, la Corte ha analizzato la tempestività del processo di chiusura e se l'autorità di bilancio sia informata circa gli esiti della chiusura del programma.

V

Le modalità di chiusura per la coesione e lo sviluppo rurale si sono evolute in questi tre periodi di programmazione. Per il periodo 2000-2006, le modalità erano le stesse per entrambi i settori. Le spese erano dichiarate cumulativamente e accettate dalla Commissione solo alla chiusura. Nel periodo 2007-2013, gli Stati membri erano tenuti a fornire una garanzia annuale alla Commissione rispetto alla legittimità e regolarità delle spese per operazioni finanziate dall'UE, ma ciò veniva attuato in modo diverso nei due settori.

VI

Nel settore della coesione, la chiusura può essere considerata generalmente un'accettazione definitiva della legittimità e regolarità della spesa. A tal fine, la Commissione calcola per ciascun programma un tasso di rischio residuo, tenendo conto delle rettifiche finanziarie per l'intero periodo. Nel settore dello sviluppo rurale, invece, la spesa del programma veniva liquidata annualmente e la Commissione continuava le proprie verifiche circa la legittimità e la regolarità anche dopo la chiusura formale del programma. Pertanto, la chiusura è semplicemente un'operazione finanziaria che non prevede l'accettazione della spesa in quanto legittima e regolare né il calcolo del tasso di rischio residuo per ciascun programma di sviluppo rurale.

VII

Per il periodo 2014-2020, il quadro di garanzia è stato ulteriormente migliorato e allineato tra i due settori di spesa. Allo stato attuale, l'accettazione annuale dei conti è una caratteristica comune a entrambi i settori d'intervento. Tuttavia, permangono alcune differenze concernenti la terminologia, il calendario e le scadenze.

VIII

Per il periodo 2007-2013, la Corte ha ravvisato una modesta attenzione al raggiungimento di realizzazioni e risultati. Mentre la rendicontazione dei risultati dei rispettivi programmi da parte degli Stati membri è obbligatoria e debitamente valutata dalla Commissione, in nessuno dei due settori il pagamento del saldo finale alla chiusura è direttamente collegato all'effettivo conseguimento delle realizzazioni e dei risultati.

IX

Quanto al momento della chiusura, questo non coincide né con la fine del periodo di programmazione né con la fine del periodo di ammissibilità. La chiusura formale, generalmente, è avviata dopo la fine del periodo di ammissibilità, quando il successivo periodo di programmazione è già ampiamente in corso; a seconda delle circostanze, la conclusione della procedura di chiusura può protrarsi ancora per molti anni. La significativa sovrapposizione tra compiti per i diversi periodi e le difficoltà amministrative riscontrate nel monitorare le attività, alcune delle quali svoltesi oltre un decennio prima, mettono a rischio l'efficacia della chiusura del programma. Inoltre, la possibilità di spendere la dotazione del programma fino a due anni ($n + 2$) — e per il periodo 2014-2020 anche fino a tre anni ($n + 3$) — dopo la fine del periodo di programmazione costituisce un disincentivo all'avvio dei programmi del periodo successivo.

X

Un'altra preoccupazione riguarda la rendicontazione della Commissione sull'esito della chiusura del programma in entrambi i settori. Più specificamente, la Commissione non fornisce informazioni all'autorità di bilancio circa l'esito finale del processo di chiusura (la regolarità della spesa e le realizzazioni e i risultati conseguiti). Dal momento che il sistema del bilancio dell'UE ruota attorno alla programmazione pluriennale, la Corte ritiene che la Commissione debba fornire al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione consolidata sulla chiusura che contenga informazioni chiave sugli aspetti più pertinenti relativi all'efficacia e alla conformità dell'attuazione del programma.

XI

Al fine di garantire che le modalità di chiusura per i settori della coesione e dello sviluppo rurale migliorino l'obbligo di rendere conto e la trasparenza nell'utilizzo dei fondi dell'UE, la Corte raccomanda alla Commissione di:

- proporre di allineare ulteriormente le disposizioni normative per la chiusura dei programmi di coesione e di sviluppo rurale, così da garantire un processo di garanzia annuale armonizzato in entrambi i settori;
- introdurre l'accettazione definitiva, da parte propria, della legittimità e regolarità della spesa, nonché delle realizzazioni e dei risultati conseguiti una volta che i programmi siano stati chiusi. Ciò includerebbe l'elaborazione di procedure per calcolare il tasso di rischio residuo a livello di programma e per garantire che tale tasso non superi la soglia di rilevanza alla chiusura, nonché la valutazione del conseguimento dei valori-obiettivo e, se necessario, l'imposizione di rettifiche finanziarie in caso di scarsa efficacia;
- specificare in che modo informerà l'autorità di bilancio in merito agli esiti del processo di chiusura; e
- eliminare le sovrapposizioni dei periodi di ammissibilità, allineando per quanto possibile il periodo di ammissibilità a quello di programmazione, e richiedere che i programmi siano chiusi immediatamente dopo la fine del periodo di ammissibilità (gli Stati membri dovrebbero presentare i documenti di chiusura entro sei mesi al massimo e la Commissione avrebbe a disposizione altri sei mesi per prendere una decisione).

Dette raccomandazioni dovrebbero essere attuate all'atto della preparazione del quadro normativo post-2020.

XII

La Corte ha inoltre valutato se la Commissione abbia fornito orientamenti adeguati e tempestivi e sostenuto gli Stati membri nella preparazione della chiusura dei rispettivi programmi 2007-2013. In generale, la Corte ha riscontrato che gli orientamenti della Commissione sulla chiusura per il periodo 2007-2013, sia per la coesione che per lo sviluppo rurale, forniscono una base adeguata agli Stati membri affinché possano prepararsi efficacemente per la chiusura. Gli orientamenti sono stati tempestivi ed esaustivi e la Commissione ha fornito un sostegno ulteriore facendo fronte ai bisogni degli Stati membri. Gli Stati membri hanno giudicato soddisfacente il sostegno della Commissione, considerandosi per lo più ben preparati per l'esercizio di chiusura.

XIII

La Corte ha individuato alcuni rischi ai quali occorre far fronte durante la chiusura 2007-2013 dei programmi di coesione e di sviluppo rurale. In particolare, non vi sono termini ultimi vincolanti per alcuni settori pertinenti per la chiusura, e ciò potrebbe contribuire a creare ulteriori ritardi nel processo di chiusura. La Corte ha inoltre constatato che alcuni obblighi, ad esempio quelli concernenti i progetti non funzionanti e la comunicazione del tasso di rischio residuo, contribuiscono a mitigare i rischi associati alla chiusura. Altri obblighi, quali la divisione in fasi dei progetti diversi dai grandi progetti, sono necessari, ma, nella loro formulazione attuale, potrebbero complicare l'esercizio di chiusura. Da ultimo, la Corte esprime la propria preoccupazione per il fatto che le verifiche a livello degli Stati membri e/o della Commissione non sono sufficienti a garantire la legittimità e la regolarità della spesa alla chiusura per quanto concerne gli strumenti finanziari, gli anticipi contrattuali e alcuni grandi progetti pertinenti ai fini degli aiuti di Stato.

XIV

Di conseguenza, la Commissione deve restare vigile per garantire la validità dell'esercizio di chiusura 2007-2013. Per far sì che tutti i rischi siano adeguatamente affrontati durante la chiusura dei programmi di coesione e di sviluppo rurale 2007-2013, la Corte raccomanda alla Commissione di provvedere affinché:

- le decisioni di approvazione dei grandi progetti siano prese prontamente; e
- gli Stati membri mettano in atto procedure specifiche intese a verificare l'ammissibilità della spesa, specialmente quella relativa agli strumenti finanziari e agli anticipi contrattuali.

XV

La Corte raccomanda altresì alle autorità di gestione degli Stati membri di versare tempestivamente l'intero contributo dell'UE ai beneficiari dei progetti.

Chiusura dei programmi pluriennali nei settori della coesione e dello sviluppo rurale

Periodi di programmazione e assegnazione della dotazione finanziaria

01

La spesa per la politica di coesione e la politica di sviluppo rurale rappresenta una parte consistente (44 % circa) del bilancio complessivo dell'UE. Queste e altre politiche di spesa dell'UE sono programmate e attuate nell'ambito di un «quadro finanziario» pluriennale che riguarda la programmazione per un periodo fisso di più anni. Questo periodo coincide con i periodi di programmazione dei settori della coesione e dello sviluppo rurale. Gli ultimi tre periodi coprono il 2000-2006, il 2007-2013 e il 2014-2020.

02

I settori della coesione e dello sviluppo rurale presentano caratteristiche analoghe quanto ai meccanismi di attuazione, agli strumenti e ai sistemi di controllo. Entrambi mirano a ridurre le disparità regionali (cfr. **riquadro 1**) e, per il periodo 2014-2020, entrambi i settori sono finanziati a titolo dei Fondi strutturali e d'investimento europei (fondi SIE)¹.

1 Articolo 1 del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 320).

Riquadro 1

Obiettivi strategici dei settori della coesione e dello sviluppo rurale

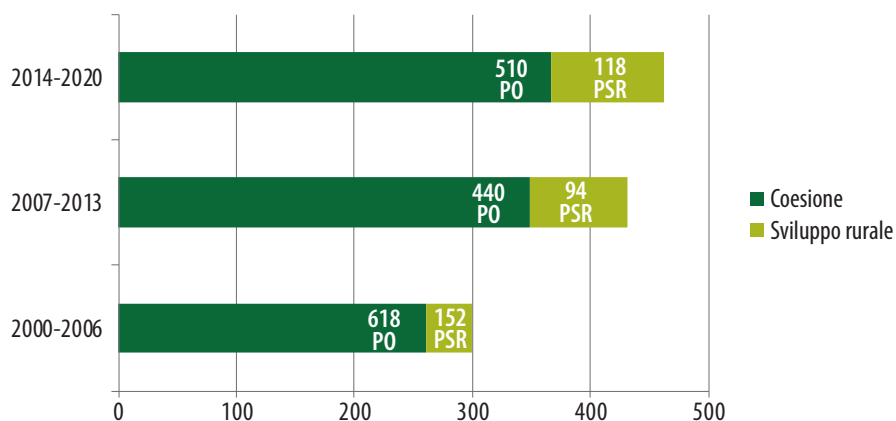
La politica di coesione mira a ridurre le disparità nel livello di sviluppo delle varie regioni, ristrutturando le aree industriali in declino e diversificando le aree rurali, nonché a promuovere la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale.

La politica di sviluppo rurale è tesa a migliorare lo spazio rurale e la situazione dei suoi abitanti potenziando la competitività del settore agricolo e forestale, migliorando l'ambiente e la qualità della vita nelle aree rurali e incoraggiando la diversificazione dell'economia rurale.

03

Per il periodo di programmazione 2014-2020, sono stati stanziati circa 460 miliardi di euro a favore dei programmi di coesione e di sviluppo rurale a titolo del bilancio dell'UE, rispetto ai 430 miliardi di euro circa per il 2007-2013 e ai 300 miliardi di euro per il 2000-2006 (cfr. **figura 1**). Ciò rappresenta circa il 40 % del bilancio totale dell'UE per il 2000-2006, il 44 % di quello per il 2007-2013 ed il 43 % di quello per il 2014-2020.

Figura 1 Stanziamenti dell'UE per i periodi 2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020 (miliardi di euro)



N.B.: per compilare il grafico sono stati utilizzati rispettivamente i QFP aggiustati per il 2006 (UE-25), il 2013 (UE-27) e il 2017 (UE-28).

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

Gestione concorrente delle politiche di coesione e di sviluppo rurale

04

La responsabilità dell'attuazione delle politiche di coesione e di sviluppo rurale è ripartita tra gli Stati membri e la Commissione europea. La Commissione approva i programmi pluriennali sulla base delle proposte degli Stati membri.

05

In seno alla Commissione, la responsabilità della gestione di questi settori spetta alle direzioni generali della Politica regionale e urbana (DG REGIO), per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione (DG EMPL) e dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale (DG AGRI). Negli Stati membri, le autorità nazionali e/o regionali responsabili dei programmi per la coesione e lo sviluppo rurale hanno il compito di garantire la legittimità e la regolarità delle operazioni cofinanziate sotto la supervisione e la responsabilità ultima della Commissione².

Chiusura come ultima fase del ciclo di vita del programma

06

L'approvazione, l'attuazione e la chiusura dei programmi pluriennali rientrano in un processo ciclico. Le tre fasi della vita di un programma sono illustrate nella **figura 2**.

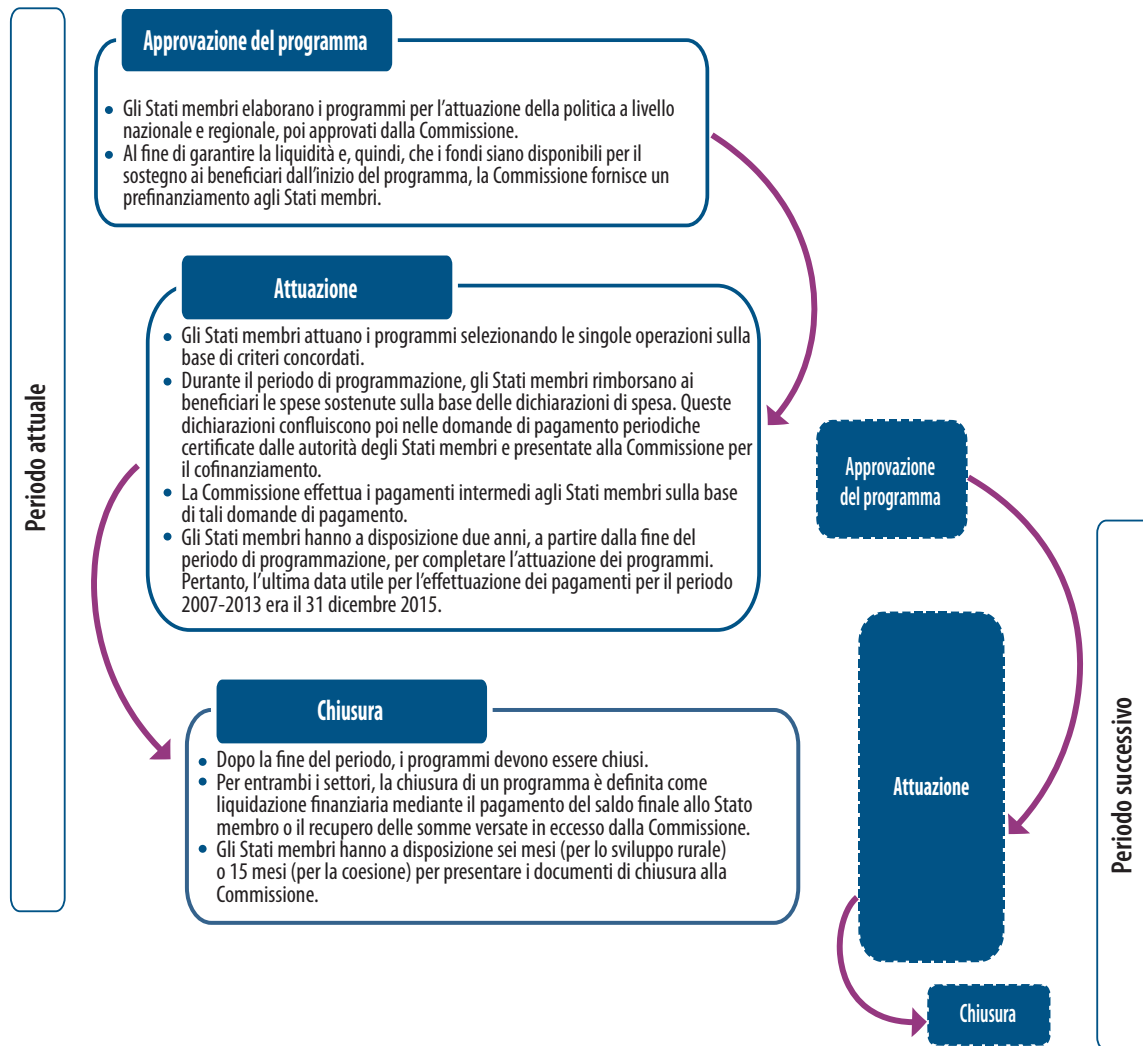
07

La chiusura, ossia l'ultima fase del ciclo di vita di un programma, in base al regolamento finanziario dell'UE e ai regolamenti settoriali per entrambi i settori d'intervento, ha luogo al momento del pagamento del saldo che liquida tutte le spese precedenti (chiamato anche «saldo finale») allo Stato membro ovvero all'atto del recupero delle somme versate in eccesso dalla Commissione³.

- 2 Articolo 317 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).
- 3 Articolo 90 del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2012 (regolamento finanziario) (GU L 298 del 26.10.2012, pag. 1); articolo 109, paragrafo 3, delle modalità di applicazione del regolamento finanziario; articolo 89, paragrafo 5, del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione (GU L 210 del 31.7.2006, pag. 25); e articolo 37 del regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 352/78, (CE) n. 165/94, (CE) n. 2799/98, (CE) n. 814/2000, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 485/2008 (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 549).

Figura 2

Il ciclo di vita dei programmi pluriennali nei settori della coesione e dello sviluppo rurale



Fonte: Corte dei conti europea.

08

Tuttavia, per «chiusura» s'intende anche il processo di conclusione di un programma, che prevede la presentazione, da parte degli Stati membri, di documenti alla Commissione, risultante nel pagamento del saldo finale. In entrambi i settori d'intervento, le condizioni della chiusura sono disciplinate dai rispettivi regolamenti, elencati nell'*allegato I*.

09

La chiusura costituisce un momento cruciale nel ciclo di vita di un programma, poiché:

- o la Commissione è tenuta ad accettare solo le spese eseguite in conformità alla normativa dell'UE e nazionale. Più specificamente, ciò vuol dire che solo la spesa effettuata in conformità agli obiettivi dei programmi e pagata in modo legittimo e regolare può essere rimborsata dal bilancio dell'UE;
- o gli Stati membri devono accertare che la spesa sia in linea con gli obblighi giuridici applicabili e con i principi di una sana gestione finanziaria. Tutte le spese irregolari individuate e rettificata dalla Commissione dopo la chiusura possono comportare una riduzione netta dei finanziamenti dell'UE per il programma. Nel settore dello sviluppo rurale, l'insieme di tutte queste rettifiche ha un effetto netto sui finanziamenti dell'UE.

10

Allo stesso tempo, secondo la normativa dell'UE, i fondi dell'UE resi disponibili per il cofinanziamento delle operazioni negli Stati membri devono essere spesi entro i termini ultimi specificati nei regolamenti. La pressione sugli Stati membri affinché utilizzino questi fondi aumenta con l'avvicinarsi della fine del periodo di ammissibilità, poiché potrebbero rischiare di perdere eventuali quote non spese degli stanziamenti inizialmente loro assegnati.

Responsabilità nel processo di chiusura: Stati membri e Commissione

Le autorità degli Stati membri presentano i documenti di chiusura

11

Le autorità competenti per la gestione e il controllo dei programmi di coesione e di sviluppo rurale 2007-2013 a livello di Stati membri sono descritte all'*allegato II*. Le loro rispettive responsabilità nel processo di chiusura sono presentate nella *tabella 1*.

Le responsabilità delle autorità degli Stati membri alla chiusura

Coesione	Sviluppo rurale
i) L' autorità di gestione presenta un rapporto finale di esecuzione relativo all'intero periodo di programmazione ¹ .	i) L' autorità di gestione presenta l'ultima relazione annuale sullo stato di attuazione ⁴ .
ii) L' autorità di certificazione presenta una domanda di pagamento del saldo finale e una dichiarazione di spesa ² .	ii) L' organismo pagatore presenta i conti annuali per l'ultimo anno di esecuzione ⁵ .
iii) L' autorità di audit verifica la validità della domanda di pagamento del saldo finale nonché la legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti incluse nella dichiarazione finale di spesa, corroborata da un rapporto di controllo finale ³ .	iii) L' organismo di certificazione presenta un parere ed elabora una relazione sulla completezza, esattezza e veridicità degli ultimi conti annuali e sul funzionamento del sistema di controllo interno ⁶ .

Nella dichiarazione di chiusura, l'autorità di audit è tenuta a indicare il tasso di rischio residuo per ciascun PO (o gruppo di PO) per l'intero periodo di programmazione. Se tale tasso si situa al di sopra della soglia di rilevanza della Commissione (2%), ciò — di norma — innescherebbe una rettifica finanziaria. I programmi aventi un tasso di rischio residuo accertato superiore alla soglia di rilevanza non dovrebbero essere chiusi.

1 Articolo 67 del regolamento (CE) n. 1083/2006.
 2 Articoli 61, 78 e 89 del regolamento (CE) n. 1083/2006.
 3 Articolo 62, paragrafo 1, lettera e), del regolamento (CE) n. 1083/2006.
 4 Articolo 82, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1698/2005 e articolo 37 del regolamento (UE) n. 1306/2013.
 5 Articoli 7, paragrafo 3, e 37 del regolamento (UE) n. 1306/2013.
 6 Articolo 9 del regolamento (UE) n. 1306/2013 e articolo 5 del regolamento di esecuzione (UE) n. 908/2014 della Commissione, del 6 agosto 2014, recante modalità di applicazione del regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda gli organismi pagatori e altri organismi, la gestione finanziaria, la liquidazione contabile, le norme sui controlli, le cauzioni e la trasparenza (GU L 255 del 28.8.2014, pag. 59).

Fonte: Corte dei conti europea.

La Commissione valuta e accetta i documenti di chiusura

12

Nel settore della coesione, per la chiusura 2007-2013, la Commissione ha a disposizione cinque mesi per analizzare i documenti presentati dagli Stati membri ed emettere un parere sul rapporto finale di esecuzione⁴ e sulla dichiarazione di chiusura⁵. Una volta accettati, la Commissione è tenuta a versare il saldo finale entro 45 giorni di calendario⁶. Durante il periodo di programmazione, le verifiche effettuate dagli Stati membri o dalla Commissione potrebbero tradursi in rettifiche finanziarie per un PO. Di norma, tutte le questioni irrisolte concernenti le attività di controllo e le risultanze degli audit dovrebbero essere chiarite e risolte durante il processo di chiusura. Tuttavia, la Commissione può intraprendere un ulteriore lavoro di audit che potrebbe tradursi in rettifiche finanziarie anche dopo il pagamento del saldo finale⁷.

13

Nello sviluppo rurale, la chiusura si basa per lo più sul processo di liquidazione finanziaria annuale: la verifica annuale della Commissione del rapporto dell'organismo di certificazione e l'accettazione dei conti. Alla chiusura, la Commissione dispone di cinque mesi per formulare osservazioni sull'ultima relazione annuale sullo stato di attuazione⁸. Una volta giudicata accettabile la relazione e liquidato gli ultimi conti annuali, la Commissione è tenuta a versare il saldo finale entro sei mesi⁹. Durante il periodo di programmazione, e al fine di tutelare il bilancio dell'UE da spese irregolari, la Commissione ha effettuato verifiche anche in ordine alla legittimità e regolarità della spesa (verifica di conformità pluriennale), indipendenti dalla liquidazione finanziaria. Tali verifiche si sono spesso tradotte in rettifiche finanziarie nette e possono ancora essere realizzate o ultimate dopo la chiusura dei programmi di sviluppo rurale (PSR).

14

Mentre il termine ultimo entro cui le autorità degli Stati membri devono presentare i documenti di chiusura per lo sviluppo rurale era il 30 giugno 2016, quello per la coesione è stato fissato al 30 marzo 2017. Al momento dell'audit della Corte, in ragione delle diverse scadenze, le direzioni generali si trovavano in fasi di preparazione diverse. La DG AGR1 aveva completato il manuale interno e le procedure interne per la chiusura. Tale processo era invece ancora in corso presso la DG REGIO e la DG EMPL e il suo completamento era previsto per la fine del 2016, prima del termine ultimo per la presentazione dei documenti di chiusura.

- 4 Articolo 67, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1083/2006.
- 5 Articolo 89, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1083/2006.
- 6 Articolo 89, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1083/2006.
- 7 A norma dell'articolo 90 del regolamento (CE) n. 1083/2006, l'autorità di gestione assicura che tutti i documenti giustificativi relativi alle spese e alle verifiche del programma operativo in questione siano tenuti a disposizione della Commissione e della Corte dei conti europea per i tre anni successivi alla data di chiusura.
- 8 Articolo 82, paragrafo 3 del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU L 277 del 21.10.2005, pag. 1).
- 9 Articolo 37 del regolamento (UE) n. 1306/2013.

15

Nel presente audit, la Corte ha valutato se le norme e le procedure nei settori della coesione e dello sviluppo rurale fornissero una base per la chiusura efficiente e tempestiva dei programmi da parte della Commissione e degli Stati membri.

La Corte ha innanzitutto valutato:

- se le disposizioni normative che disciplinano la chiusura per i programmi di coesione e sviluppo rurale richiedessero l'accettazione finale della spesa relativa al programma come legittima e regolare, nonché la garanzia del conseguimento delle realizzazioni e dei risultati;
- se l'autorità di bilancio (il Parlamento europeo e il Consiglio) fosse informata in merito agli esiti della chiusura dei programmi di spesa pluriennali; e
- se il processo di chiusura fosse tempestivo.

In secondo luogo, la Corte ha valutato se la Commissione abbia fornito un sostegno adeguato e tempestivo agli Stati membri per aiutarli a preparare la chiusura dei rispettivi PO e PSR per il periodo 2007-2013.

16

L'audit della Corte è stato incentrato sui punti di forza e sulle debolezze delle modalità di chiusura dei programmi di coesione e sviluppo rurale per il periodo 2007-2013, sugli insegnamenti tratti dalla chiusura dei programmi 2000-2006 e sulla misura in cui le debolezze individuate per entrambi i periodi fossero state risolte nella normativa per il 2014-2020.

Estensione e approccio dell'audit

17

L'attività di audit ha comportato:

- l'analisi delle norme che disciplinano la chiusura dei periodi di programmazione 2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020;
- l'analisi del sostegno fornito dalla Commissione agli Stati membri sotto forma di orientamenti e formazione per la chiusura 2007-2013;
- un'indagine online per le autorità nazionali e regionali coinvolte nella chiusura dei programmi, finalizzata a ottenere il loro punto di vista sulle norme, sugli orientamenti e sul sostegno della Commissione e sulla loro stessa preparazione. L'indagine è stata realizzata tra novembre 2015 e gennaio 2016. Essa era rivolta alle autorità di gestione e alle autorità di audit nel settore della politica di coesione e agli organismi pagatori e agli organismi di certificazione nel settore della politica di sviluppo rurale. All'indagine hanno risposto 337 delle 480 autorità invitate a partecipare (con un tasso di risposta pari al 70 % circa);
- colloqui con i rappresentanti delle autorità degli Stati membri che hanno partecipato all'indagine. Complessivamente, gli auditor della Corte hanno consultato 25 autorità nazionali e regionali per la coesione e 12 autorità per lo sviluppo rurale.

18

L'attività di audit si è svolta tra settembre 2015 e settembre 2016.

Le norme sulla chiusura sono migliorate, ma sono necessari ulteriori interventi per renderle più efficienti e tempestive

19

La chiusura rappresenta l'ultima fase del ciclo di vita di un programma pluriennale. Per garantire la rendicontabilità e la trasparenza, la Commissione dovrebbe confermare che la spesa finale è stata eseguita in modo legittimo e regolare ed utilizzata in conformità agli obiettivi del programma. La chiusura dovrebbe essere effettuata il prima possibile dopo la fine del periodo di programmazione e la Commissione dovrebbe riferire all'autorità di bilancio in merito agli esiti della chiusura.

20

Date le analogie ravvisabili nei due settori della coesione e dello sviluppo rurale (segnatamente le misure di investimento non basate sulla superficie) e dato il fatto che, dal 2014, entrambi i settori rientrano nei Fondi strutturali e d'investimento europei, le modalità di chiusura dovrebbero essere allineate per accrescere la trasparenza e facilitare i confronti. Modalità di chiusura allineate, inoltre, faciliterebbero anche la comprensione del processo di chiusura da parte degli attori coinvolti. Da ultimo, norme comuni potrebbero tradursi in una maggiore efficienza nell'attuazione dei programmi.

Cambiamenti significativi nelle modalità di chiusura dal periodo 2000-2006 nei settori della coesione e dello sviluppo rurale

Periodo 2000-2006: nessuna garanzia annuale fornita dagli Stati membri in nessuno dei due settori d'intervento

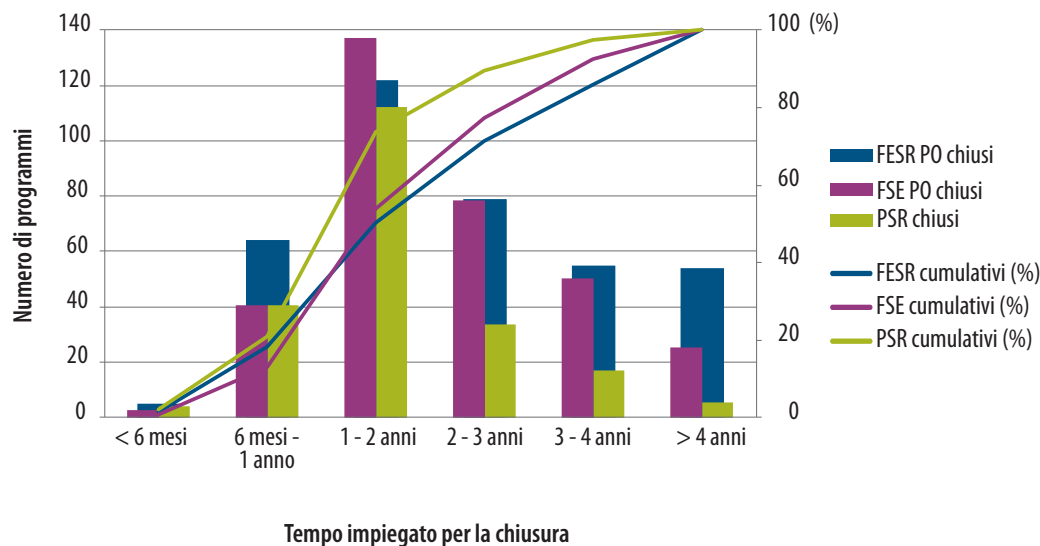
21

Per il periodo 2000-2006, il processo di chiusura e gli orientamenti erano comuni sia alla coesione che allo sviluppo rurale e le autorità degli Stati membri non hanno fornito alcuna garanzia annuale in nessuno dei due settori d'intervento. Al momento della chiusura, tali autorità¹⁰ dovevano garantire, sulla base di una verifica a campione, la legittimità e la regolarità di tutte le spese effettuate durante il periodo. L'analisi e le verifiche della Commissione hanno condotto, in molti casi, a richieste di chiarimenti o ad attività aggiuntive a livello di Stati membri, che spesso hanno allungato il processo di chiusura. Ad esempio, per il 14 % dei programmi operativi del FESR, il processo di chiusura è durato più di quattro anni. Per una panoramica del tempo impiegato dalle direzioni generali della Commissione per chiudere i programmi di coesione e di sviluppo rurale 2000-2006, cfr. **figura 3**.

10 Chiamate organismi di liquidazione nel periodo 2000-2006.

Figura 3

Tempo impiegato per la chiusura dei PO e PSR 2000-2006



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

Periodo 2007-2013: obbligo per gli Stati membri di fornire una garanzia annuale in entrambi i settori d'intervento

22

Per il periodo di programmazione 2007-2013, gli Stati membri erano tenuti a fornire una garanzia annuale in entrambi i settori d'intervento. Fornendo le basi per la chiusura dei programmi, queste dichiarazioni annuali avevano la finalità di rendere il processo più snello e rapido rispetto al periodo precedente. Nel settore della coesione, tali dichiarazioni hanno assunto la forma di rapporti di controllo annuali presentati dalle autorità di audit e accettati dalla Commissione. Nel settore dello sviluppo rurale, la Commissione ha messo a punto la procedura di «liquidazione contabile»¹¹ per il riconoscimento finale delle spese, comprendente la liquidazione finanziaria annuale e la verifica di conformità pluriennale (cfr. paragrafo 13). Per una panoramica dei compiti di gestione e controllo delle autorità competenti degli Stati membri per il periodo 2007-2013, cfr. *allegato II*.

11 All'epoca introdotta dal regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio, del 21 giugno 2005, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 209 dell'11.8.2005, pag. 1); attualmente disciplinata dall'articolo 51 del regolamento (UE) n. 1306/2013.

23

Nel settore della coesione, durante il 2007-2013, le spese venivano dichiarate cumulativamente dall'inizio del periodo e la Commissione non le accettava su base annuale. I rapporti di controllo annuali e i giudizi di audit presentati dalle autorità di audit e accettati dalla Commissione rappresentavano però una parte importante della garanzia annuale della Commissione. La Commissione, inoltre, aveva la possibilità di interrompere o sospendere i pagamenti qualora fossero emersi dubbi sulla legittimità e regolarità della spesa. Il sistema dei rapporti di controllo annuali e dei pareri, unitamente all'accettazione da parte della Commissione dei rapporti annuali di esecuzione, fornisce le basi per il processo di chiusura.

24

Nel settore dello sviluppo rurale, nel periodo 2007-2013 la Commissione non accettava le dichiarazioni di spesa su base annuale. La Commissione era tenuta a verificare il rapporto dell'organismo di certificazione e il giudizio di audit e ad accettare i conti ogni anno (liquidazione finanziaria annuale). Questa procedura includeva non solo i conti ma anche il funzionamento del sistema di controllo interno dell'organismo pagatore e la dichiarazione di affidabilità rilasciata dal direttore dell'organismo; tuttavia, non includeva l'aspetto della legittimità e regolarità della spesa. Indipendentemente da questo, alla Commissione era richiesto di esaminare e accettare la relazione annuale sullo stato di attuazione. La chiusura dei programmi nel settore dello sviluppo rurale si basa sui conti annuali presentati dagli Stati membri per ogni esercizio finanziario nel periodo di programmazione (dal 2007 al 2015) e sulla relativa accettazione da parte della Commissione (decisioni relative alla liquidazione finanziaria). Tuttavia, la legittimità e la regolarità della spesa sono escluse dal campo di applicazione della liquidazione finanziaria annuale e sono invece incluse nella procedura di verifica di conformità pluriennale, che può proseguire anche dopo la chiusura. Per lo sviluppo rurale, la chiusura può dunque essere considerata come un processo che consiste nelle fasi necessarie durante l'intero periodo di attuazione e che continua dopo la chiusura formale di un PSR, piuttosto che come un esercizio una tantum effettuato in uno specifico momento.

25

L'evoluzione del sistema di gestione e controllo in questi tre periodi di programmazione (2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020) per i settori della coesione e dello sviluppo rurale per quanto riguarda la chiusura è illustrata nell'*allegato III*, che descrive inoltre in che modo le autorità degli Stati membri e la Commissione forniscono informazioni sul monitoraggio e garanzie per questi tre periodi.

Periodo 2014-2020: le modalità di chiusura nei settori della coesione e dello sviluppo rurale convergono nuovamente, benché non siano completamente allineate

26

Per il periodo di programmazione 2014-2020, è prevista un'accettazione annuale dei conti sia per la coesione che per lo sviluppo rurale¹²; ciò introduce la «chiusura annuale» in entrambi i settori d'intervento. Per la coesione, gli aspetti relativi alla legittimità e alla regolarità della spesa sono presi in considerazione ai fini dell'accettazione annuale dei conti, purché siano individuati e corretti dalle autorità nazionali prima della presentazione dei conti alla Commissione. Possono però essere esaminati anche in una fase successiva, nel quadro degli audit di conformità pluriennali, dando luogo, a determinate condizioni¹³, a rettifiche finanziarie nette imposte dalla Commissione. Ciò corrisponde, in larga misura, al processo adottato per lo sviluppo rurale a partire dal periodo 2007-2013. Per lo sviluppo rurale, la garanzia annuale è stata estesa alla legittimità e regolarità, visto che dal 2015 gli organismi di certificazione sono tenuti a includere tali aspetti nelle rispettive relazioni annuali. Come nel caso della politica di coesione, gli audit di conformità pluriennali che potrebbero potenzialmente condurre ad imporre rettifiche finanziarie nette sono effettuati separatamente.

27

In entrambi i settori d'intervento, la chiusura del periodo 2014-2020 sarà quasi identica all'accettazione annuale dei conti, con la differenza che, per la coesione, verrà richiesta una relazione finale di attuazione oltre ai documenti annuali¹⁴ presentati per l'ultimo anno. Per lo sviluppo rurale, non saranno richiesti ulteriori documenti per la chiusura; la modalità di rendicontazione sarà la stessa dell'esercizio annuale.

28

Per il 2014-2020, le norme sulla garanzia e sulla chiusura sono state ulteriormente migliorate e allineate tra i due settori di spesa. Nonostante gli sforzi volti a semplificare le procedure attraverso il regolamento recante disposizioni comuni¹⁵, permangono alcune differenze nelle modalità di chiusura per i due settori. Le principali differenze sono riassunte nella **tabella 2**.

- 12 Articolo 84 del regolamento (UE) n. 1303/2013.
- 13 Articolo 139, paragrafo 5, e articolo 145, paragrafo 7, del regolamento (UE) n. 1303/2013.
- 14 Articolo 141 del regolamento (UE) n. 1303/2013.
- 15 Regolamento (UE) n. 1303/2013.

Differenze nelle modalità di chiusura nel periodo 2014-2020 tra il settore della coesione e quello dello sviluppo rurale

Argomento	Coesione	Sviluppo rurale	Differenze
Terminologia e ruoli delle autorità degli Stati membri	I compiti e le responsabilità delle autorità di gestione, delle autorità di certificazione e delle autorità di audit sono illustrati nell' <i>allegato II</i> . Il periodo 2014-2020 introduce il nuovo termine «accettazione dei conti» ¹ .	I compiti e le responsabilità delle autorità di gestione, degli organismi pagatori e degli organismi di certificazione sono illustrati nell' <i>allegato II</i> . Si applica il termine «accettazione dei conti» mutuato dal regolamento recante disposizioni comuni, ma le norme specifiche per lo sviluppo rurale mantengono le espressioni «liquidazione dei conti» ² e «verifica di conformità» ³ .	Per quanto i loro compiti siano per lo più analoghi, le autorità degli Stati membri hanno denominazioni e ruoli diversi nei rispettivi settori d'intervento. Il termine «accettazione dei conti» è utilizzato per la coesione, mentre per lo sviluppo rurale si utilizzano anche «liquidazione dei conti» e «verifica di conformità».
Legittimità e regolarità	Nel settore della coesione, al pre-finanziamento iniziale dei programmi si aggiunge un pre-finanziamento annuale. Il 10 % dei pagamenti intermedi viene sistematicamente trattenuto per tutelare il bilancio dell'UE dagli effetti di spese irregolari. Questo importo viene poi svincolato al momento dell'accettazione dei conti annuali. La normativa ⁴ prevede specificamente che, ai fini dell'accettazione dei conti annuali, non si tenga conto di questioni connesse alla legittimità e alla regolarità.	Nel settore dello sviluppo rurale, vengono versati agli Stati membri solo i pre-finanziamenti iniziali, non vi è pre-finanziamento annuale e non viene trattenuta alcuna somma dai pagamenti intermedi. Tuttavia, l'insieme dei pagamenti per un programma è limitato al 95 %: il restante 5 % viene svincolato soltanto all'atto del pagamento del saldo finale. Le norme specifiche sullo sviluppo rurale estendono la rendicontazione annuale da parte degli organismi di certificazione alla legittimità e alla regolarità ⁵ .	Nel settore dello sviluppo rurale vengono versati agli Stati membri solo i pre-finanziamenti iniziali, mentre nel settore della coesione a ciò si aggiunge il pre-finanziamento annuale. Nel settore dello sviluppo rurale non viene trattenuta alcuna quota del pagamento intermedio, mentre nel settore della coesione si applica una trattenuta del 10 %. Per lo sviluppo rurale, d'altro canto, i pagamenti per un programma sono limitati al 95 % dell'esecuzione, mentre ciò non avviene per la coesione. Non è chiaro, per nessuno dei due settori, in che misura la Commissione valuterà nella pratica la legittimità e la regolarità ai fini dell'accettazione annuale.

1 Articolo 84 del regolamento (UE) n. 1303/2013.

2 Articolo 51 del regolamento (UE) n. 1306/2013.

3 Articolo 52 del regolamento (UE) n. 1306/2013.

4 Articolo 139, paragrafo 5, del regolamento (UE) n. 1303/2013.

5 Articolo 9 del regolamento (UE) n. 1306/2013.

Tabella 2

Argomento	Coesione	Sviluppo rurale	Differenze
Periodo contabile, esercizio finanziario e ultimi conti annuali	È stato introdotto un nuovo periodo contabile, 1° luglio - 30 giugno ⁶ . Gli ultimi conti annuali devono coprire le spese fino al termine ultimo di ammissibilità (31 dicembre 2023) ⁸ ; essi copriranno formalmente il periodo contabile dal 1° luglio 2023 al 30 giugno 2024.	Per il periodo 2007-2013, il periodo contabile resta quello compreso tra il 16 ottobre e il 15 ottobre ⁷ . Anche se il termine ultimo di ammissibilità è lo stesso (31 dicembre 2023), gli ultimi conti annuali copriranno il periodo dal 15 ottobre 2022 al 31 dicembre 2023.	Gli esercizi contabili coprono periodi diversi. Il periodo coperto dagli ultimi conti annuali è anch'esso diverso.
Termini ultimi	Il termine ultimo per la presentazione dei documenti finali per la chiusura è il 15 febbraio 2025, 13,5 mesi dopo il termine ultimo di ammissibilità del 31 dicembre 2023.	Il termine ultimo per la presentazione dei documenti finali per la chiusura è il 30 giugno 2024, sei mesi dopo il termine ultimo di ammissibilità del 31 dicembre 2023.	Esistono scadenze diverse per la presentazione dei documenti finali per la chiusura.
Documenti di chiusura	È necessario presentare una relazione finale di attuazione ⁹ .	Per la chiusura non sono richiesti ulteriori documenti.	A differenza dello sviluppo rurale, per la coesione è necessario presentare un rapporto finale di esecuzione.

6 Articolo 2, paragrafo 29, del regolamento (UE) n. 1303/2013.

7 Articolo 39 del regolamento (UE) n. 1306/2013.

8 Articolo 65, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1303/2013.

9 Articolo 141 del regolamento (UE) n. 1303/2013.

Fonte: Corte dei conti europea.

29

In sostanza, queste differenze implicano che la chiusura per la coesione inizierà dopo di quella per lo sviluppo rurale; inoltre, gli Stati membri dovranno presentare un rapporto finale di esecuzione alla Commissione solo per i programmi nel settore della coesione¹⁶. Il processo di chiusura potrebbe trarre vantaggio anche da un ulteriore allineamento tra i due settori d'intervento.

16 Articolo 141 del regolamento (UE) n. 1303/2013.

Si tiene conto della legittimità e della regolarità per la chiusura dei programmi 2007-2013 nel settore della coesione, mentre per la chiusura relativa allo sviluppo rurale tali aspetti sono trattati separatamente

La comprensione e le conseguenze previste della chiusura 2007-2013 variano in qualche misura

Gli Stati membri interpretano la finalità della chiusura in modo più ampio rispetto alla sua definizione fornita nel quadro giuridico

30

La finalità della chiusura dei programmi deve essere chiaramente enunciata nella normativa e comunicata in modo da favorire una comprensione comune da parte della Commissione e degli Stati membri.

31

La maggior parte di coloro che hanno risposto all'indagine presso le autorità degli Stati membri ha affermato che la finalità della chiusura era chiara. Tuttavia, la loro percezione della finalità della chiusura, in entrambi i settori d'intervento, è risultata più ampia rispetto alla definizione fornita dalla normativa (ossia, il pagamento del saldo finale)¹⁷. Inoltre, un numero significativo di coloro che hanno risposto ha individuato altre finalità della chiusura, ad esempio una «verifica finale della legittimità e regolarità delle spese rimborsate», la «certezza giuridica per gli Stati membri dell'accettazione delle spese dichiarate per il periodo da parte della Commissione» e la «valutazione del conseguimento degli obiettivi».

32

Per quanto riguarda la politica di coesione, questa visione più ampia è condivisa anche dalla Commissione. Secondo la DG REGIO e la DG EMPL, il pagamento del saldo finale fa seguito a un esame di quanto conseguito dal programma, così come indicato nel rapporto finale di esecuzione, e dipende dalla certificazione, da parte dell'autorità di audit, della legittimità e regolarità delle spese dichiarate alla Commissione.

¹⁷ Articolo 89, paragrafo 5, del regolamento (CE) n. 1083/2006 per la coesione e articolo 37 del regolamento (UE) n. 1306/2013 per lo sviluppo rurale.

33

Tuttavia, la percezione che la chiusura di un programma di coesione garantisca la certezza giuridica dell'accettazione delle spese da parte della Commissione non è corroborata dalla normativa, dal momento che le rettifiche finanziarie possono essere apportate anche dopo la chiusura. Nella pratica, è di rado necessario imporre rettifiche finanziarie a posteriori. Per quanto riguarda lo sviluppo rurale, tale divario rispetto alle aspettative è finanche maggiore, poiché gli audit di conformità successivi alla chiusura (che potrebbero comportare rettifiche finanziarie) sono frequenti e la «vera» chiusura avviene solo quando sono stati completati tutti gli audit e la Commissione adotta le decisioni sulle rettifiche finanziarie.

Nel settore della coesione, il tasso di rischio residuo complessivo è calcolato durante l'attuazione del programma e alla chiusura, così da valutare la legittimità e la regolarità delle spese; ciò non avviene per lo sviluppo rurale

34

In entrambi i settori, la Commissione ha definito un quadro che consente agli Stati membri di fornire la garanzia della legittimità e regolarità delle spese dichiarate durante il periodo di programmazione. Alla fine del periodo, tenendo conto di eventuali rettifiche finanziarie, la spesa deve essere legittima e regolare per l'intero programma. Il calcolo di un tasso di rischio residuo per l'intero periodo indicherebbe l'errore restante dopo aver eseguito tutte le rettifiche finanziarie e consentirebbe di valutare se il livello di spese irregolari si attesti al di sotto della soglia di rilevanza della Commissione, attualmente fissata al 2 % per entrambi i settori d'intervento. Il calcolo e l'analisi del tasso di rischio residuo a livello di programma, inoltre, consentirebbero di individuare le cause degli errori residui nonché di applicare ulteriori misure correttive per ricondurre la spesa irregolare ad un livello accettabile.

35

Nel settore della coesione, è emerso che il tasso di rischio residuo viene calcolato alla chiusura per ciascun programma e per l'intero periodo di programmazione, tenendo conto delle rettifiche finanziarie. La DG REGIO e la DG EMPL possono imporre ulteriori rettifiche finanziarie alla chiusura laddove il tasso di rischio residuo verificato per un PO sia rilevante.

36

Nel settore dello sviluppo rurale, né gli organismi di certificazione né la Commissione calcolano un tasso di rischio residuo a livello di programma tenendo conto dell'effetto di tutte le rettifiche finanziarie. Poiché questi calcoli non sono effettuati su base annuale o per l'intero periodo di programmazione, non vi è garanzia che, alla chiusura, il rischio rimanga al di sotto della soglia di rilevanza, anche dopo aver operato le rettifiche. Nella relazione annuale di attività della DG AGRI per il 2015 si afferma che non è possibile prevedere con un effettivo grado di certezza che, pur con ragionevoli sforzi, si possa pervenire a un rischio finanziario residuo inferiore al 2 % per lo sviluppo rurale¹⁸.

37

La relazione annuale di attività della DG AGRI contiene informazioni dettagliate circa l'importo stimato a rischio e la capacità correttiva stimata¹⁹ per il FEASR nel suo insieme. Ciò fornisce un'indicazione del rischio finanziario residuo per il bilancio dell'UE una volta considerate tutte le azioni correttive. Tuttavia, tale esercizio è limitato a un unico esercizio finanziario: in questa fase non si effettuano calcoli a livello di programma o di organismo pagatore. Inoltre, a differenza della pratica in uso nel settore della coesione, le informazioni non sono utilizzate per far sì che il tasso di rischio residuo rimanga al di sotto della soglia di rilevanza fissata dalla Commissione.

38

La normativa per il periodo 2014-2020 non prevede, per nessuno dei due settori, che le autorità di audit e gli organismi di certificazione presentino un giudizio di audit o una relazione per l'intero periodo di programmazione, né che calcolino il tasso di rischio residuo per ogni programma alla chiusura. La Corte osserva, tuttavia, che i tassi annuali di errore residuo sono comunicati dalle autorità di audit, mentre i tassi di errore e i tassi di non conformità sono comunicati dagli organismi di certificazione e sono verificati dalla Commissione. Essi tengono conto delle rettifiche finanziarie a livello di Stato membro.

Non è prevista l'accettazione finale della spesa per lo sviluppo rurale come legittima e regolare alla chiusura o successivamente

39

L'accettazione finale della spesa del programma in quanto legittima e regolare comporterebbe alcune conseguenze pratiche. Più specificamente, essa fornirebbe certezza agli Stati membri. Inoltre, fornirebbe informazioni utili per la procedura di scarico, il processo attraverso il quale il Parlamento europeo, su raccomandazione del Consiglio, concede alla Commissione l'approvazione finale della modalità di esecuzione del bilancio dell'UE. Il scarico è uno degli strumenti con cui il Parlamento europeo e il Consiglio possono chiamare la Commissione a dare conto dell'esecuzione del bilancio dell'UE²⁰.

18 Sezione 3.3 della relazione annuale d'attività 2015 della direzione generale dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale, pag. 86 (rif. Ares(2016)2325961, 19.5.2016).

19 La capacità correttiva stimata è calcolata come media delle rettifiche finanziarie dei tre anni precedenti imposte dalla Commissione e dei recuperi presso i beneficiari effettuati dagli Stati membri.

20 Articolo 319 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

40

Per il settore della coesione, la Corte ha esaminato il processo che si conclude con il pagamento del saldo finale per ogni PO. In generale, tutte le questioni irrisolte concernenti la legittimità e la regolarità della spesa dovrebbero essere chiarite e risolte prima della chiusura di un PO. Una volta completata la propria valutazione, la Commissione invia una lettera di chiusura allo Stato membro indicando l'importo della spesa accettata come ammissibile per il programma. Ciò, fondamentalmente, equivale all'accettazione finale di tale spesa in quanto legittima e regolare. Dal momento che i beneficiari sono tenuti a conservare i documenti per tre anni dopo la chiusura del programma, la DG REGIO e la DG EMPL possono espletare audit anche dopo la chiusura. Tuttavia, in pratica, lo fanno molto raramente.

41

Per quanto attiene allo sviluppo rurale, la Commissione riconosce la dichiarazione finale di spesa mediante la procedura di liquidazione dei conti, in base alla quale adotta le decisioni relative alla liquidazione finanziaria annuale e alla verifica di conformità pluriennale (cfr. paragrafo 13). La Corte ha valutato in che misura si tenga conto di tali decisioni ai fini del computo del saldo finale. Sebbene ai fini del calcolo del saldo finale si tenga conto di tutte le decisioni di liquidazione finanziaria, le decisioni di conformità sono trattate in modo distinto, in quanto fanno direttamente diminuire la dotazione finanziaria a disposizione (rappresentano cioè una rettifica finanziaria netta). Ciò può verificarsi anche dopo che la Commissione ha preso la decisione formale di liquidare gli ultimi conti annuali del programma.

42

Le decisioni relative alle verifiche di conformità contengono spesso rettifiche finanziarie risultanti dagli audit di conformità svolti dalla Commissione durante tutto il periodo per verificare che la spesa sia conforme alle norme. La verifica di conformità è un elemento essenziale della procedura di liquidazione dei conti della DG AGRI; tuttavia, è separata dalla procedura di liquidazione finanziaria annuale. Gli audit di conformità possono essere intrapresi, con le eventuali decisioni, dopo la chiusura del programma. Alla fine del 2016, termine entro il quale la Commissione conta di aver adottato la maggiore parte delle ultime decisioni relative alla liquidazione dei conti annuale per il 2007-2013, si stima che saranno circa 80 gli audit di conformità ancora in corso.

43

Il fatto che le decisioni relative alle verifiche di conformità possano essere adottate anche dopo la chiusura implica che il saldo versato alla chiusura²¹ non è necessariamente il saldo «finale», visto che le risultanze degli audit di conformità potrebbero ancora portare la Commissione a recuperare fondi presso lo Stato membro.

21 Come definito all'articolo 37 del regolamento (UE) n. 1306/2013.

44

Nella relazione speciale n. 7/2010²², la Corte ha rilevato come la separazione della liquidazione finanziaria annuale dalla verifica di conformità pluriennale possa tradursi in una serie di vantaggi operativi. La Commissione ha ritenuto che questo sdoppiamento della procedura fosse necessario in ragione della durata degli audit di conformità e che le avrebbe consentito di monitorare più da vicino l'esecuzione finanziaria annuale dei programmi. Tuttavia, la Corte ha criticato il fatto che la Commissione non elabori una sintesi in cui riconosca le spese di un anno specifico dopo il completamento di tutti gli audit di conformità. La Corte ha poi rilevato che tale sintesi non viene prodotta nemmeno al momento della chiusura. Tale decisione riconoscerebbe la spesa netta accettata dopo l'applicazione di tutte le rettifiche finanziarie, e allo stesso tempo informerebbe l'autorità di scarico. Inoltre, fornirebbe uno degli elementi necessari per il calcolo del tasso di rischio residuo a livello di programma per lo sviluppo rurale. Questo aspetto non è stato affrontato dalla Commissione per il periodo 2014-2020.

45

Per il periodo 2014-2020, la divisione tra l'accettazione annuale dei conti e gli audit di conformità pluriennali è mantenuta ed estesa al settore della coesione²³.

Alla chiusura non si tiene sufficientemente conto del conseguimento delle realizzazioni e dei risultati

46

La chiusura deve includere la rendicontazione finale e la valutazione del programma, comprendenti il monitoraggio e l'analisi del conseguimento delle realizzazioni e dei risultati per l'intero periodo. Alla Commissione vanno forniti dati affidabili sul conseguimento degli obiettivi, affinché possa valutare il grado di efficienza e di efficacia con cui sono stati utilizzati i fondi dell'UE durante il periodo.

22 Paragrafi 77, 81, 100 e 104 della relazione speciale n. 7/2010, intitolata «L'audit della procedura di liquidazione dei conti» (<http://eca.europa.eu>).

23 Articolo 139, paragrafo 5, del regolamento (UE) n. 1303/2013.

Periodo 2007-2013: gli Stati membri sono tenuti a riferire in merito a valori-obiettivo specifici e verificabili, utilizzando gli indicatori definiti nei programmi

47

Durante il periodo di programmazione, gli Stati membri dovevano comunicare i progressi compiuti nell'attuazione dei loro programmi²⁴, includendo informazioni su valori-obiettivo specifici e verificabili utilizzando gli indicatori definiti nei programmi stessi. La normativa, inoltre, prevedeva una valutazione intermedia dei PSR (nel 2010) e una valutazione ex post in entrambi i settori d'intervento (nel 2015)²⁵.

48

Alla chiusura, la rendicontazione relativa al raggiungimento dei valori-obiettivo costituisce un obbligo in entrambi i settori d'intervento — nel rapporto finale di esecuzione per la coesione e nell'ultima relazione annuale sullo stato di attuazione per lo sviluppo rurale — prima del pagamento del saldo finale (cfr. **tabella 1**). Tuttavia, l'importo del pagamento finale non è direttamente correlato all'effettivo conseguimento di realizzazioni e risultati.

49

Nel settore della coesione, alcune autorità degli Stati membri hanno indicato che per loro non era chiaro in che modo le operazioni non completate entro il termine ultimo per la chiusura dovessero essere considerate ai fini della rendicontazione sull'efficacia dell'attuazione (performance). Altri Stati membri, invece, si sono detti incerti circa le possibili conseguenze finanziarie del mancato raggiungimento dei valori-obiettivo fissati nei loro programmi. Benché la Commissione abbia risposto agli Stati membri che non vi sarebbero state rettifiche finanziarie automatiche in caso di mancato conseguimento degli indicatori, le autorità competenti non erano ancora sicure quanto all'approccio adottato dalla DG REGIO e dalla DG EMPL.

50

Nel settore dello sviluppo rurale, alcune autorità degli Stati membri hanno indicato che le norme sulla rendicontazione delle realizzazioni e dei risultati delle operazioni finanziate nel quadro di due periodi di programmazione non erano ancora chiare.

51

Le autorità di audit e gli organismi di certificazione degli Stati membri hanno indicato, mediante l'indagine e durante i colloqui, di non prevedere alcuna verifica del raggiungimento dei valori-obiettivo o delle ragioni di un mancato raggiungimento degli stessi. Ciò, insieme all'incertezza manifestata dalle autorità sulle modalità di rendere conto delle operazioni non completate entro la fine del periodo di programmazione, costituisce un rischio per l'affidabilità e l'esattezza dei dati riportati sul conseguimento dei valori-obiettivo per il periodo 2007-2013.

24 Nel rapporto finale di esecuzione per la coesione e nella relazione annuale sullo stato di attuazione del programma per lo sviluppo rurale (cfr. **allegato II**).

25 Articolo 84 del regolamento (CE) n. 1698/2005 e articolo 49 del regolamento (CE) n. 1083/2006.

Periodo 2014-2020: stanziamento della riserva di efficacia dell'attuazione subordinato al conseguimento dei target intermedi del programma a livello delle priorità

52

Per il periodo 2014-2020, è stata riservata maggiore attenzione alle realizzazioni e ai risultati nel corso dell'esecuzione del programma e dei controlli (anche nell'adozione di un programma, nella sua valutazione e nell'audit). Tale modus operandi è stato rafforzato modificando il quadro di efficacia: è stata tra l'altro reintrodotta una riserva di efficacia dell'attuazione pari al 6 % della dotazione finanziaria del programma. Lo stanziamento della riserva è subordinato al conseguimento dei target intermedi a livello delle priorità dei programmi²⁶. In caso di mancato raggiungimento di detti target, la Commissione potrebbe anche applicare rettifiche finanziarie²⁷. Tuttavia, in una precedente relazione la Corte ha rilevato una serie di criticità nella struttura del quadro di efficacia in entrambi i settori²⁸. Inoltre, resta da vedere in che modo verrà applicata la riserva di efficacia dell'attuazione nella pratica e quale sarà il suo impatto reale.

Al Parlamento europeo e al Consiglio non viene fornita una relazione di chiusura consolidata sulla legittimità e regolarità della spesa e sulle realizzazioni e sui risultati conseguiti

53

Il sistema del bilancio dell'UE si basa sulla programmazione pluriennale. Per garantire la rendicontabilità e la trasparenza nell'attuazione del programma, l'esito del processo di chiusura dovrebbe essere comunicato all'autorità di bilancio. Pertanto, la Commissione dovrebbe informare il Parlamento europeo e il Consiglio in merito alla situazione finale per il periodo di programmazione in termini di regolarità della spesa e di obiettivi raggiunti.

54

Attualmente, l'autorità di bilancio dispone di una serie di documenti diversi sull'attuazione del programma:

- o comunicazione sulla tutela del bilancio dell'Unione europea;
- o relazioni annuali di attività delle DG AGRI, EMPL e REGIO;
- o relazione di sintesi annuale sui risultati della gestione della Commissione;
- o valutazioni ex post del conseguimento degli obiettivi dei PO e PSR durante il periodo;

26 Articoli 20 e 22, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1303/2013.

27 Articolo 22, paragrafo 7, del regolamento (UE) n. 1303/2013.

28 Paragrafi da 3.61 a 3.65 della relazione annuale della Corte per l'esercizio finanziario 2014 (GU C 373 del 10.11.2015).

- o relazione di sintesi sulla valutazione ex post;
- o decisioni della Commissione sulla conformità della spesa alle norme dell'UE; e
- o per lo sviluppo rurale, le decisioni annuali di liquidazione finanziaria della Commissione (l'ultima delle quali include il saldo finale).

55

La Commissione riferisce all'autorità di bilancio tramite le relazioni annuali di attività delle singole direzioni generali, in base alla situazione annuale, ma non è prevista alcuna relazione specifica sull'esito definitivo della chiusura per l'intero periodo di programmazione. Questa situazione resta immutata per il periodo 2014-2020.

56

Per quanto riguarda il periodo 2000-2006, la Corte osserva che la Commissione ha pubblicato una relazione ad hoc sulle rettifiche finanziarie e sullo stato della chiusura dei programmi del FESR e dell'FSE e dei progetti del Fondo di coesione nel 2013.

A causa della sovrapposizione dei periodi di ammissibilità, la chiusura viene avviata solo diversi anni dopo la fine del periodo di programmazione

57

La chiusura dovrebbe avvenire il prima possibile dopo la fine del periodo di programmazione, così da poter avviare prontamente i programmi successivi. Per garantire l'efficacia alla chiusura, è altresì fondamentale assegnare tempo e risorse sufficienti per l'espletamento dei compiti pertinenti.

Tempo supplementare per spendere i fondi dell'UE: da $n + 2$ nel periodo 2000-2006 a $n + 3$ nel periodo 2014-2020

58

Durante gli ultimi tre periodi di programmazione, la normativa dell'UE ha concesso agli Stati membri ulteriore tempo per spendere i fondi assegnati. Nel 2000-2006 e 2007-2013, è stato concesso loro di continuare a spendere nei due anni successivi alla fine del periodo di programmazione. Pertanto, il periodo di ammissibilità per il 2007-2013 si è concluso il 31 dicembre 2015 (e non alla fine del 2013).

59

Per il 2014-2020, il periodo di ammissibilità (tempo a disposizione per spendere le risorse assegnate al programma) è stato esteso ai tre anni successivi alla fine del periodo di programmazione ($n + 3$)²⁹ invece dei due anni ($n + 2$) concessi per i precedenti periodi. Di conseguenza, il periodo di ammissibilità si concluderà nel 2023, ben dieci anni dopo l'adozione del quadro normativo da parte del Parlamento europeo e del Consiglio (fine 2013). A ciò seguirà la chiusura che, per quanto riguarda il settore della coesione, durerà almeno altri due anni. Per allora, la composizione del Parlamento europeo sarà cambiata due o forse tre volte dal completamento della chiusura.

Nel settore della coesione, gli Stati membri dispongono di più tempo per presentare i documenti di chiusura

60

Le norme sulla chiusura del periodo di programmazione 2000-2006 consentivano la proroga del periodo di ammissibilità di ulteriori sei o 12 mesi in singoli casi. Tali proroghe non erano possibili per il periodo 2007-2013 in nessuno dei due settori: ciò dovrebbe presumibilmente comportare una riduzione della durata del processo di chiusura. Vi è però una grande differenza tra la coesione e lo sviluppo rurale per quanto riguarda il tempo concesso per la preparazione e la presentazione dei documenti di chiusura alla Commissione³⁰: nel settore della coesione, gli Stati membri hanno a disposizione 15 mesi dalla fine del periodo di ammissibilità, mentre nel settore dello sviluppo rurale ne hanno solo sei³¹. Di conseguenza, per il periodo di programmazione 2007-2013, gli Stati membri devono completare il processo di chiusura entro il 31 marzo 2017 per la coesione ed entro il 30 giugno 2016 per lo sviluppo rurale (cfr. **figura 4**).

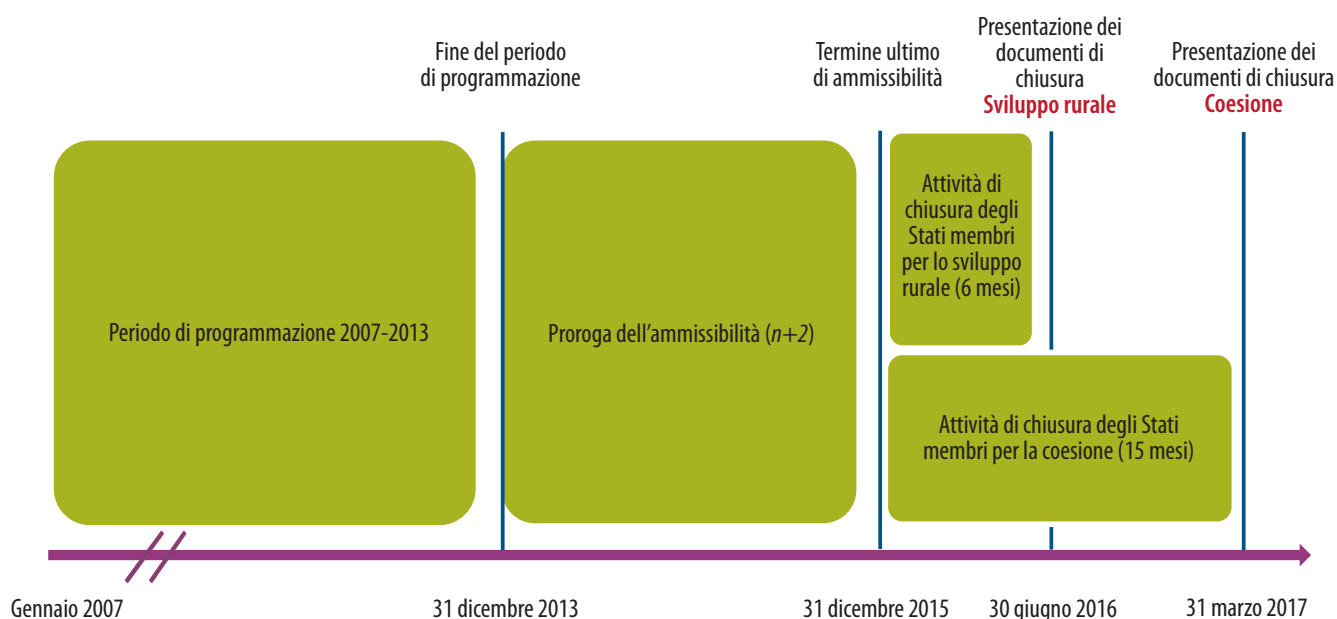
29 Articolo 38 del regolamento (UE) n. 1306/2013 e articolo 65 del regolamento (UE) n. 1303/2013.

30 Articolo 89, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1083/2006.

31 Articolo 37 del regolamento (UE) n. 1306/2013 e articolo 82, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1698/2005.

Figura 4

Tempistica della chiusura



Fonte: Corte dei conti europea.

61

Questa differenza può essere spiegata dal fatto che, per lo sviluppo rurale, gran parte del lavoro è stata già svolta durante il periodo, di modo che la chiusura si concentra soprattutto sull'ultimo esercizio finanziario. Per la coesione, invece, l'esercizio di chiusura è molto più ampio e prevede la convalida delle spese per l'intero periodo di programmazione (cfr. anche paragrafi 22-25).

62

Per il 2014-2020, benché le modalità di chiusura per i due settori d'intervento siano meglio allineate, il settore della coesione continua a beneficiare di scadenze molto più lunghe per la presentazione dei documenti alla Commissione: 13,5 mesi dal termine ultimo di ammissibilità, rispetto ai sei mesi per lo sviluppo rurale.

La sovrapposizione dei periodi di ammissibilità contribuisce ad un avvio tardivo dei programmi successivi

63

Molti programmi per il periodo 2014-2020 sono stati approvati nel 2015 o addirittura nel 2016, come illustrato nella **tabella 3**. Dall'adozione della base giuridica nel dicembre 2013, l'attuazione per il nuovo periodo è in pieno svolgimento negli Stati membri e ha richiesto l'attenzione delle direzioni generali della Commissione. A seguito dei negoziati per gli accordi di partenariato e per i PO e i PSR, nel settore della coesione molti Stati membri stanno designando le autorità di gestione e le autorità di certificazione che devono essere verificate dalle autorità di audit. La notifica di dette designazioni alla Commissione è una condizione per la presentazione delle domande di pagamento intermedio.

32 Fonte: dati forniti dalla DG REGIO e dalla DG EMPL.

Tabella 3

Adozione dei programmi per il periodo 2014-2020

Direzione generale	Numero di programmi adottati				Totale
	2014	2015	2016		
DG REGIO	132 (45 %)	143 (48 %)	20 (7 %)		295
DG EMPL	153 (71 %)	62 (29 %)			215
DG AGR	9 (8 %)	109 (92 %)			118
Totale annuo	294 (47 %)	314 (50 %)	20 (3 %)		628

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

64

Ad inizio novembre 2016, era stata notificata la designazione di 140 programmi (su 215) per la DG EMPL e di 163 programmi (su 295) per la DG REGIO. Erano state presentate domande di pagamenti intermedi per il 2016³² per 66 programmi facenti capo alla DG EMPL e 53 programmi facenti capo alla DG REGIO, a dimostrazione che erano già operativi. Negli Stati membri, dunque, le autorità hanno generalmente iniziato ad attuare i rispettivi programmi 2014-2020. Nondimeno, l'attuazione della maggior parte dei programmi non è iniziata, semplicemente perché erano ancora disponibili fondi non spesi nel quadro dei programmi 2007-2013, il cui periodo di ammissibilità si è concluso solo il 31 dicembre 2015. Questa sovrapposizione dei periodi di ammissibilità disincentiva dall'avviare i programmi del periodo successivo.

La sovrapposizione dei periodi di ammissibilità, inoltre, accresce l'onere amministrativo complessivo della gestione dei programmi e del controllo a livello degli Stati membri e della Commissione

65

La Commissione ritiene che la chiusura rientri negli obblighi previsti dalla normativa e non stanzi risorse di bilancio separate né effettua un monitoraggio a sé stante per il costo dell'esercizio di chiusura in nessuno dei due settori d'intervento. La Commissione non richiede agli Stati membri di fornire informazioni sui costi o sul loro fabbisogno di risorse per l'esercizio di chiusura, né elabora una stima globale del fabbisogno complessivo di risorse delle proprie direzioni generali. Dal momento che considerano la chiusura parte delle loro responsabilità nella gestione dei programmi, neanche gli Stati membri stimano o monitorano separatamente il fabbisogno di risorse per la chiusura in nessuno dei due settori.

66

La principale preoccupazione espressa dagli Stati membri attraverso l'indagine e le interviste della Corte sono stati i vincoli temporali generati sia dalla sovrapposizione dei periodi di ammissibilità che dal lavoro necessario per la chiusura. Le autorità di audit e gli organismi di certificazione, in particolare, vedono in tale ristrettezza di tempi un grande rischio. Alcune autorità hanno indicato che per affrontare il problema hanno assunto nuovo personale o esternalizzato attività. Tuttavia, in ragione dei tagli al bilancio, molte altre non erano in condizioni di poterlo fare. Anche la Commissione ha rilevato la necessità di ulteriore personale durante la chiusura e sta valutando la possibilità di esternalizzare determinate attività.

67

Inoltre, alcune autorità degli Stati membri coinvolte nella chiusura sono state negativamente colpite da riorganizzazioni amministrative che hanno portato a licenziamenti o all'assegnazione del personale ad altre mansioni. Pertanto, vi è il grave rischio che a livello nazionale alle attività di chiusura venga assegnato personale non sufficientemente esperto.

68

Nel periodo 2014-2020, si aggraverà il problema della simultanea attuazione di programmi relativi a due periodi, visto che la spesa continuerà a essere ammissibile nei tre anni successivi alla fine del periodo di programmazione anziché nei due anni consentiti per il periodo 2007-2013. Ipotizzando che il successivo periodo non venga posticipato, le attività degli Stati membri connesse all'accettazione annuale dei conti dei programmi 2014-2020 coincideranno quindi con l'attuazione dei nuovi programmi tra il 1° gennaio 2021 e il 30 giugno 2024 (per lo sviluppo rurale) o il 15 febbraio 2025 (per la coesione).

La Commissione ha fornito un sostegno adeguato e tempestivo agli Stati membri per aiutarli a prepararsi alla chiusura dei programmi 2007-2013, ma deve restare vigile per garantire una solida attuazione da parte degli Stati membri

La Commissione ha pubblicato orientamenti esaustivi e tempestivi sulla chiusura 2007-2013

69

Le norme dovrebbero essere chiare, semplici e pratiche, nonché facili da reperire nei regolamenti. Un quadro normativo complesso potrebbe aumentare l'incidenza di errori alla chiusura, qualora le autorità non comprendessero adeguatamente gli obblighi o li interpretassero in modo diverso dalla Commissione. Inoltre, potrebbe anche generare inefficienze se alla Commissione fosse chiesto di emanare chiarimenti per gli Stati membri. Per mitigare tali rischi, la Commissione deve preparare in anticipo orientamenti che sintetizzino e chiariscano ulteriormente le disposizioni per la chiusura. La normativa fornisce un quadro generale per il periodo di programmazione nel suo insieme (programmazione, gestione finanziaria, audit ecc.), mentre gli orientamenti dovrebbero focalizzarsi maggiormente sugli aspetti tecnici e pratici dell'interpretazione della normativa da parte della Commissione.

Gli orientamenti della Commissione hanno facilitato la comprensione delle norme applicabili alla chiusura in entrambi i settori d'intervento

70

Dall'esame del quadro giuridico svolto dalla Corte è emerso che, per entrambi i settori, le norme sulla chiusura devono essere ricercate in diversi regolamenti³³. Ciò è particolarmente vero per lo sviluppo rurale, settore in cui il gran numero di regolamenti che disciplinano la chiusura rende più complessa la situazione. Inoltre, gli aspetti finanziari del processo di chiusura 2007-2013 sono disciplinati dai nuovi regolamenti adottati nel 2013 e 2014 per il periodo 2014-2020³⁴, mentre le condizioni di ammissibilità per la spesa sono stabilite dai regolamenti applicabili al periodo 2007-2013³⁵. Le modalità di controllo³⁶ e le norme transitorie³⁷ sono disciplinate da altri regolamenti ancora.

- 33 Le norme che definiscono le modalità di chiusura nei rispettivi settori d'intervento sono elencate nell'*allegato I*.
- 34 Regolamento (UE) n. 1306/2013 e regolamento delegato (UE) n. 907/2014 della Commissione, dell'11 marzo 2014, che integra il regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda gli organismi pagatori e altri organismi, la gestione finanziaria, la liquidazione dei conti, le cauzioni e l'uso dell'euro (GU L 255 del 28.8.2014, pag. 18) e regolamento (UE) n. 908/2014.
- 35 Regolamento (CE) n. 1698/2005 e regolamento (CE) n. 1974/2006 della Commissione, del 15 dicembre 2006, recante disposizioni di applicazione del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU L 368 del 23.12.2006, pag. 15).
- 36 Regolamento (UE) n. 65/2011 della Commissione, del 27 gennaio 2011, che stabilisce modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio per quanto riguarda l'attuazione delle procedure di controllo e della condizionalità per le misure di sostegno dello sviluppo rurale (GU L 25 del 28.1.2011, pag. 8) e regolamento (UE) n. 908/2014.
- 37 Regolamento (UE) n. 1310/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, che stabilisce alcune disposizioni transitorie sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), modifica il regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto concerne le risorse e la loro distribuzione in relazione all'anno 2014 e modifica il regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio e i regolamenti (UE) n. 1307/2013, (UE) n. 1306/2013 e (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto concerne la loro applicazione nell'anno 2014 (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 865); e regolamento delegato (UE) n. 807/2014 della Commissione, dell'11 marzo 2014, che integra talune disposizioni del regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che introduce disposizioni transitorie (GU L 227 del 31.7.2014, pag. 1).

71

Per entrambi i settori, tuttavia, la Commissione ha voluto porre rimedio alla complessità del quadro giuridico elaborando orientamenti sulla chiusura. Essi sintetizzano gli obblighi fondamentali e le scadenze del processo e forniscono ulteriori chiarimenti, accolti con favore dalla maggior parte delle autorità coinvolte nell'esercizio di chiusura.

72

Nel complesso, la Corte ritiene che la Commissione abbia emanato orientamenti esaustivi che chiariscono per entrambi i settori le pertinenti disposizioni dei regolamenti. Il progetto di orientamenti è stato presentato agli Stati membri in una fase precoce, il che ha consentito loro di formulare osservazioni sul contenuto. La **tabella 4** illustra il calendario per l'adozione degli orientamenti in entrambi i settori. Gli orientamenti modificati presentavano un numero molto esiguo di modifiche.

Tabella 4

Calendario per l'adozione degli orientamenti sulla chiusura

	Coesione	Sviluppo rurale
Primo progetto di orientamenti presentato agli Stati membri	Giugno 2012 ¹	Aprile 2013 ⁴
Orientamenti adottati	Marzo 2013 ²	Marzo 2015 ⁵
Orientamenti modificati adottati	Aprile 2015 ³	Dicembre 2015 ⁶

1 In occasione della riunione del comitato di coordinamento dei fondi del 7 giugno 2012.

2 Decisione C(2013)1573 della Commissione, del 20 marzo 2013, sull'approvazione degli orientamenti sulla chiusura dei programmi operativi adottati per beneficiare dell'assistenza del Fondo europeo di sviluppo regionale, del Fondo sociale europeo e del Fondo di coesione (2007-2013).

3 Decisione C(2015)2771 della Commissione, dell'30 aprile 2015, recante modifica della decisione C(2013)1573 del 20 marzo 2013.

4 In occasione della riunione della commissione per lo sviluppo rurale del 19 aprile 2013.

5 Decisione C(2015)1399 della Commissione, del 5 marzo 2015, relativa all'approvazione degli orientamenti sulla chiusura dei programmi di sviluppo rurale adottati per beneficiare dell'assistenza del Fondo europeo di sviluppo regionale (FEASR) per il periodo 2007-2013.

6 Decisione C(2015)8866 della Commissione, dell'11 dicembre 2015, recante modifica della decisione C(2015)1399 del 5 marzo 2015.

Fonte: Corte dei conti europea.

73

In entrambi i settori, gli orientamenti chiariscono e approfondiscono gli aspetti pratici dei temi non affrontati in dettaglio o non sufficientemente chiari nella normativa.

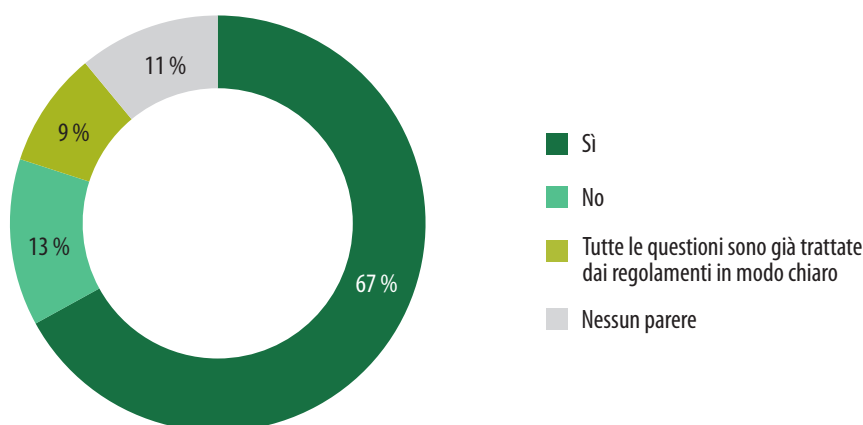
74

Per entrambi i settori, quasi tutte le autorità che hanno partecipato all'indagine hanno ritenuto che la Commissione abbia fornito gli orientamenti con sufficiente anticipo per la preparazione della chiusura. Due terzi di coloro che hanno risposto hanno altresì affermato che gli orientamenti hanno chiarito molti temi che non erano stati sufficientemente approfonditi nei regolamenti (cfr. **figura 5**). Quasi tutte le autorità hanno trovato gli orientamenti chiari riguardo all'organizzazione della chiusura, incluse le responsabilità e le scadenze.

75

Circa un quinto delle autorità che hanno risposto all'indagine ha affermato di aver ancora bisogno di ulteriori orientamenti o chiarimenti su temi specifici. Gli ambiti per i quali il 15 % o più di coloro che hanno risposto ha ritenuto gli orientamenti poco chiari o assai poco chiari sono illustrati nell'**allegato IV**.

Figura 5 Risposte delle autorità degli Stati membri alla domanda se i chiarimenti forniti negli orientamenti della Commissione fossero sufficienti



Fonte: indagine della Corte dei conti europea.

L'assenza di scadenze per taluni aspetti del processo di chiusura potrebbe mettere a rischio la chiusura entro i termini

76

L'esistenza di scadenze precise è una componente importante delle norme che disciplinano la chiusura, poiché contribuisce a garantire che i compiti siano completati in tempo e che l'intero processo di chiusura sia efficace.

77

In generale, i regolamenti prevedono termini ultimi per molti aspetti, termini che invece erano assenti per tre fasi: le risposte degli Stati membri ai quesiti della Commissione sui documenti di chiusura, l'approvazione dei grandi progetti da parte della Commissione e il contributo pubblico fornito dagli Stati membri ai beneficiari nel settore della coesione.

Assenza di un termine ultimo nei regolamenti per le risposte degli Stati membri ai quesiti della Commissione: rischio di ritardare la chiusura

78

Se i documenti di chiusura sono di buona qualità, le disposizioni dei regolamenti sono sufficienti a garantire una chiusura tempestiva. Tuttavia, qualora la Commissione non fosse soddisfatta delle informazioni fornite da uno Stato membro, l'assenza nel regolamento di un termine entro cui rispondere ai quesiti della Commissione potrebbe protrarre ulteriormente il processo di chiusura.

79

Nessuno dei regolamenti applicabili al periodo 2007-2013 specifica un termine ultimo entro il quale gli Stati membri devono rispondere ai quesiti della Commissione sui documenti di chiusura. Per il settore della coesione, gli orientamenti fissano al riguardo un termine ultimo di due mesi, prorogabile su richiesta di altri due mesi; gli orientamenti sullo sviluppo rurale, invece, non contengono disposizioni di questo tipo.

Assenza di un termine ultimo per la presentazione e approvazione dei grandi progetti nel settore della coesione: complicazione della chiusura e rischio per l'impiego dei fondi

80

Per il periodo 2007-2013, nel settore della coesione, i grandi progetti erano definiti come operazioni con un costo complessivo superiore a 50 milioni di euro³⁸. Dal momento che prevedono significativi finanziamenti dell'UE, tali progetti devono essere valutati e approvati dalla Commissione ai fini del finanziamento³⁹.

81

Il quadro normativo per il periodo 2007-2013 non conteneva alcun termine ultimo per la presentazione delle domande di grandi progetti e, in pratica, nessun termine ultimo entro il quale la Commissione avrebbe dovuto adottare le relative decisioni. Al 15 novembre 2016, 19 domande di grandi progetti presentate da sette Stati membri erano ancora in attesa di approvazione da parte della DG REGIO. Il costo totale ammissibile di questi progetti era di 1 miliardo di euro e il contributo dell'UE era di 854 milioni di euro.

82

Una decisione pendente sui grandi progetti complica la chiusura di un programma operativo, visto che le autorità di gestione e di audit non sanno come trattare la spesa in questione nel preparare i documenti di chiusura. Le decisioni pendenti creano anche incertezza giuridica per i singoli Stati membri. In particolare, con l'avvicinarsi del termine ultimo per la chiusura, se la Commissione respinge un grande progetto vi è un maggior rischio che lo Stato membro non sia in grado di sostituirlo con altre spese ammissibili, il che potrebbe rendere difficoltoso un pieno utilizzo del contributo dell'UE.

83

Per il periodo 2014-2020, le spese relative a un grande progetto possono essere incluse in una domanda di pagamento⁴⁰ se alla Commissione viene prima notificata una valutazione positiva, effettuata da esperti indipendenti, ovvero dopo la presentazione ai fini dell'approvazione da parte della Commissione. La Commissione deve adottare una decisione relativa all'approvazione del contributo finanziario al grande progetto entro tre mesi⁴¹.

38 Articolo 39 del regolamento (UE) n. 1083/2006.

39 Articolo 41 del regolamento (UE) n. 1083/2006.

40 Articolo 102, paragrafo 6, del regolamento (UE) n. 1303/2013.

41 Articolo 102, paragrafi 1 e 2, del regolamento (UE) n. 1303/2013.

Assenza di un termine ultimo nel settore della coesione per l'erogazione del contributo pubblico ai beneficiari: un rischio per la reputazione

84

Di norma, la spesa per la coesione è ammissibile al cofinanziamento dell'UE se effettivamente sostenuta da un beneficiario per lo svolgimento delle operazioni durante il periodo di ammissibilità⁴². Pertanto, non è necessario che il beneficiario abbia ricevuto il corrispondente cofinanziamento pubblico prima che lo Stato membro chieda il rimborso alla Commissione.

85

Le autorità di gestione devono provvedere affinché i beneficiari ricevano l'importo totale del contributo pubblico il prima possibile e nella sua interezza⁴³; tuttavia, nel quadro normativo della coesione per il 2007-2013 non esiste un termine ultimo specifico riguardante i pagamenti ai beneficiari. Pertanto, alla chiusura, gli Stati membri possono chiedere il rimborso di spese non ancora pagate ai beneficiari⁴⁴.

86

La Corte ha già richiamato l'attenzione sui gravi ritardi nel pagamento del contributo pubblico ai beneficiari (cfr. **riquadro 2**). La Commissione non richiede agli Stati membri di comunicare — alla chiusura o successivamente alla stessa — quale parte del contributo pubblico sia stata effettivamente versata. Di conseguenza, anche se la Commissione ha versato il suo contributo in toto allo Stato membro, vi è una possibilità che i beneficiari non ricevano l'intero contributo a tempo debito. In linea di principio, ciò potrebbe voler dire che, anche dopo la chiusura (nel 2018 o più tardi), i beneficiari potrebbero non aver ricevuto il contributo dell'UE destinato ai loro progetti. La Corte ritiene che i pagamenti tardivi rappresentino un serio rischio per la reputazione dell'UE.

42 Articolo 56, paragrafo 1, e articolo 78, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1083/2006.

43 Articolo 80 del regolamento (UE) n. 1083/2006.

44 Sezione 5.1.1 degli orientamenti sulla chiusura per la politica di coesione.

Riquadro 2

Pagamento tardivo del contributo dell'UE ai beneficiari

In Francia si sono verificati gravi ritardi nel trasferimento dei fondi dell'UE dalle autorità nazionali agli organismi regionali che fungono da beneficiari: in due casi, il ritardo si è protratto per più di cinque mesi⁴⁵.

In un progetto in Italia incentrato sull'elaborazione di una relazione che mappava il fabbisogno di formazione in diverse regioni italiane, il beneficiario ha presentato la dichiarazione di spesa all'autorità di gestione nel marzo 2014. I costi inclusi nella dichiarazione di spesa erano stati certificati dalle autorità nazionali e presentati alla Commissione. Benché la Commissione avesse liquidato i costi dichiarati nel giugno 2014, il beneficiario ha ricevuto il pagamento intermedio solo cinque mesi dopo, ossia nel novembre 2014.

Casi analoghi sono stati osservati in altri quattro progetti in Italia, uno in Francia e sei nei Paesi Bassi⁴⁶.

45 Riquadro 6, punto 3), lettera a), della relazione annuale della Corte per l'esercizio finanziario 2013 (GU C 398 del 12.11.2014).

46 Riquadro 6, punto 5), lettera a), della relazione annuale della Corte per l'esercizio finanziario 2014.

87

A differenza della coesione, per lo sviluppo rurale solo la spesa per la quale l'aiuto pertinente è stato effettivamente versato al beneficiario è ammissibile al contributo dell'UE⁴⁷.

88

Per il periodo 2014-2020, il regolamento specifica che il contributo pubblico ai beneficiari deve essere versato entro 90 giorni dalla data di presentazione della domanda di pagamento da parte del beneficiario⁴⁸. Il regolamento, inoltre, contiene una clausola di salvaguardia che obbliga lo Stato membro ad assicurare che, entro la chiusura, l'importo del contributo pubblico versato ai beneficiari sia almeno pari al contributo ricevuto dal bilancio dell'UE⁴⁹.

Taluni obblighi riportati negli orientamenti sulla coesione vanno al di là delle disposizioni normative

89

La Corte ha rilevato che gli orientamenti sulla coesione hanno introdotto alcuni obblighi che vanno al di là delle disposizioni normative. Tali obblighi riguardavano gli strumenti finanziari, i progetti non funzionanti, la suddivisione in fasi dei progetti e il tasso di rischio residuo. Sono illustrati nella **tabella 5**, che mostra anche in che modo queste stesse questioni sono state affrontate nel settore dello sviluppo rurale e se sono state apportate modifiche per il 2014-2020. Gli orientamenti sullo sviluppo rurale non hanno introdotto ulteriori obblighi.

90

Il 19 % circa delle autorità di gestione e il 24 % delle autorità di audit hanno poi constatato, nelle loro risposte all'indagine della Corte, che alcune indicazioni negli orientamenti vanno oltre le disposizioni dei regolamenti.

91

Gli obblighi di cui alla **tabella 5** sono stati tutti introdotti per ovviare a carenze specifiche. Gli obblighi concernenti i progetti non funzionanti e la comunicazione del tasso di rischio residuo contribuiscono a mitigare i rischi associati alla chiusura. I chiarimenti relativi alla divisione in fasi dei progetti diversi dai grandi progetti sono necessari, ma, per come sono attualmente formulati, potrebbero complicare l'esercizio di chiusura. La Corte si è già espressa in merito alla proroga del periodo di ammissibilità per gli strumenti finanziari mediante gli orientamenti sulla chiusura emanati dalla Commissione⁵⁰, procedimento che pone un problema di gerarchia delle norme. La Commissione contesta tale posizione, rifiutandosi di presentare una proposta legislativa di modifica del regolamento (CE) n. 1083/2006 che fornisca certezza giuridica agli Stati membri⁵¹.

47 Articolo 71, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1698/2005.

48 Articolo 132 del regolamento (UE) n. 1303/2013.

49 Articolo 129 del regolamento (UE) n. 1303/2013.

50 Paragrafo 6.45 della relazione annuale della Corte per l'esercizio finanziario 2015, paragrafo 6.52 della relazione annuale della Corte per l'esercizio finanziario 2014 e paragrafo 43 della relazione speciale n. 19/2016.

51 Risposta della Commissione al paragrafo 6.52 della relazione annuale della Corte per l'esercizio finanziario 2014, al paragrafo 6.45 della relazione annuale della Corte per l'esercizio finanziario 2015 e al paragrafo 43 della relazione speciale n. 19/2016 «L'esecuzione del bilancio UE tramite gli strumenti finanziari: insegnamenti utili del periodo di programmazione 2007-2013» (<http://eca.europa.eu>).

Indicazioni contenute negli orientamenti sulla coesione che vanno oltre quanto disposto dai regolamenti

Argomento	Descrizione della questione nel settore della coesione	Approccio nel settore dello sviluppo rurale	Approccio nel periodo 2014-2020
Periodo di ammissibilità della spesa sostenuta nell'ambito di strumenti finanziari¹	Nella propria relazione annuale per l'esercizio 2015, la Corte ha constatato che l'articolo 56, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1083/2006 fissava al 31 dicembre 2015 la data ultima di ammissibilità per i pagamenti. Nell'aprile 2015, la Commissione ha deciso di prorogare il periodo di ammissibilità fino al 31 marzo 2017. Lo ha fatto unilateralmente, mediante una decisione che modifica gli orientamenti sulla chiusura, anziché chiedere al Consiglio e al Parlamento europeo di modificare il regolamento. Dal momento che non vi è ancora una norma avente sufficiente valore gerarchico, la Corte considera irregolari i pagamenti effettuati dopo il 31 dicembre 2015 ² .	Nessuna modifica al periodo di ammissibilità, che rimane il 31 dicembre 2015 per tutte le altre spese.	In entrambi i settori d'intervento, la spesa a titolo degli strumenti finanziari — in genere — deve essere stata effettivamente versata oppure, nel caso delle garanzie, impegnata entro il periodo di ammissibilità ³ .
Divisione in fasi dei grandi progetti⁴ rispetto ai progetti diversi dai grandi progetti.	Il regolamento prevede la divisione in fasi dei grandi progetti ⁵ (da realizzare in diversi periodi di programmazione); tuttavia, gli orientamenti ⁶ contengono ulteriori norme su tale divisione in fasi che riguardano il finanziamento di progetti diversi dai grandi progetti su due periodi di programmazione (2007-2013 e 2014-2020). Le disposizioni che disciplinano il finanziamento dei progetti su due periodi di programmazione sono più complesse e restrittive nel settore della coesione di quanto non lo siano in quello dello sviluppo rurale.	Il regolamento non prevede la divisione dei progetti in fasi. In genere, i progetti non conclusi sono ammissibili ⁷ (senza una disposizione applicabile al costo complessivo del progetto) a ulteriori cofinanziamenti nel nuovo periodo sulla base di norme transitorie. La data di separazione delle diverse fasi corrisponde alla data del pagamento della spesa.	Come per il periodo 2007-2013, i regolamenti per il periodo 2014-2020 coprono solo la divisione in fasi dei grandi progetti.

1 Pagamenti a titolo di uno strumento finanziario ai destinatari finali, rimborso dei costi di gestione ed emissione delle garanzie.

2 Paragrafo 6.45 della relazione annuale della Corte per l'esercizio finanziario 2015 (GU C 375 del 13.10.2016).

3 Articolo 42, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1303/2013: «Alla chiusura di un programma, la spesa ammissibile dello strumento finanziario corrisponde all'importo complessivo dei contributi del programma effettivamente pagato o, nel caso di garanzie, impegnato dallo strumento finanziario entro il periodo di ammissibilità». Fatte salve le eccezioni di cui all'articolo 42, paragrafi 2 e 3.

4 L'articolo 39 del regolamento (CE) n. 1083/2006 definisce «grande progetto» un'operazione il cui costo complessivo supera i 50 milioni di euro.

5 Articolo 40, lettera d), del regolamento (CE) n. 1083/2006.

6 Sezioni 3.3 e 3.4 degli orientamenti sulla chiusura per la politica di coesione.

7 A eccezione di tre misure interrotte.

Tabella 5

Argomento	Descrizione della questione nel settore della coesione	Approccio nel settore dello sviluppo rurale	Approccio nel periodo 2014-2020
Definizione e disposizioni per i progetti non funzionanti	Nessun obbligo giuridico di operatività entro la chiusura, con il conseguente rischio che le operazioni che beneficiano dei cofinanziamenti dell'UE non vengano mai completate. Tale obbligo è introdotto negli orientamenti ⁸ . Tuttavia, in via eccezionale e a determinate condizioni, i progetti non funzionanti possono essere cofinanziati. Essi devono essere completati entro il 31 marzo 2019; diversamente, la Commissione applicherà una rettifica finanziaria.	I progetti non ultimati sono generalmente ammissibili, come già illustrato.	Ancora nessun obbligo di operatività al momento della chiusura.
Obbligo relativo al calcolo del tasso di rischio residuo.	Gli orientamenti ⁹ introducono l'obbligo, in capo alle autorità di audit, di comunicare un tasso di rischio residuo nella dichiarazione di chiusura per ogni PO, estendendo l'obbligo già esistente di calcolare un tasso di errore annuo. Il tasso di rischio residuo alla chiusura è definito come la somma degli importi dei rischi residui annuali (tenendo conto di ritiri e recuperi) divisa per la somma della spesa totale dichiarata alla chiusura. Le autorità di audit devono tener conto del tasso di rischio residuo quando emettono il loro giudizio di audit al momento della chiusura. Tale obbligo potrebbe comportare molto più lavoro per le autorità di audit, ma fornisce alla Commissione un'ulteriore garanzia che il livello di errore residuo per un programma sia al di sotto della soglia di rilevanza alla chiusura.	La normativa non prevede che gli organismi di certificazione presentino un giudizio di audit o una relazione per l'intero periodo, né che calcolino un tasso di rischio residuo per il programma alla chiusura.	La normativa non prevede che le autorità di audit o gli organismi di certificazione presentino un giudizio di audit o una relazione per l'intero periodo, né che calcolino un tasso di rischio residuo per il programma alla chiusura.

8 Sezione 3.5 «Progetti non funzionanti»: «Al momento della presentazione dei documenti di chiusura, gli Stati membri dovranno garantire che tutti i progetti che rientrano nella chiusura del programma siano funzionanti, ovvero completati e in uso, e pertanto considerati ammissibili».

9 Allegato VI degli orientamenti sulla chiusura per la politica di coesione (Orientamenti sulla preparazione del rapporto di controllo finale e della dichiarazione di chiusura).

Fonte: Corte dei conti europea.

Gli Stati membri sono soddisfatti del sostegno della Commissione, ma risulta essenziale il coordinamento tra le autorità nazionali e regionali

92

La Commissione dovrebbe aiutare le autorità negli Stati membri a prepararsi alla chiusura fornendo un sostegno tempestivo e adeguato sotto forma di attività di formazione e chiarimenti continui laddove emergano criticità. Gli Stati membri dovrebbero avviare i preparativi con congruo anticipo e organizzare le attività di chiusura a livello nazionale e regionale a tempo debito.

Gli Stati membri sono soddisfatti del sostegno della Commissione; complessivamente, si considerano preparati per la chiusura

93

L'analisi della Corte ha dimostrato che la Commissione ha fornito un sostegno adeguato sotto forma di attività di formazione, conferenze, seminari, riunioni e documenti contenenti domande e risposte riguardanti entrambi i settori d'intervento. Tutte le autorità competenti hanno avuto accesso a questi documenti e sono state invitate a partecipare a una serie di sessioni formative organizzate dalla Commissione.

94

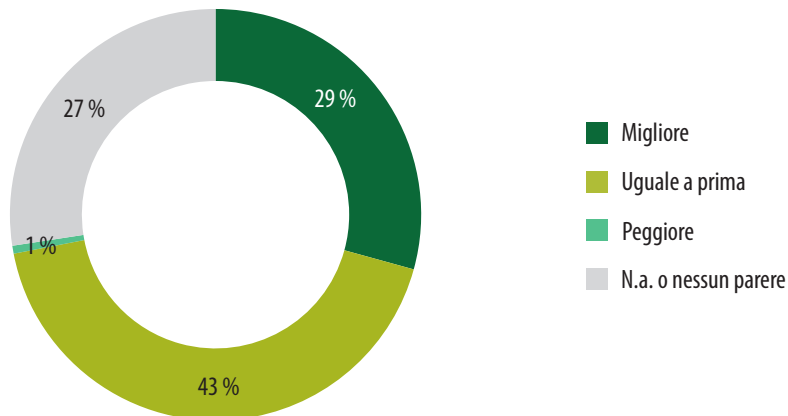
Per entrambi i settori, la maggior parte delle autorità che hanno partecipato all'indagine della Corte ha considerato utili la formazione e il sostegno della Commissione, riferendo che quest'ultima ha risposto tempestivamente ai loro quesiti. La maggior parte di coloro che hanno risposto si è poi detta soddisfatta del tipo di sostegno fornito dalla Commissione; solamente un decimo di tutte le autorità ha espresso la preferenza per altri tipi di sostegno.

95

Quasi un terzo (29 %) di coloro che hanno risposto ha giudicato che il sostegno della Commissione per l'esercizio di chiusura 2007-2013 abbia rappresentato un miglioramento rispetto al periodo 2000-2006 (cfr. **figura 6**).

Figura 6

Parere degli Stati membri sul sostegno prestato dalla Commissione per l'esercizio di chiusura 2007-2013 rispetto al periodo 2000-2006¹



¹ Le risposte delle autorità bulgare, romene e croate sono state escluse poiché non hanno partecipato alla chiusura del periodo 2000-2006.

Fonte: indagine della Corte dei conti europea.

96

L'89 % di coloro che hanno risposto all'indagine ha indicato di essere ben preparato o abbastanza ben preparato per la chiusura già nel settembre 2015. La maggioranza di coloro che hanno risposto ha altresì indicato di essere pronta o in una fase molto avanzata dei preparativi delle procedure e dei manuali interni. L'85 % ha ritenuto di avere tempo a sufficienza per portare adeguatamente a termine i propri compiti.

Il coordinamento tra le diverse autorità dei singoli Stati membri è percepito come un rischio per lo svolgimento completo dei compiti di chiusura

97

Al fine di garantire l'efficacia e l'efficienza della chiusura, è fondamentale istituire un processo di coordinamento efficace tra le diverse autorità in uno Stato membro. Tutte le autorità devono disporre di tempo sufficiente per svolgere in modo soddisfacente i rispettivi compiti di chiusura.

Osservazioni

98

L'indagine ha rivelato che il 44 % delle autorità competenti per lo sviluppo rurale e il 56 % delle autorità competenti per il settore della coesione ritengono che il coordinamento con le altre autorità ponga un rischio moderato o elevato per la chiusura.

99

Le autorità di audit e gli organismi di certificazione, in particolare, hanno manifestato preoccupazioni sul fatto che il calendario concordato a livello nazionale non preveda tempo sufficiente per svolgere i rispettivi compiti in maniera soddisfacente. L'esistenza di scadenze concordate e appropriate è motivo di preoccupazione più per queste autorità che per le autorità di gestione e gli organismi pagatori, visto che i loro compiti sono gli ultimi a essere svolti.

100

Nel settore della coesione, nei casi in cui le norme rendono talune tipologie di spesa ammissibili fino al termine ultimo per la presentazione dei documenti (31 marzo 2017, cfr. paragrafi 106-113), il processo di chiusura potrebbe non lasciare tempo sufficiente alle autorità di audit per verificare le dichiarazioni di spesa finali. Questo aspetto è percepito come un rischio particolarmente elevato.

101

Soprattutto per i programmi che non hanno utilizzato l'intero contributo dell'UE, il calendario a livello di Stato membro potrebbe includere un termine ultimo tardivo entro cui l'autorità di gestione debba presentare la spesa finale all'autorità di audit. A volte, la data di presentazione concordata è alla fine del 2016, il che aggrava il carico di lavoro dell'autorità di audit e può tradursi in una limitazione dell'estensione del giudizio di audit che deve essere emesso entro il 31 marzo 2017. Per questi casi, la Commissione può richiedere all'autorità di audit di realizzare ulteriori verifiche di tale spesa, il che — di fatto — significa concedere altro tempo alle autorità di audit e prolungare l'esercizio di chiusura o imporre rettifiche finanziarie. Resta da chiarire in che modo tale limitazione dell'estensione sarà considerata ai fini del calcolo del tasso di rischio residuo.

102

Il **riquadro 3** fornisce un esempio di «buona pratica»: un calendario concordato dalle varie autorità.

Un calendario vincolante concordato in una regione tedesca

Nella regione tedesca dello Schleswig-Holstein, le autorità di gestione, di certificazione e di audit hanno concordato un calendario vincolante per tutte e tre. La finalità era quella di concedere tempo sufficiente a ogni autorità per svolgere il proprio lavoro.

Compito	Autorità competente	Termine ultimo
Presentazione dell'ultima domanda di pagamento alla Commissione	Autorità di gestione, autorità di certificazione	29.4.2016
Completamento degli audit delle operazioni	Autorità di audit	31.8.2016
Preparazione della domanda di pagamento finale	Autorità di gestione, autorità di certificazione	30.11.2016
Rapporto finale di esecuzione	Autorità di gestione	30.11.2016
Audit dei documenti di chiusura	Autorità di audit	31.1.2017
Approvazione da parte del comitato di monitoraggio	Autorità di gestione	20.2.2017
Presentazione del pacchetto di chiusura alla Commissione	Autorità di gestione, autorità di certificazione, autorità di audit	1.3.2017

103

Alcuni di coloro che hanno risposto all'indagine hanno affermato che la Commissione avrebbe dovuto fissare scadenze vincolanti per tutte le autorità interessate. Tuttavia, per il periodo 2014-2020, la responsabilità di definire i calendari per le attività delle varie autorità nazionali e regionali spetta ancora agli Stati membri.

La Commissione deve restare vigile per garantire la solidità dell'esercizio di chiusura 2007-2013

104

Una progettazione e una preparazione adeguate sono essenziali, ma non bastano a garantire una chiusura efficace e tempestiva dei programmi di coesione e di sviluppo rurale. Ciò dipenderà principalmente dalla modalità di esecuzione pratica, sul campo, del processo di chiusura, dalla qualità dei documenti di chiusura presentati dagli Stati membri e dall'esame coerente e approfondito svolto dalla Commissione entro i termini ultimi previsti dalla normativa.

105

In un precedente audit della fase iniziale della chiusura per il periodo 2000-2006 nel settore della coesione, la Corte ha rilevato che questa era efficace solo in parte poiché, per evitare rettifiche finanziarie alla chiusura, gli Stati membri presentavano dichiarazioni contenenti riduzioni ingiustificate dei tassi di errore finali⁵². Nonostante i miglioramenti apportati al quadro di controllo, tale rischio è presente anche per la chiusura del periodo di programmazione 2007-2013. La Corte, inoltre, ha identificato una serie di rischi ai quali va riservata particolare attenzione durante l'esercizio di chiusura 2007-2013.

Restano i rischi specifici per la regolarità della spesa in relazione agli strumenti finanziari, agli anticipi contrattuali e ad alcuni grandi progetti pertinenti per gli aiuti di Stato

Vi è il rischio che l'ammissibilità della spesa a titolo degli strumenti finanziari non sia adeguatamente verificata alla chiusura

106

Gli strumenti finanziari sono un meccanismo di finanziamento nel quadro del bilancio dell'UE e possono assumere la forma di prestiti, garanzie o investimenti azionari (o quasi azionari). Sono utilizzati sia nel settore della coesione che in quello dello sviluppo rurale.

107

Quando veniva istituito uno strumento finanziario nel periodo 2007-2013, allo strumento veniva versato un anticipo e la Commissione rimborsava il contributo dell'UE⁵³ allo Stato membro. Tuttavia, la spesa ammissibile per gli strumenti finanziari può essere determinata solo alla chiusura e include gli importi effettivi di prestiti, garanzie e investimenti azionari forniti ai destinatari finali, nonché i costi e le commissioni di gestione ammissibili⁵⁴. Dal momento che le autorità di audit e gli organismi di certificazione non erano tenuti a sottoporre ad audit tale spesa durante il periodo, sussiste il rischio che la spesa non venga verificata adeguatamente ai fini dell'ammissibilità. Consentendo agli strumenti finanziari nel settore della coesione di fornire sostegno finanziario ai destinatari finali fino al 31 marzo 2017 (cfr. **tabella 5**), si limita ulteriormente la capacità delle autorità di audit di ottenere una garanzia della legittimità e regolarità della spesa (cfr. anche paragrafo 100).

108

Per il periodo 2014-2020, i contributi pubblici destinati a uno strumento finanziario devono essere erogati in *tranche*. L'erogazione di una determinata *tranche* è subordinata all'utilizzo effettivo di una data percentuale della *tranche* precedente⁵⁵, che le autorità di audit e gli organismi di certificazione sono tenuti a verificare. Tuttavia, l'importo della spesa ammissibile continua a essere determinato solo alla chiusura⁵⁶. Considerate complessivamente, tali misure riducono il rischio di un utilizzo irregolare del cofinanziamento a titolo del bilancio dell'UE.

52 Paragrafo 5.61 della relazione annuale della Corte per l'esercizio finanziario 2011 (GU C 344 del 12.11.2012).

53 Articolo 56, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1083/2006 e articolo 52 del regolamento (CE) n. 1974/2006.

54 Articolo 78, paragrafo 6, del regolamento (CE) n. 1083/2006 e articolo 52, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1974/2006.

55 Articolo 41, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1303/2013.

56 Articolo 42 del regolamento (UE) n. 1303/2013.

Le modalità degli anticipi contrattuali nella politica di coesione: una sfida per la verifica dell'ammissibilità

109

Gli anticipi contrattuali costituiscono acconti relativi all'esecuzione di opere o servizi in conformità del diritto e delle pratiche commerciali ordinarie. Essi si basano su contratti sottoscritti da un beneficiario o destinatario finale.

110

La Commissione considera spese ammissibili gli anticipi contrattuali erogati da un beneficiario fino al 31 dicembre 2015, purché siano convertiti in spesa effettiva entro il 31 marzo 2017. Questo pagamento deve essere conforme alle norme nazionali e agli obblighi contrattuali.

111

La dichiarazione degli anticipi contrattuali, specialmente laddove questi rappresentano una percentuale elevata del valore contrattuale, introduce un rischio significativo che alla chiusura vengano trovate spese non ammissibili. Per ridurre al minimo tale rischio, è necessario esaminare molto attentamente se l'erogazione di anticipi elevati sia stata effettuata in conformità del diritto e delle pratiche commerciali. La libertà di convertire gli anticipi in spese effettive in qualunque momento entro il 31 marzo 2017 significa anche che le autorità di audit, spesso, non potranno verificare tali spese e quindi fornire garanzie quanto alla loro ammissibilità (cfr. anche paragrafo 100).

112

Alla luce del rischio considerevole associato alla dichiarazione degli anticipi contrattuali alla chiusura, diversi Stati membri (ad esempio, Bulgaria, Danimarca, Estonia) hanno deciso di non includerli nelle richieste di pagamento finali.

113

La Corte constata che la Commissione ha anche visto nell'ammissibilità della spesa relativa agli strumenti finanziari e agli anticipi contrattuali un'area di rischio e che, nel settembre 2016, ha emanato ulteriori orientamenti in materia per le autorità di audit⁵⁷.

57 Nelle presentazioni della riunione del gruppo degli omologhi della Commissione e delle autorità di audit, tenutasi a Budapest nel settembre 2016.

Grandi progetti approvati prima della fine del 2012: un rischio maggiore di non conformità alle norme in materia di aiuti di Stato

114

La Commissione ha approvato 918 grandi progetti per il periodo di programmazione 2007-2013; le decisioni di approvazione su 440 di essi sono state adottate prima della fine del 2012. La direzione generale della Concorrenza non ha verificato in maniera sistematica se gli investimenti in infrastrutture pubbliche interessate da tali progetti potessero comportare aiuti di Stato. Nel novembre 2012, la Commissione ha inviato agli Stati membri una nota di orientamento in cui dichiara che «non intende esaminare sistematicamente la conformità con le regole sugli aiuti di Stato dei grandi progetti di infrastrutture di cui alla presente nota che sono già stati oggetto di una decisione [...] prima della data di questa nota»⁵⁸. In linea di principio, è quindi possibile che uno Stato membro abbia ricevuto una decisione di approvazione di un grande progetto da parte della Commissione nonostante detto progetto violi le norme sugli aiuti di Stato⁵⁹.

115

Inoltre, prima del 2012 e dei chiarimenti forniti dalla Corte di giustizia dell'Unione europea in una sentenza relativa a una causa sugli aiuti di Stato (sentenza Leipzig Halle), gli Stati membri notificavano raramente alla Commissione gli investimenti infrastrutturali⁶⁰.

58 Commissione europea, *Guidance Note No 12-0059-01 «Verification of compliance with state aid rules in infrastructure cases»* (Nota di orientamento n. 12-0059-01 «Verifica della conformità delle regole sugli aiuti di Stato nei casi di interventi infrastrutturali»), 21 novembre 2012.

59 Paragrafo 71 della relazione speciale della Corte n. 24/2016, intitolata «Sono necessari maggiori sforzi per accrescere la consapevolezza riguardo alle norme sugli aiuti di Stato nella politica di coesione e per assicurarne il rispetto» (<http://eca.europa.eu>).

60 Paragrafo 121 della relazione speciale n. 24/2016.

Le norme sulla chiusura sono migliorate, ma sono necessari ulteriori interventi per renderle più efficienti e tempestive

Le modalità di chiusura nei settori della coesione e dello sviluppo rurale devono essere ulteriormente allineate per il periodo successivo al 2020

116

Il concetto di chiusura si è evoluto negli ultimi tre periodi di programmazione, in linea con i miglioramenti apportati ai sistemi di gestione e controllo nei settori della coesione e dello sviluppo rurale. La garanzia è stata sempre più spesso fornita a intervalli regolari nel corso del periodo di programmazione, il che si è tradotto in una minore attenzione alla fine del periodo e ha limitato le attività da realizzare specificamente alla chiusura.

117

Nel periodo 2000-2006, le modalità di chiusura erano le stesse per il settore della coesione e per le misure relative agli investimenti nel settore dello sviluppo rurale e nei due settori di intervento venivano applicati orientamenti comuni. Le spese erano dichiarate cumulativamente e accettate dalla Commissione solo alla chiusura. Il periodo 2007-2013 ha attribuito maggiore importanza alla garanzia annuale; per il resto, però, i due settori si sono differenziati l'uno dall'altro con l'introduzione dell'accettazione annuale della spesa per le misure relative agli investimenti nel settore dello sviluppo rurale. Per quanto riguarda il settore della coesione, la legittimità e regolarità della spesa veniva controllata dalle autorità di audit e dalla Commissione su base annuale. Inoltre, ogniqualvolta necessario, la Commissione poteva interrompere o sospendere i pagamenti. Tuttavia, si è continuato a dichiarare le spese cumulativamente ed esse vengono accettate dalla Commissione solo alla chiusura.

118

Per il periodo 2014-2020, la spesa dell'UE, sia per la coesione che per lo sviluppo rurale, proviene dai Fondi strutturali e d'investimento europei. La Corte giudica positivamente l'allineamento delle modalità di garanzia e chiusura tra i due settori risultante da tale cambiamento. La maggiore attenzione riservata alla fornitura della garanzia durante il periodo e alla riduzione dei compiti specifici alla chiusura costituisce uno sviluppo positivo, dato che potrebbe ridurre anche i rischi associati e tradursi in un processo di chiusura più breve. Nonostante gli sforzi profusi per semplificare le procedure attraverso il regolamento recante disposizioni comuni, permangono alcune differenze tra le modalità di chiusura dei due settori d'intervento (cfr. paragrafi 21-29).

Raccomandazione 1

Nelle proposte legislative per il periodo successivo al 2020, la Commissione dovrebbe proporre un ulteriore allineamento delle disposizioni normative relative alla chiusura tra il settore della coesione e le misure relative agli investimenti nel settore dello sviluppo rurale, così da ottenere un processo di garanzia annuale armonizzato in entrambi i settori.

Più specificamente, tale allineamento dovrebbe mirare alla convergenza della terminologia e dei ruoli delle autorità degli Stati membri attive nei due settori, alla legittimità e alla regolarità nell'esercizio di accettazione annuale e a un periodo contabile standard.

Data-obiettivo di attuazione: all'atto dell'elaborazione delle proposte legislative per il periodo successivo al 2020.

La chiusura, così come definita nei regolamenti, non include ancora l'accettazione definitiva, da parte della Commissione, della legittimità e regolarità della spesa e dei risultati dei programmi

Differenze nelle aspettative riguardanti la finalità e le conseguenze della chiusura

119

Nei regolamenti disciplinanti rispettivamente il settore della coesione e quello dello sviluppo rurale non vi è alcuna definizione di «chiusura». La Commissione ha definito le modalità e considerazioni pratiche in numerosi documenti di orientamento, discussi anche con gli Stati membri. Per quanto riguarda la coesione, la Corte ha rilevato che la Commissione e gli Stati membri hanno un punto di vista simile sulla finalità della chiusura: ne danno un'interpretazione più ampia rispetto alla definizione contenuta nei regolamenti, ai sensi dei quali essa consiste solo nella liquidazione finanziaria. Per quanto concerne lo sviluppo rurale, tuttavia, il modo in cui gli Stati membri interpretano la chiusura è in qualche modo diverso da quello della Commissione.

120

In entrambi i settori, e specialmente in quello dello sviluppo rurale, vi è un divario di aspettative: gli Stati membri ritengono che la chiusura fornisca certezza giuridica quanto alla legittimità e regolarità della spesa accettata dalla Commissione. Tuttavia, in senso stretto, non è questo il caso (cfr. paragrafi 30-33).

Nel periodo 2007-2013, l'accettazione finale della spesa del programma per il periodo come legittima e regolare è effettuata unicamente per la coesione

121

La procedura di chiusura per il 2007-2013 per la coesione tiene conto delle risultanze di tutte le verifiche e di tutti gli audit nazionali e dell'UE riguardanti le attività del programma. La chiusura, quindi, può essere intesa come dimostrazione dell'accettazione della legittimità e regolarità della spesa per il periodo. La DG REGIO e la DG EMPL possono anche realizzare verifiche ulteriori, suscettibili di dare luogo a rettifiche finanziarie, fino a tre anni dopo la chiusura, anche se, in pratica, ciò accade solo in casi eccezionali. Invece, nel settore dello sviluppo rurale, al momento della chiusura gli audit di conformità sono ancora in corso, per cui essa rappresenta una pura operazione finanziaria che non comporta l'accettazione della spesa come legittima e regolare. La Commissione non procede all'accettazione finale della spesa come legittima e regolare, sia essa annuale o per l'intero periodo. La situazione resta immutata per il periodo 2014-2020 (cfr. paragrafi 39-45).

La Commissione dovrebbe informare l'autorità di bilancio in merito all'esito finale della procedura di chiusura

122

La rendicontazione sugli esiti della spesa pubblica è uno strumento chiave di rendicontabilità. La Commissione riferisce all'autorità di bilancio tramite le relazioni annuali di attività delle singole direzioni generali, in base alla situazione annuale, ma non è prevista alcuna relazione specifica sull'esito definitivo della chiusura per l'intero periodo di programmazione. Questa situazione resta immutata per il periodo 2014-2020.

123

Nel sistema del bilancio dell'UE, basato sulla programmazione pluriennale, la Corte ritiene che la chiusura del programma debba comportare l'accettazione definitiva della legittimità e regolarità della spesa da parte della Commissione per l'intero periodo di programmazione, tenendo conto delle risultanze di tutte le verifiche e di tutti gli audit dell'UE e nazionali, unitamente a un rapporto sull'esecuzione del programma e sui risultati. Le informazioni su questi aspetti maggiormente pertinenti relativi all'efficacia e alla conformità dovrebbero poi essere trasmesse anche all'autorità di bilancio. Tali meccanismi dovrebbero essere considerati all'atto dell'elaborazione delle proposte legislative per il periodo successivo al 2020 (cfr. paragrafi 53-55).

Occorrerebbe calcolare un tasso di rischio residuo per valutare la legittimità e regolarità della spesa durante l'attuazione del programma e alla chiusura

124

La Corte è dell'avviso che il calcolo di un tasso di rischio residuo per ogni programma nel settore della coesione costituisca una misura utile e adeguata per garantire che l'errore residuo alla chiusura non superi la soglia di rilevanza.

125

Tuttavia, nel settore dello sviluppo rurale la Corte ha riscontrato che le attuali procedure non garantiscono — né con la liquidazione contabile annuale o finale né dopo il completamento degli audit di conformità — che l'errore residuo a livello di programma rimanga di sotto della soglia di rilevanza del 2 % stabilita dalla Commissione. La Commissione non calcola il tasso di rischio residuo a livello di programma tenendo conto delle rettifiche finanziarie risultanti dagli audit di conformità; pertanto, non vi è garanzia che l'errore residuo per un programma non ecceda la soglia di rilevanza (cfr. paragrafi 34-38).

La chiusura dovrebbe includere una valutazione dell'efficacia del programma e del conseguimento di realizzazioni e risultati

126

Nel quadro normativo e nella concezione del processo di chiusura del periodo 2007-2013 è stata dedicata scarsa attenzione al conseguimento delle realizzazioni e dei risultati. Le autorità degli Stati membri sono tenute a riferire sul conseguimento dei target del programma; tuttavia, tali informazioni normalmente non vengono verificate dalle autorità di audit o dagli organismi di certificazione. Anche se la Commissione è tenuta a valutare tale rendicontazione, il pagamento di un saldo finale non è direttamente correlato al conseguimento dei target.

127

La Corte giudica positivamente la maggiore attenzione riservata all'efficacia nel quadro normativo per il periodo 2014-2020. Uno dei principali cambiamenti apportati riguarda la reintroduzione di una riserva di efficacia dell'attuazione volta a collegare i pagamenti al conseguimento delle realizzazioni e dei risultati. Resta da vedere in che modo la riserva di efficacia dell'attuazione sarà applicata nella pratica durante il periodo 2014-2020 (cfr. paragrafi 46-52).

Raccomandazione 2

Nelle proposte legislative per il periodo successivo al 2020, la Commissione dovrebbe introdurre l'accettazione definitiva, alla chiusura, della legittimità e regolarità della spesa del programma nonché delle realizzazioni e dei risultati conseguiti. In tal senso, e per entrambi i settori d'intervento, dovrebbe:

- elaborare procedure per calcolare un tasso di rischio residuo a livello di programma dopo l'applicazione di tutte le rettifiche finanziarie, nonché garantire che detto tasso non superi la soglia di rilevanza alla chiusura; e
- valutare se i target del programma siano stati raggiunti e, se necessario, imporre rettifiche finanziarie per scarsa efficacia.

Data-obiettivo di attuazione: all'atto dell'elaborazione delle proposte legislative per il periodo successivo al 2020.

Raccomandazione 3

Nelle proposte legislative per il periodo successivo al 2020, la Commissione dovrebbe specificare in che modo informerà l'autorità di bilancio, dopo aver proceduto all'accettazione finale della spesa del programma, circa l'esito della procedura di chiusura.

Data-obiettivo di attuazione: all'atto dell'elaborazione delle proposte legislative per il periodo successivo al 2020.

Non dovrebbe esservi sovrapposizione di periodi di ammissibilità e la chiusura dovrebbe avvenire il prima possibile dopo la fine del periodo di ammissibilità

128

Per i periodi 2000-2006 e 2007-2013, gli Stati membri avevano a disposizione altri due anni dalla fine del periodo per spendere le risorse loro assegnate. Per il periodo di programmazione 2014-2020, questo tempo a disposizione è stato esteso a tre anni, che si aggiungono ai sette anni del periodo di programmazione iniziale. Di conseguenza, il periodo di ammissibilità si concluderà nel 2023, ben dieci anni dopo l'adozione del quadro normativo da parte del Parlamento europeo e del Consiglio (fine 2013). A ciò seguirà la chiusura che, per quanto riguarda il settore della coesione, durerà almeno altri due anni.

Conclusioni e raccomandazioni

129

Vi sarà sempre una sovrapposizione tra la chiusura ed il periodo successivo. La Corte ritiene che la disponibilità di risorse umane costituisca un fattore essenziale per l'efficace chiusura dei programmi. Per tale ragione, il periodo in cui i programmi di due periodi di programmazione diversi vengono attuati in contemporanea deve essere il più breve possibile, in modo da ridurre l'onere amministrativo complessivo. Inoltre, la possibilità di spendere la dotazione dei programmi dopo la fine di un periodo di programmazione disincentiva dall'avviare i programmi del periodo successivo.

130

La Corte ritiene dunque che non dovrebbe esserci alcuna sovrapposizione tra periodi di ammissibilità e che la fine del periodo di ammissibilità dovrebbe coincidere, per quanto possibile, con l'inizio del successivo periodo di programmazione. Ciò accrescerebbe la pressione sugli Stati membri affinché spendano i fondi dell'UE in modo tempestivo e appropriato e garantirebbe un rapido avvio del successivo periodo di programmazione. La semplificazione delle norme relative alla divisione in fasi, specialmente nel settore della coesione, potrebbe facilitare la transizione tra i periodi di programmazione.

131

Inoltre, l'accettazione annuale dei conti è un elemento comune a entrambi i settori per il periodo 2014-2020; di conseguenza, le attività di chiusura, in particolare nel settore della coesione, dovrebbero essere meno onerose che in passato. Tuttavia, la Corte ha rilevato che il tempo concesso alle autorità degli Stati membri per predisporre e presentare i documenti di chiusura è ancora diverso nei due settori: 13,5 mesi nel settore della coesione e sei mesi in quello dello sviluppo rurale (cfr. paragrafi 58-68).

Raccomandazione 4

Nelle proposte legislative per il periodo successivo al 2020, la Commissione dovrebbe far sì che i periodi di ammissibilità non si sovrappongano più al successivo periodo di programmazione e che la procedura di chiusura sia completata rapidamente dopo la fine del periodo di ammissibilità. Più specificamente, in entrambi i settori d'intervento:

- non dovrebbe più esserci alcuna sovrapposizione tra periodi di ammissibilità e la fine del periodo di ammissibilità dovrebbe coincidere, per quanto possibile, con l'inizio del successivo periodo di programmazione;
- gli Stati membri dovrebbero aver l'obbligo di presentare tutti i documenti di chiusura al più tardi entro sei mesi dal termine ultimo di ammissibilità; e
- la Commissione dovrebbe ridurre il tempo che le è necessario per decidere in merito all'accettazione del rapporto finale di esecuzione e degli ultimi conti annuali, incluso il calcolo del saldo finale. Un massimo di sei mesi (12 mesi a partire dal termine ultimo di ammissibilità) dovrebbe essere sufficiente.

Data-obiettivo di attuazione: all'atto dell'elaborazione delle proposte legislative per il periodo successivo al 2020.

La Commissione ha fornito un sostegno adeguato e tempestivo agli Stati membri per aiutarli a prepararsi alla chiusura dei programmi 2007-2013, ma deve restare vigile per garantire una solida attuazione da parte degli Stati membri

132

La Corte ha constatato che, nel complesso, gli orientamenti sulla chiusura hanno aiutato gli Stati membri a comprendere e organizzare la chiusura: in entrambi i settori d'intervento, tali orientamenti forniscono una sintesi delle disposizioni chiave e dei termini ultimi stabiliti in un gran numero di regolamenti diversi, fornendo ulteriori spiegazioni laddove necessario. La Commissione ha altresì realizzato attività di formazione sulla chiusura e ha fornito un sostegno, che ha per lo più risposto ai bisogni degli Stati membri al momento opportuno. In linea di massima, gli Stati membri si considerano preparati all'esercizio di chiusura, e la Commissione sta ultimando le necessarie procedure interne.

Permangono alcuni rischi in relazione alla chiusura 2007-2013

133

La Corte ha individuato una serie di rischi ai quali va riservata particolare attenzione durante l'esercizio di chiusura 2007-2013. Ad esempio, alcuni termini ultimi relativi alla chiusura non sono definiti o vengono definiti solo negli orientamenti. Ciò potrebbe contribuire a un processo di chiusura eccessivamente lungo. Inoltre, qualora uno Stato membro ritardi l'effettuazione dei pagamenti ai beneficiari, ciò potrebbe costituire un rischio per la reputazione dell'UE. Infine, a metà novembre 2016, alcune domande relative a grandi progetti, corrispondenti a un contributo dell'UE pari a 854 milioni di euro, non erano ancora state approvate dalla Commissione (cfr. paragrafi 70-88 e 93-96).

Raccomandazione 5

Le autorità di gestione degli Stati membri dovrebbero garantire che tutti i beneficiari ricevano l'intero contributo dell'UE per i loro progetti a titolo del FESR, del Fondo di coesione e dell'FSE entro i tempi previsti. La scadenza fissata per il periodo di programmazione 2014-2020 (90 giorni di calendario a partire dalla data di presentazione di una domanda di pagamento) risulta adeguata in tal senso.

Data-obiettivo di attuazione: marzo 2017.

Conclusioni e raccomandazioni

Raccomandazione 6

La Commissione dovrebbe adottare senza indugio le decisioni relative ai grandi progetti ancora pendenti per il periodo 2007-2013. Per il periodo 2014-2020, la DG REGIO dovrebbe elaborare procedure interne per garantire che le decisioni sui grandi progetti siano assunte rapidamente, in linea con il termine massimo di tre mesi previsto dalla normativa.

Data-obiettivo di attuazione: gennaio 2017.

Gli orientamenti della Commissione sulla chiusura vanno oltre quanto disposto dalla normativa

134

La Corte ha notato che gli orientamenti della Commissione sulla chiusura, nel settore della coesione, talvolta vanno oltre le disposizioni dei regolamenti. La Corte si è già espressa in merito alla gravità di questo tema in relazione alla proroga del periodo di ammissibilità per gli strumenti finanziari⁶¹. Ciò vale, tuttavia, anche per alcuni altri ambiti.

135

Alcune di queste disposizioni, ad esempio l'obbligo concernente i progetti funzionanti e la comunicazione del tasso di rischio residuo, contribuiscono a mitigare i rischi associati alla chiusura. Altri obblighi, quali la divisione in fasi dei progetti diversi dai grandi progetti, sono necessari, ma, nella loro attuale formulazione, potrebbero complicare l'esercizio di chiusura (cfr. paragrafi 89-91).

La Commissione deve restare vigile per garantire la solidità dell'esercizio di chiusura 2007-2013

136

Una pianificazione e una preparazione adeguate sono essenziali, ma non sufficienti, per garantire una chiusura efficace e tempestiva dei programmi di coesione e di sviluppo rurale. Ugualmente importanti sono la modalità di attuazione pratica del processo di chiusura, la qualità dei documenti di chiusura presentati dagli Stati membri e l'esame della Commissione, che deve essere coerente e approfondito ed essere svolto entro i termini ultimi fissati dai regolamenti.

61 Paragrafo 6.45 della relazione annuale della Corte per l'esercizio finanziario 2015, paragrafo 6.52 della relazione annuale della Corte per l'esercizio finanziario 2014 e paragrafo 43 della relazione speciale n. 19/2016.

Conclusioni e raccomandazioni

137

La Corte ha rilevato che il coordinamento tra le diverse autorità in uno Stato membro, inclusa la definizione attenta del calendario delle loro attività, è essenziale per il successo dell'esercizio di chiusura. Le scadenze vanno concordate, affinché le autorità di audit e gli organismi di certificazione possano fornire garanzie sufficienti circa l'ammissibilità di tutte le spese dichiarate alla chiusura. Inoltre, resta da vedere se le scadenze convenute a livello nazionale e regionale saranno rispettate.

138

In un precedente audit della fase iniziale della chiusura per il periodo 2000-2006 nel settore della coesione, la Corte ha rilevato che questa era efficace solo in parte poiché, per evitare rettifiche finanziarie alla chiusura, gli Stati membri presentavano dichiarazioni contenenti riduzioni ingiustificate dei tassi di errore finali. Nonostante i miglioramenti apportati al quadro di controllo, la Corte ritiene che tale rischio sia presente anche per la chiusura del periodo di programmazione 2007-2013.

139

In una precedente relazione, la Corte ha anche osservato che la Commissione, soprattutto all'inizio del periodo 2007-2013, non aveva verificato sistematicamente i grandi progetti per accertarne la conformità alle disposizioni in materia di aiuti di Stato⁶². Di conseguenza, sussiste il rischio che alcuni grandi progetti cofinanziati dall'UE siano incompatibili con il mercato interno anche perché, prima del 2012, era raro che gli Stati membri notificassero alla Commissione gli investimenti in infrastrutture.

140

La Corte aveva raccomandato alla Commissione di chiedere alle autorità di audit di verificare la conformità alle norme sugli aiuti di Stato per i grandi progetti approvati prima della fine del 2012⁶³. La Commissione non aveva accettato tale raccomandazione e, di conseguenza, la Corte aveva ritenuto che la conformità alle norme sugli aiuti di Stato restasse un fattore di rischio per la chiusura dei grandi progetti approvati prima della fine del 2012.

141

La Corte è inoltre del parere che, in relazione agli strumenti finanziari e agli anticipi contrattuali in particolare, esista ancora il rischio che alla chiusura vengano dichiarate spese non ammissibili (cfr. paragrafi 97-115).

62 Paragrafo 71 della relazione speciale n. 24/2016.

63 Raccomandazione 4, lettera b), della relazione speciale n. 24/2016.

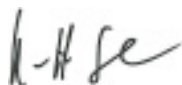
Raccomandazione 7

Alla chiusura, la Commissione dovrebbe far sì che gli Stati membri attuino procedure specifiche per verificare, in particolare, l'ammissibilità delle spese relative agli strumenti finanziari e agli anticipi contrattuali. Qualora le autorità di audit e gli organismi di certificazione non fossero in grado di fornire garanzie sufficienti in ordine all'ammissibilità di tali spese, potrebbero rivelarsi necessarie ulteriori procedure di audit.

Data-obiettivo di attuazione: marzo 2017.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione II, presieduta da Iliana IVANOVA, membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo, nella riunione del 14 dicembre 2016.

Per la Corte dei conti europea



Klaus-Heiner LEHNE
Presidente

Base giuridica per la chiusura dei programmi 2007-2013

Le modalità di chiusura per i programmi operativi 2007-2013 nel settore della coesione sono definite dai seguenti regolamenti:

- regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, dell'11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione;
- regolamento (CE) n. 1828/2006 della Commissione, dell'8 dicembre 2006, che stabilisce modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1083/2006 e del regolamento (CE) n. 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale.

Le modalità di chiusura per i programmi operativi 2007-2013 nel settore dello sviluppo rurale sono definite dai seguenti regolamenti:

- regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 352/78, (CE) n. 165/94, (CE) n. 2799/98, (CE) n. 814/2000, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 485/2008;
- regolamento delegato (UE) n. 907/2014 della Commissione, dell'11 marzo 2014, che integra il regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda gli organismi pagatori e altri organismi, la gestione finanziaria, la liquidazione dei conti, le cauzioni e l'uso dell'euro;
- regolamento di esecuzione (UE) n. 908/2014 della Commissione, del 6 agosto 2014, recante modalità di applicazione del regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda gli organismi pagatori e altri organismi, la gestione finanziaria, la liquidazione contabile, le norme sui controlli, le cauzioni e la trasparenza;
- regolamento (UE) n. 1310/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, che stabilisce alcune disposizioni transitorie sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), modifica il regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto concerne le risorse e la loro distribuzione in relazione all'anno 2014 e modifica il regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio e i regolamenti (UE) n. 1307/2013, (UE) n. 1306/2013 e (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto concerne la loro applicazione nell'anno 2014;
- regolamento delegato (UE) n. 807/2014 della Commissione, dell'11 marzo 2014, che integra talune disposizioni del regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che introduce disposizioni transitorie;
- regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR); regolamento (CE) n. 1974/2006 della Commissione, del 15 dicembre 2006, recante disposizioni di applicazione del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR);
- regolamento (UE) n. 65/2011 della Commissione, del 27 gennaio 2011, che stabilisce modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio per quanto riguarda l'attuazione delle procedure di controllo e della condizionalità per le misure di sostegno dello sviluppo rurale.

Gestione e controllo dei programmi 2007-2013 a livello di Stato membro

Sia nel settore della coesione che in quello dello sviluppo rurale, vi sono tre tipi di autorità responsabili negli Stati membri per la gestione e il controllo dei PO/dei PSR. Tali organismi lavorano insieme, sotto la supervisione e la responsabilità della Commissione¹, per garantire la legittimità e la regolarità di quanto segue.

Coesione	Sviluppo rurale
i) Le autorità di gestione (AdG) sono responsabili della pianificazione e dell'esecuzione di un programma operativo, incluse la selezione delle singole operazioni e la valutazione del programma. Le autorità di gestione realizzano anche verifiche di primo livello sulle operazioni e sulle spese. Presentano rapporti annuali di esecuzione che devono essere accettati dalla Commissione ² .	i) Le autorità di gestione (AdG) sono responsabili della pianificazione, attuazione, esecuzione e valutazione di un PSR. Esse presentano alla Commissione rapporti annuali sullo stato di attuazione del PSR.
ii) Le autorità di certificazione (AdC) certificano la legittimità e la regolarità della spesa dichiarata e presentano domande di pagamenti intermedi alla Commissione ³ .	ii) Gli organismi pagatori (OP) sono responsabili della gestione e del controllo della spesa. Essi devono disporre di un sistema di controllo interno che fornisca garanzie sufficienti rispetto alla legittimità e regolarità dei pagamenti. Presentano domande di pagamento trimestrali alla Commissione ed elaborano i conti annuali.
iii) Le autorità di audit (AdA) devono essere indipendenti dall'autorità di gestione e dall'autorità di certificazione. Esse forniscono garanzie alla Commissione circa l'efficace funzionamento dei sistemi di gestione e dei controlli interni per un PO e la legittimità e regolarità della spesa certificata dalle autorità di certificazione. Sono tenute a presentare rapporti annuali di controllo alla Commissione ⁴ , nonché un giudizio annuale di audit sul funzionamento dei sistemi, ed a fornire un tasso di errore annuale stimato; questi devono essere verificati e accettati dalla Commissione ⁵ .	iii) Gli organismi di certificazione (OdC) forniscono garanzie allo Commissione quanto alla completezza, all'esattezza e alla veridicità dei conti annuali dell'organismo pagatore e all'adeguato funzionamento del suo sistema di controllo interno. Devono essere indipendenti dagli organismi pagatori. Dal 2015, gli organismi di certificazione devono fornire garanzie anche sulla legittimità e sulla regolarità delle spese per le quali sono state presentate domande di rimborso alla Commissione.

1 Articolo 317 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

2 Articolo 67, paragrafo 1 e articolo 67, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 1083/2006.

3 Articolo 61 del regolamento (UE) n. 1083/2006.

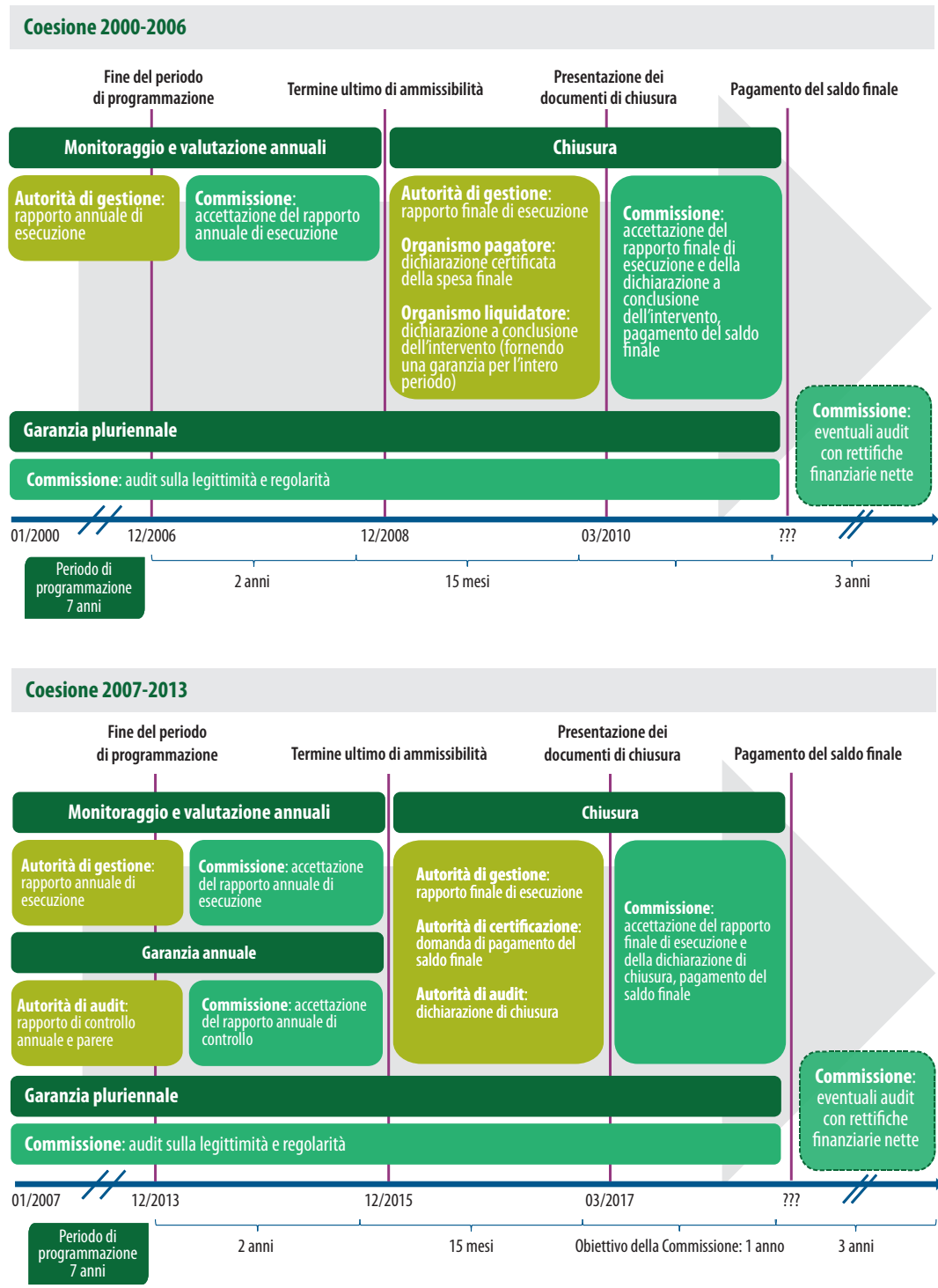
4 Articolo 62, paragrafo 1, lettera d), del regolamento (CE) n. 1083/2006.

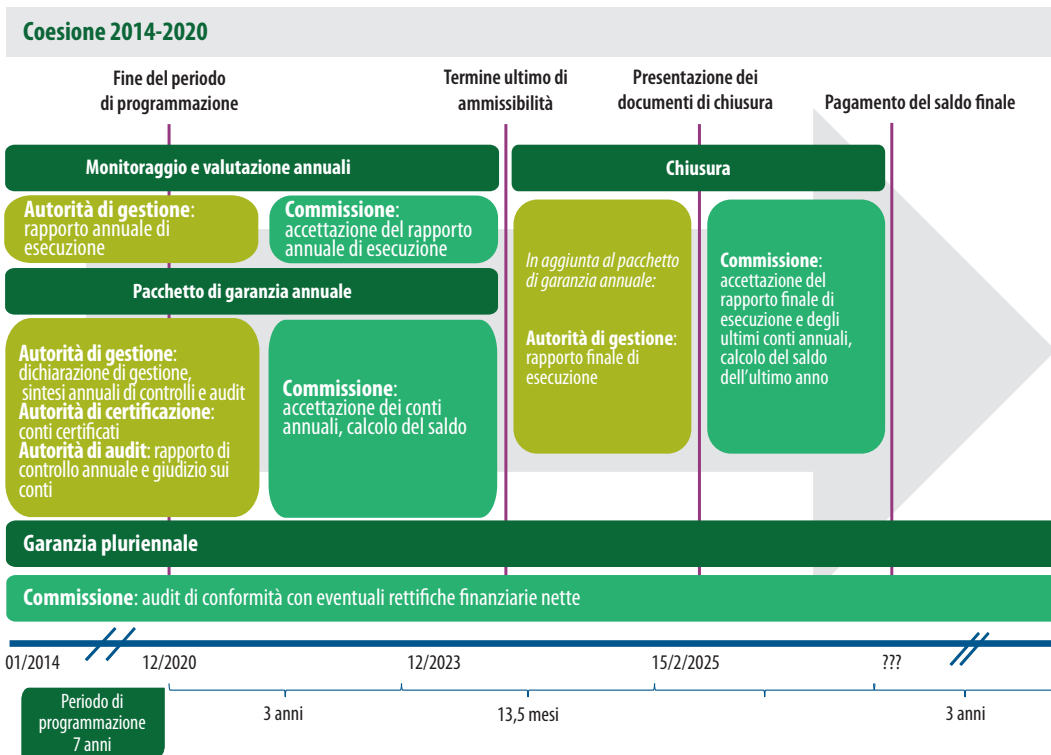
5 Articolo 72, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1083/2006.

Fonte: Corte dei conti europea.

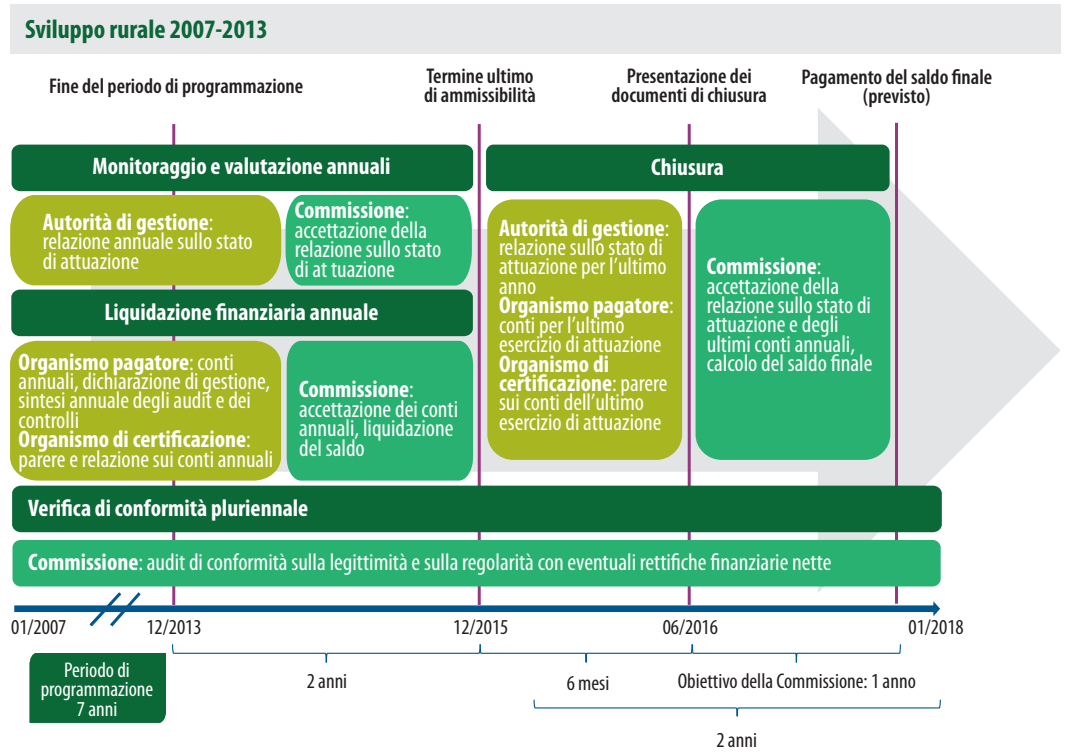
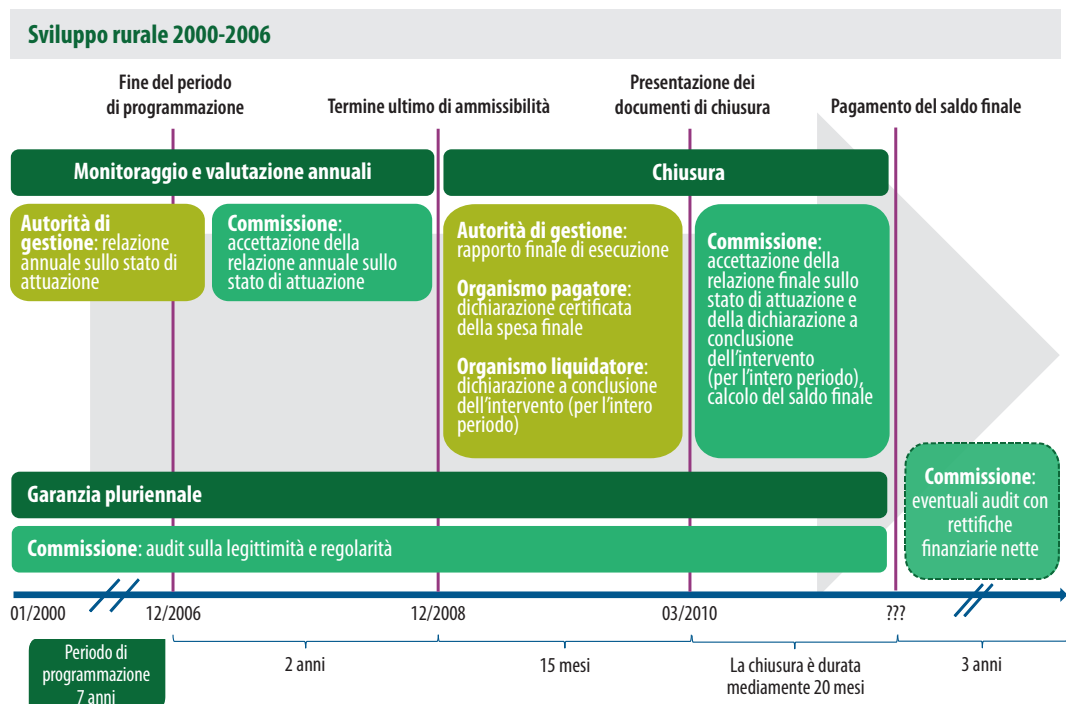
Evoluzione del quadro di garanzia e delle modalità di chiusura della Commissione nell'arco di tre periodi

a) Coesione

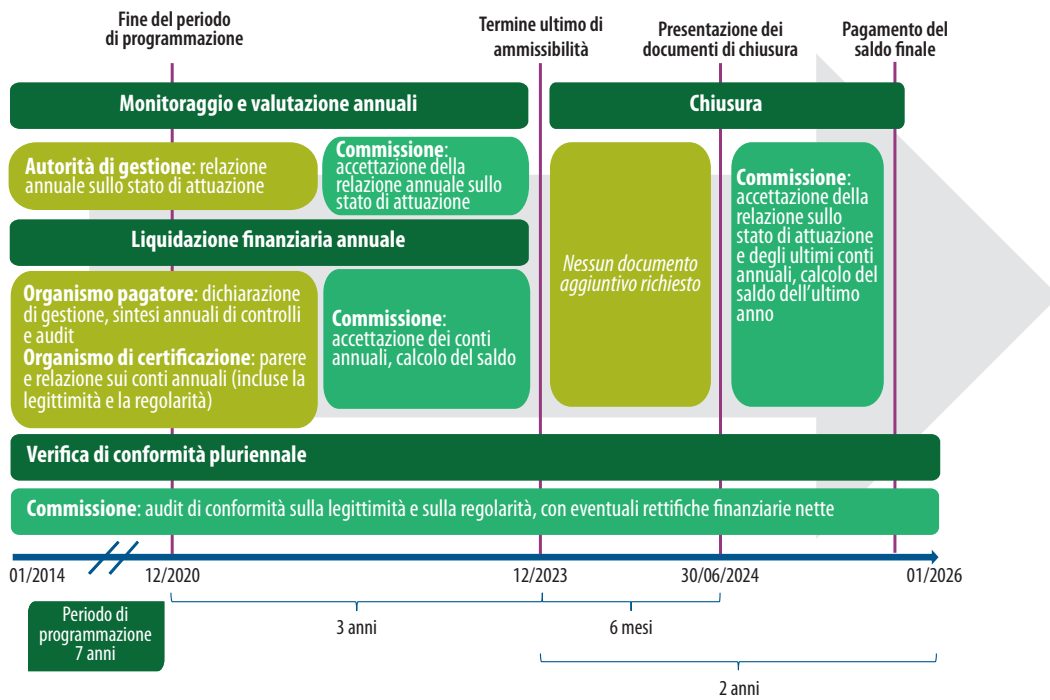




b) Sviluppo rurale



Sviluppo rurale 2014-2020



Fonte: Corte dei conti europea.

Panoramica dei principali aspetti per i quali sono necessari ulteriori chiarimenti per la chiusura 2007-2013: risposte all'indagine/ai colloqui fornite dalle autorità degli Stati membri¹

Aspetti	Coesione	Sviluppo rurale
Calcolo del tasso di errore residuo e conseguenze in caso di superamento della soglia di rilevanza (2 %)	X	X
Definizione e trattamento di errori anomali	X	X
Strumenti finanziari	X	X
Rendicontazione sull'efficacia del programma e potenziali conseguenze in caso di mancato raggiungimento dei target	X	X
Operazioni sospese a causa di procedure giuridiche o amministrative	X	X
Ulteriori esempi pratici	X	
Progetti non funzionanti	X	
Progetti generatori di entrate	X	
Rendicontazione e considerazione di ritiri, recuperi e recuperi pendenti		X
Norme transitorie		X

1 Il presente elenco presenta unicamente gli aspetti ritenuti poco chiari o alquanto poco chiari da più del 15 % delle autorità.

Fonte: indagine e colloqui della Corte con le autorità degli Stati membri.

Sintesi

II

La Commissione sta lavorando insieme agli Stati membri per affrontare le cause delle spese irregolari.

Nel settore della politica di coesione, a partire dal 2009 gli audit della Corte hanno mostrato che il livello di errore per il periodo di programmazione 2007-2013 è sensibilmente inferiore rispetto a quello relativo al periodo di programmazione 2000-2006.

Nel settore dello sviluppo rurale, negli ultimi tre anni il tasso di errore è in calo.

VI

Nel settore dello sviluppo rurale, la legittimità e la regolarità delle spese del FEASR sono garantite dalla procedura di verifica di conformità, indipendentemente dalla chiusura. Se attraverso la procedura di verifica di conformità vengono individuate inadempienze nella gestione e nel controllo della spesa, la Commissione applicherà rettifiche finanziarie relative alle spese sostenute fino a 24 mesi prima della notifica da parte della Commissione, ai sensi dell'articolo 52 del regolamento (UE) n. 1306/2013.

Ogni anno la relazione annuale di attività della DG AGRI divulga sia i tassi di errore stimati delle operazioni tra Stati membri e beneficiari che la capacità correttiva dei controlli ex-post e delle procedure che portano a recuperi dai beneficiari e a rettifiche finanziarie nette. Il confronto tra questi due elementi consente alla Commissione, dopo aver preso in considerazione tutti i controlli e le rettifiche, di esprimersi sul rischio residuo annuale per il bilancio dell'UE.

La Commissione mantiene il punto di vista espresso nella relazione annuale di attività 2015 della DG AGRI. Inoltre, per quanto riguarda la politica di sviluppo rurale, la necessità di garantire la legittimità e la regolarità deve essere soppesata alla luce di obiettivi politici ambiziosi, il che porta talvolta a una progettazione di misure molto complessa. La situazione rimane sotto stretta osservazione e la Commissione è impegnata ad assistere gli Stati membri nel contrastare le cause alla base degli errori.

VII

La Commissione ritiene che la dichiarazione annuale di affidabilità per quanto riguarda i conti migliori la legittimità e la regolarità dei pagamenti e contribuisca a chiudere speditamente i programmi 2014-2020.

VIII

Il quadro giuridico in vigore per la politica di coesione 2007-2013 non consente di condizionare i pagamenti ai risultati e ai conseguimenti. Gli orientamenti in materia di chiusura prevedono una rendicontazione sistematica sugli indicatori per asse di priorità nel caso in cui i risultati differiscano di oltre il 25 % dai target, compresa una giustificazione del perché i target non sono stati raggiunti e non sono state intraprese azioni correttive.

Gli Stati membri dovrebbero fornire spiegazioni e giustificazioni in merito alle divergenze sulla realizzazione degli indicatori. Una rettifica finanziaria potrebbe essere decisa caso per caso laddove le divergenze accertino i casi di cui all'articolo 99 del regolamento generale (irregolarità, gravi carenze dei sistemi di controllo e gestione).

L'approccio orientato alle realizzazioni e ai risultati è stato introdotto in modo più estensivo per il periodo 2014-2020 in entrambi i settori di intervento.

IX

La Commissione è vincolata dal quadro giuridico in vigore deciso dal legislatore.

La sovrapposizione tra due periodi è ritenuta necessaria dato che molte operazioni richiedono diversi anni per essere effettuate e che ci sarà sempre una fase di avvio e una fase conclusiva per ogni periodo di programmazione.

La problematica di una chiusura finale che genera un carico elevato di lavoro amministrativo per le autorità quando queste dovrebbero invece concentrarsi sull'avvio di nuovi programmi è già stata affrontata nel regolamento 2014-2020 tramite l'accettazione annuale dei conti (cfr. la risposta della Commissione al punto VII di cui sopra).

Inoltre, la Commissione ha incoraggiato gli Stati membri a rafforzare le capacità relative alla chiusura e a utilizzare a tale scopo le allocazioni di assistenza tecnica per il periodo 2007-2013 o 2014-2020.

Il processo di chiusura è iniziato con la sua preparazione prima della fine del periodo di ammissibilità ed è entrato in pieno svolgimento subito dopo la sua fine. Agli Stati membri sono stati concessi altri due anni (tre anni nel caso dei programmi 2014-2020) per attuare i loro programmi.

La Commissione ritiene che ciò consenta una migliore gestione e attuazione dei programmi, diminuisca la pressione e il carico di lavoro per le autorità coinvolte e consenta una migliore transizione tra i periodi.

X

La Commissione informa l'autorità di bilancio sui progressi del processo di chiusura (regolarità della spesa e realizzazioni e risultati conseguiti) nella relazione annuale di attività delle direzioni generali interessate.

In aggiunta, nel 2013 la DG REGIO e la DG EMPL hanno presentato all'attenzione dell'autorità di scarico una relazione sulla chiusura e il livello totale di rettifiche finanziarie alla chiusura per i programmi 2000-2006.

Inoltre, tutte le decisioni relative alla liquidazione finanziaria del FEASR sono pubblicate nella Gazzetta ufficiale.

XI. Primo trattino

La Commissione non accetta questa raccomandazione.

La Commissione non è in questa fase in grado di assumere nessun impegno specifico in relazione alle proposte legislative per il periodo post-2020.

Uno sforzo significativo è già stato effettuato per armonizzare le norme relative ai fondi SIE per il periodo 2014-2020, sia per gli esercizi contabili annuali che alla chiusura. La Commissione cercherà di armonizzare ulteriormente le disposizioni normative tra i fondi, anche in termini di terminologia, processi di garanzia e di chiusura, ogni qualvolta ciò consenta di migliorare la gestione dei fondi UE e contribuisca a un'attuazione più semplice ed efficace negli Stati membri e nelle regioni.

La Commissione ritiene che l'allineamento delle disposizioni nei settori della coesione e dello sviluppo rurale non debba indebolire la coerenza dell'attuazione della PAC. L'importanza di preservare le sinergie ottenute tra i due pilastri (FEAGA e FEASR) è stata riconosciuta dal legislatore (considerando 4 del regolamento (UE) n. 1303/2013). Per entrambi i pilastri della PAC, la verifica di conformità è separata dalla liquidazione finanziaria annuale.

XI. Secondo trattino

La Commissione non accetta questa raccomandazione.

La Commissione non è in questa fase in grado di assumere nessun impegno specifico in relazione alle proposte legislative per il periodo post-2020.

Nella politica di coesione, le norme in vigore per il periodo di programmazione 2014-2020 forniscono già gli elementi richiesti dalla Corte.

Riguardo alla seconda parte della raccomandazione sull'efficacia dell'attuazione, l'articolo 22, paragrafo 7, del regolamento recante disposizioni comuni consente già alla Commissione di applicare rettifiche finanziarie se stabilisce una grave carenza nel raggiungimento dei target finali relativi ai soli indicatori finanziari, indicatori di output e fasi di attuazione principali definiti nel quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione.

La Commissione ritiene che l'ulteriore allineamento tra i diversi settori di intervento non dovrebbe compromettere le sinergie ottenute nella gestione dei due fondi della PAC, il FEAGA e il FEASR. L'importanza di preservare le sinergie ottenute tra i due pilastri (FEAGA e FEASR) è stata riconosciuta dal legislatore (considerando 4 del regolamento (UE) n. 1303/2013).

XI. Terzo trattino

La Commissione non accetta questa raccomandazione.

La Commissione continuerà a informare l'autorità di bilancio in piena trasparenza circa l'attuazione del programma, anche per quanto concerne l'esito della chiusura. Tuttavia, non è in questa fase in grado di assumere nessun impegno specifico in relazione alle proposte legislative per il periodo post-2020.

XI. Quarto trattino

La Commissione non accetta questa raccomandazione.

La Commissione crede fortemente che interrompere la sovrapposizione dei periodi di ammissibilità si tradurrebbe in una minore attuazione di politiche, ridurrebbe la possibilità che progetti pluriennali vengano decisi nell'ultimo anno del periodo di attuazione imponendo un carico amministrativo supplementare e causerebbe un'interruzione nella transizione tra i periodi. Per quanto riguarda il FEASR, ciò influirebbe negativamente sulla realizzazione senza intoppi di impegni ambientali pluriennali e di progetti di start-up basati su piani aziendali pluriennali.

XIII

Nell'ambito della politica di coesione, i settori chiave pertinenti per la chiusura sono l'esecuzione (trattata nel rapporto finale di esecuzione), la legittimità e la regolarità delle spese (trattate nella dichiarazione di chiusura e nel rapporto di controllo finale) e in ultimo la dichiarazione finale di spesa. Per questi settori chiave le scadenze sono indicate nel regolamento. In particolare, la Commissione ha cinque mesi di tempo per informare lo Stato membro del suo parere sul contenuto del rapporto finale di esecuzione e della dichiarazione di chiusura.

Nell'ambito dello sviluppo rurale, le scadenze principali sono indicate nella normativa (ad esempio, presentazione dei documenti per la chiusura, pagamento finale). Alcune scadenze non sono, tuttavia, specificate per fornire tempo sufficiente a garantire un'adeguata decisione di chiusura e la protezione del bilancio dell'UE.

La Commissione ha pubblicato orientamenti in materia di chiusura volti a chiarire la propria visione sulle disposizioni applicabili e le proprie aspettative.

Riguardo ai rischi specifici alla chiusura individuati dalla Corte, la Commissione ha richiamato l'attenzione delle autorità responsabili dei programmi, comprese le autorità di audit, su tali rischi.

La Commissione applicherà rettifiche finanziarie ove ritenuto necessario.

XIV. Primo trattino

La Commissione accetta la raccomandazione.

XIV. Secondo trattino

La Commissione accetta la raccomandazione.

XV

La Commissione constata che gli Stati membri sono destinatari della presente raccomandazione.

Introduzione

02

Per il periodo 2007-2013, le politiche di coesione e sviluppo rurale hanno avuto quadri giuridici distinti, una governance dei programmi differente, meccanismi di rimborso diversi e obiettivi politici indipendenti.

09

La chiusura è un obbligo giuridico stabilito dai regolamenti UE.

Secondo il quadro di controllo pluriennale per i programmi 2007-2013 nell'ambito della politica di coesione, gli Stati membri hanno dovuto assicurare che le irregolarità sarebbero state prevenute, rilevate e corrette durante il periodo di programmazione. Nel caso in cui la Commissione rilevasse irregolarità non ancora corrette, imporrebbe rettifiche finanziarie supplementari.

09. Primo trattino

Per lo sviluppo rurale, nel quadro della liquidazione finanziaria annuale, gli organismi di certificazione devono presentare alla Commissione un parere sui conti annuali degli organismi pagatori che la Commissione accoglie in questa fase. Al momento dell'esercizio di liquidazione finanziaria annuale, la Commissione non è tenuta a confermare la legittimità e la regolarità delle spese.

La legittimità e la regolarità delle spese verranno controllate più in là attraverso la procedura di verifica di conformità, che viene eseguita separatamente e indipendentemente dall'esercizio di chiusura, come stabilito dal legislatore.

Le procedure di verifica di conformità durano circa due anni, un periodo di tempo necessario per assicurare un processo di arbitraggio pienamente trasparente e che consenta di discutere dei risultati e di stabilire il rischio per il bilancio dell'UE da coprire con una rettifica finanziaria netta.

09. Secondo trattino

Le decisioni ad hoc della Commissione risultanti dalla procedura di verifica di conformità garantiscono che qualsiasi spesa non ammissibile individuata venga esclusa dal finanziamento e dal rimborso a carico del bilancio dell'UE (rettifiche finanziarie nette). Nel settore agricolo, compreso lo sviluppo rurale, tutte le rettifiche finanziarie hanno un effetto netto sui finanziamenti dell'UE.

Nel settore dello sviluppo rurale, gli Stati membri sono inoltre obbligati a procedere al recupero delle spese irregolari dai beneficiari e a restituirle alla Commissione anche dopo la chiusura.

14

La DG REGIO e la DG EMPL sono sulla buona strada per rispettare la scadenza della data limite di fine anno per il completamento e la convalida delle procedure e dei manuali interni relativi alla chiusura.

Osservazioni

19

La chiusura è un obbligo giuridico stabilito dai regolamenti UE a cui la Commissione si sta preparando nel modo più efficace.

Nel settore della coesione, in relazione al periodo di programmazione 2007-2013, le autorità degli Stati membri devono presentare alla Commissione i documenti di chiusura al più tardi entro il 31 marzo 2017. La Commissione ha cinque mesi di tempo per fornire allo Stato membro il suo parere sul rapporto finale di esecuzione e la dichiarazione di chiusura. Il pagamento finale verrà effettuato solo dopo la valutazione dei documenti di chiusura per assicurare che non ci siano errori materiali nella dichiarazione finale di spesa.

Nel settore dello sviluppo rurale, la Commissione deve rispettare tutte le norme giuridiche stabilite dal legislatore, in particolare l'indipendenza della procedura di chiusura dalla procedura di verifica di conformità applicata, al fine di ottenere garanzie sulla legittimità e regolarità della spesa per la PAC. La Commissione dovrà, inoltre, rispettare la scadenza per il pagamento del saldo, ovvero entro sei mesi dalla ricezione dei documenti pertinenti. Le procedure di verifica di conformità durano circa due anni, un periodo di tempo necessario per assicurare un processo di arbitraggio pienamente trasparente e che consenta di discutere dei risultati e di stabilire il rischio per il bilancio dell'UE da coprire con una rettifica finanziaria netta.

Le direzioni generali riferiscono nelle loro relazioni annuali di attività in merito alle rettifiche finanziarie eseguite ogni anno, comprese quelle per i programmi chiusi relativi ai periodi di programmazione 1994-1999 e 2000-2006. Queste relazioni vengono presentate all'autorità di bilancio nel quadro della procedura di scarico.

20

Nel settore della politica di coesione è stata istituita una task force per redigere gli orientamenti in materia di chiusura, che comprendeva diversi servizi chiave della DG REGIO e della DG EMPL. Gli orientamenti e le loro modifiche sono stati oggetto della consultazione interservizi e di diverse consultazioni con le autorità nazionali.

La Commissione ritiene che l'allineamento delle disposizioni nei settori della coesione e dello sviluppo rurale non debba indebolire la coerenza dell'attuazione della PAC. L'importanza di preservare le sinergie ottenute tra i due pilastri (FEAGA e FEASR) è stata riconosciuta dal legislatore (considerando 4 del regolamento (UE) n. 1303/2013)¹. Per entrambi i pilastri della PAC, la verifica di conformità è indipendente dalla chiusura.

¹ «Per quanto concerne la politica agricola comune (PAC), si sono già ottenute importanti sinergie grazie a regole di gestione e controllo uniformi e armonizzate per il primo pilastro (Fondo europeo agricolo di garanzia, FEAGA) e il secondo pilastro (FEASR) della PAC. È pertanto opportuno preservare lo stretto legame tra FEAGA e FEASR e le strutture già in essere negli Stati membri dovrebbero essere conservate».

23

Ogni anno la Commissione analizza i rapporti di controllo annuali e richiede misure correttive in caso di tassi annuali di errore o di rischio residuo cumulativo (tassi di rischio residuo alla chiusura).

La Commissione ha anche adottato una solida politica di interruzioni e sospensioni dei pagamenti intermedi nei casi in cui siano state riscontrate carenze gravi. Ciò dovrebbe ridurre il carico di lavoro alla chiusura in quanto molte problematiche vengono già individuate e corrette in fase di attuazione.

24

Nel settore dello sviluppo rurale, l'esercizio di chiusura è un esercizio di liquidazione finanziaria dell'ultimo anno di esecuzione. Viene calcolato un saldo finale pagabile alla chiusura solo se tutti i conti annuali del periodo di programmazione vengono liquidati (liquidazione finanziaria).

La legittimità e la regolarità delle spese del FEASR sono garantite dalla procedura di verifica di conformità, indipendentemente dalla chiusura. Se attraverso la procedura di verifica di conformità vengono individuate inadempienze nella gestione e nel controllo della spesa, la Commissione applicherà rettifiche finanziarie relative alle spese sostenute fino a 24 mesi prima della notifica da parte della Commissione, ai sensi dell'articolo 52 del regolamento (UE) n. 1306/2013.

Si veda anche la risposta della Commissione al paragrafo 19.

28

Nel caso dei fondi di coesione, i bilanci annuali della Commissione sono protetti tramite il pagamento di solo il 90 % delle spese intermedie. Ciò è paragonabile alla regola del 95 % per il FEASR alla fine del periodo di programmazione (articolo 34 del regolamento (UE) n. 1306/2013).

Il FEASR non dispone di tale sistema di prefinanziamento supplementare liquidato annualmente e, quindi, non ha bisogno di trattenere nulla dai pagamenti intermedi prima dell'attuazione del 95 %.

29

Un potenziale ulteriore allineamento dovrebbe rispettare la necessità di preservare la coerenza tra i due pilastri della PAC.

Si veda anche la risposta della Commissione al paragrafo 20.

32

Nell'ambito della politica di coesione, la finalità della chiusura è già stata definita chiaramente nei regolamenti per il periodo 2014-2020.

33

Nel settore della politica di coesione, il regolamento prevede un periodo di tre anni dopo il pagamento del saldo durante il quale è necessario conservare i documenti giustificativi. Durante tale periodo si potranno svolgere audit e, di conseguenza, potranno venire applicate rettifiche finanziarie.

Nel settore dello sviluppo rurale, i beneficiari hanno l'obbligo di mantenere l'investimento cofinanziato per un periodo di cinque anni dopo il pagamento o lo Stato membro ha l'obbligo di recuperare gli importi spesi indebitamente. La Commissione deve essere in grado di verificare l'ottemperanza a tali obblighi e di imporre rettifiche finanziarie in caso di violazione.

Negli orientamenti in materia di chiusura dei programmi di sviluppo rurale 2007-2013 è chiaramente specificato che gli audit di conformità continuano a essere svolti indipendentemente dalla chiusura. Le rettifiche finanziarie non influenzano il calcolo del saldo finale. Gli importi delle rettifiche finanziarie sono stabiliti nelle decisioni di verifica di conformità della Commissione ed eseguiti mediante ordini di riscossione (rettifiche finanziarie nette).

34

Nel settore dello sviluppo rurale non esiste alcun fondamento giuridico che imponga rettifiche finanziarie basate su un tasso di errore stimato e riduca il tasso di errore sotto il livello di significatività. Ciò può essere effettuato solo mediante una procedura di verifica di conformità, che la Commissione eseguirà ove opportuno.

Si veda anche la risposta della Commissione al paragrafo 36.

35

Nel settore della politica di coesione, la Commissione sta calcolando il rischio residuo cumulativo per tutto il periodo di programmazione, consentendo così la riduzione del rischio di errori al di sotto del livello di significatività in qualsiasi momento di tale periodo. Le autorità di audit devono comunicare il tasso di rischio residuo alla chiusura e, ove rilevante, le autorità responsabili dei programmi devono effettuare le necessarie rettifiche finanziarie supplementari prima di presentare la loro dichiarazione di chiusura finale.

36

Nell'attuale quadro giuridico per lo sviluppo rurale, le decisioni di verifica di conformità possono continuare a essere prese anche dopo la chiusura del programma. Di conseguenza, il concetto di «tasso di rischio residuo alla chiusura» non è al momento compatibile con la normativa su cui si basa il secondo pilastro della PAC.

Tuttavia, ogni anno la relazione annuale di attività della DG AGRI divulga sia i tassi di errore stimati delle operazioni tra Stati membri e beneficiari che la capacità correttiva dei controlli ex-post e delle procedure che portano a recuperi dai beneficiari e a rettifiche finanziarie nette. Il confronto tra questi due elementi consente alla Commissione, dopo aver preso in considerazione tutti i controlli e le rettifiche, di esprimersi sul rischio residuo annuale per il bilancio dell'UE.

La Commissione mantiene il punto di vista espresso nella relazione annuale di attività 2015 della DG AGRI. Inoltre, per quanto riguarda la politica di sviluppo rurale, la necessità di garantire la legittimità e la regolarità deve essere soppesata alla luce di obiettivi politici ambiziosi, il che porta talvolta a una progettazione di misure molto complessa. La situazione rimane sotto stretta osservazione e la Commissione è impegnata ad assistere gli Stati membri nel contrastare le cause alla base degli errori.

37

Ogni anno la relazione annuale di attività della DG AGRI evidenzia un tasso di errore ritoccato e un importo stimato a rischio per il settore dello sviluppo rurale. Un tasso di errore ritoccato viene calcolato a livello di organismo pagatore e quindi aggregato nel settore di attività.

Nell'ambito delle norme vigenti che disciplinano la spesa per la PAC (compreso lo sviluppo rurale), le garanzie sulla legittimità e la regolarità derivano dalla procedura di verifica di conformità e non dal calcolo del tasso di errore residuo alla chiusura.

La procedura di verifica di conformità viene avviata quando l'organismo di certificazione riferisce che il tasso di errore totale a livello del Fondo è superiore al livello di significatività. Le rettifiche finanziarie si applicano quando vengono conformati i risultati degli organismi di certificazione.

38

Per i programmi 2014-2020, un pacchetto di spese viene certificato annualmente nei conti e tali spese saranno soggette a un'accettazione/liquidazione annuale e a un ulteriore esame della loro legittimità e regolarità. Le spese non vengono più certificate in modo cumulativo durante il periodo di programmazione e non è quindi necessario calcolare il tasso di rischio residuo cumulativo o richiedere un parere sull'audit riguardante l'intero periodo di programmazione alla chiusura. Per l'ultimo anno del periodo, nel settore della coesione le autorità di audit stabiliranno il loro tasso di rischio residuo annuo ed emetteranno il loro ultimo parere annuale sull'audit su tale base. Nel settore dello sviluppo rurale, gli organismi di certificazione stabiliranno i tassi di errore e i tassi di inosservanza nel loro ultimo parere annuale sull'audit.

39

Il Parlamento europeo e il Consiglio vengono informati nelle relazioni annuali di attività circa i progressi concernenti la chiusura dei programmi di coesione e sviluppo rurale.

40

La Commissione sottolinea che il processo di chiusura dovrebbe servire a chiarire e a risolvere tutte le questioni in sospeso concernenti le attività di controllo e gli esiti degli audit e ritiene che il lavoro di audit cumulativo effettuato durante il periodo di programmazione e alla chiusura fornirà un livello sufficiente di garanzia alla chiusura senza che vi sia il bisogno di eseguire in seguito ulteriori attività di audit.

Per quanto concerne il periodo 2007-2013, il piano di audit negli ultimi due anni 2015-2016 è chiaramente mirato a verificare il livello di preparazione degli Stati membri alla chiusura, concentrandosi sulla riesecuzione di audit eseguiti dalle autorità di audit ma anche includendo audit di programmi operativi rischiosi e dell'affidabilità dei ritiri e dei recuperi dichiarati dagli Stati membri. Gli audit successivi alla chiusura non sono esclusi ma dipendono dalla valutazione dei rischi residui esistenti in seguito all'analisi dei documenti di chiusura.

43

La Commissione ritiene che l'attuale formulazione della procedura di verifica di conformità assicuri un'adeguata tutela degli interessi finanziari del bilancio dell'UE.

Si veda anche la risposta della Commissione al paragrafo 24.

46

La Commissione ritiene che il processo di chiusura richiederebbe più tempo e molte più risorse nel caso in cui dovesse includere la rendicontazione finale e la valutazione del programma, compresi il monitoraggio e l'analisi del conseguimento delle realizzazioni e dei risultati per l'intero periodo.

48

Il quadro giuridico in vigore per la politica di coesione 2007-2013 non consente di condizionare i pagamenti ai risultati o ai conseguimenti. La sezione 5.2.6 degli orientamenti in materia di chiusura prevede una rendicontazione sistematica sugli indicatori per asse di priorità nel caso in cui i risultati differiscano di oltre il 25 % dai target, compresa una giustificazione del perché i target non sono stati raggiunti e non sono state intraprese azioni correttive.

Gli Stati membri dovrebbero fornire spiegazioni e giustificazioni relative alle divergenze sul conseguimento degli indicatori. Una rettifica finanziaria potrebbe essere decisa caso per caso laddove le divergenze accertino i casi di cui all'articolo 99 del regolamento generale (irregolarità, gravi carenze dei sistemi di controllo e gestione).

L'approccio orientato alle realizzazioni e ai risultati è stato introdotto in modo più estensivo per il periodo 2014-2020 in entrambi i settori di intervento (cfr. paragrafo 52). Questo approccio è stato rafforzato con l'introduzione di una riserva di efficacia dell'attuazione pari al 6 % delle risorse destinate al programma. Il quadro di efficacia si basa, infatti, su elementi dell'orientamento ai risultati. Il suo obiettivo è incentivare gli amministratori che si occupano di priorità e di programmi a conseguire quanto di loro competenza. Il quadro premierà i programmi che realizzano buoni progressi nel conseguimento degli obiettivi mediante lo stanziamento della riserva di efficacia dell'attuazione, ma attiverà anche misure per le priorità che non riescono a fare altrettanto. Esistono target intermedi per tali indicatori da conseguire entro la fine del 2018 e target da conseguire entro la fine del 2023. Lo stanziamento della riserva è subordinato al conseguimento dei target intermedi a livello delle priorità dei programmi [articolo 20 e articolo 22, paragrafo 2 del regolamento (UE) n. 1303/2013]. In caso di mancato raggiungimento dei target, la Commissione potrebbe anche applicare rettifiche finanziarie condizionando i pagamenti al conseguimento effettivo delle realizzazioni e dei risultati.

49

La Commissione ritiene che la sezione 3.5 degli orientamenti in materia di chiusura spieghi chiaramente come trattare le operazioni non completate.

Per quanto concerne le conseguenze finanziarie del mancato raggiungimento dei target stabiliti nei programmi, la Commissione rinvia alle domande e risposte sulla chiusura² (si vedano le risposte alle domande da 200 a 205), in cui spiega che gli Stati membri dovrebbero riferire nel rapporto finale di esecuzione circa i conseguimenti del programma, valutati in base a indicatori finanziari e fisici, e dovrebbero fornire informazioni sugli indicatori. Solo in caso di divergenze significative si dovrebbero fornire spiegazioni e giustificazioni, come previsto dagli orientamenti in materia di chiusura.

Si veda anche la risposta della Commissione al paragrafo 48.

² http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/guidelines/closure_2007_2013/qa_closure20072013_en.pdf

50

La Commissione ha fornito agli Stati membri orientamenti pertinenti sul tema, ad esempio nel quadro della commissione per lo sviluppo rurale e del gruppo di esperti sulla valutazione.

51

Secondo gli orientamenti in materia di chiusura nel settore della politica di coesione, al momento della presentazione dei documenti di chiusura, gli Stati membri dovranno garantire che tutti i progetti che rientrano nella chiusura del programma siano funzionanti, ovvero completati e in uso. La Commissione fa un'eccezione per i progetti non funzionanti e i progetti articolati in fasi, che saranno monitorati (allegati III, IV e V). Questi costituiranno un'integrazione ai dati comunicati sul conseguimento dei target.

Più nello specifico, la suddivisione in fasi e la sua realizzazione concreta sono state oggetto di diverse risposte contenute nel documento «domande e risposte» sulla chiusura, di seminari sulla chiusura e di assistenza specifica prestata agli Stati membri nel contesto della task force per una migliore attuazione.

Nel settore dello sviluppo rurale, la rendicontazione sul raggiungimento dei target viene eseguita nell'ultima relazione annuale sui progressi realizzati (la tabella G.3 presentata dagli Stati membri indica il livello di raggiungimento di tali target). Le valutazioni ex-post prenderanno in considerazione questi indicatori e il raggiungimento dei target.

52

La Commissione rinvia alla sua risposta al paragrafo 48.

Il quadro di efficacia fornisce un meccanismo per monitorare se l'attuazione delle priorità è sulla buona strada. La riserva di efficacia fornisce un incentivo al raggiungimento dei target intermedi, che rappresentano la premessa necessaria per conseguire i risultati attesi. La riserva di efficacia è solo uno degli elementi a supporto di una maggiore attenzione riservata ai risultati. La componente fondamentale dell'orientamento ai risultati è la logica di intervento incorporata in ciascun programma unitamente agli indicatori di realizzazione e di risultato associati.

La Commissione rinvia, inoltre, alle osservazioni contenute nel capitolo III della relazione annuale della Corte dei conti per l'esercizio 2014.

La Commissione rileva altresì che la valutazione ex-post del programma sarà prevista solo entro il 31 dicembre 2024 (articolo 57 del regolamento (UE) n. 1303/2013). Inoltre, le conclusioni tratte dalla relazione di attuazione 2019 valuteranno i progressi compiuti nel raggiungimento degli obiettivi dei programmi e il loro contributo alla strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Ciò sarà anche supportato dall'introduzione della verifica dell'efficacia.

54

La Commissione ritiene che la trasparenza e la rendicontabilità necessarie nell'attuazione dei programmi vengano fornite annualmente nelle relazioni annuali di attività delle rispettive direzioni generali. Queste relazioni annuali di attività presentano ogni anno tutti i dettagli finanziari e di esecuzione dei programmi in questione.

55

Si rimanda alle risposte della Commissione ai paragrafi 54 e 39.

56

L'autorità di bilancio riceverà le informazioni sull'esito del processo di chiusura 2007-2013 nelle relazioni annuali di attività delle rispettive direzioni generali.

Risposta comune della Commissione ai paragrafi 57 e 58

La Commissione riconosce che la chiusura dovrebbe avere luogo il prima possibile, ma gli Stati membri hanno bisogno del tempo necessario per concludere le loro azioni prima di presentare il pacchetto di chiusura. Inoltre, la chiusura può iniziare solo dopo la presentazione dei documenti di chiusura. La Commissione ritiene di vitale importanza destinare tempo e risorse sufficienti ai compiti connessi.

Ci sarà sempre una sovrapposizione nel lavoro tra due periodi. Prima che un periodo finisca deve iniziare il lavoro relativo al periodo successivo. Si correrebbe il rischio di avere un intervallo tra i periodi di programmazione.

I programmi della politica di coesione sono complessi da gestire e molte circostanze cambiano durante il periodo settennale di programmazione. Ciò può causare ritardi nella preparazione e nell'attuazione dei progetti. Un segnale in tal senso è costituito dagli effetti della crisi finanziaria del 2008, durante la quale la Commissione ha autorizzato gli Stati membri a prolungare ulteriormente il periodo di ammissibilità al fine di completare i progetti che erano stati posticipati a causa della crisi. Prorogare il periodo di ammissibilità oltre il periodo settennale di programmazione dà agli Stati membri la possibilità di completare i progetti rinviati e, quindi, di massimizzare l'impatto del contributo a titolo del bilancio dell'Unione.

59

La Commissione rileva che l'esercizio di chiusura 2014-2020 verrà semplificato tramite l'accettazione annuale dei conti. Questo era un obiettivo specifico del legislatore al momento dell'adozione delle norme per il periodo 2014-2020, sulla base delle esperienze maturate nei periodi precedenti.

Il quadro finanziario definisce gli impegni di bilancio annuali, che vengono distribuiti per sette anni. È naturale che nei progetti pluriennali i pagamenti non possano seguire esattamente lo stesso ritmo degli impegni.

Risposta comune della Commissione ai paragrafi 60, 61 e 62

La Commissione rileva che le scadenze indicate dalla Corte sono termini legali ai sensi del regolamento generale per la politica di coesione e sono giuridicamente vincolanti.

64

Occorre notare che l'attuazione sul campo può avvenire senza che vengano presentati i pagamenti UE.

La selezione dei progetti e le spese sul campo forniscono un quadro più accurato dell'attuazione rispetto ai pagamenti UE. Nella prima metà del 2016, il tasso di selezione dei progetti è raddoppiato passando dall'8 % al 15 % e ciò dimostra che l'attuazione sul campo ha preso piede. A giugno 2016 erano stati stanziati 48 miliardi di euro di fondi UE a circa 200 000 progetti concreti già in fase di attuazione. Se si include il cofinanziamento nazionale, sono già stati investiti oltre 68 miliardi di euro nell'economia reale, generando lavoro e crescita in tutta Europa. Alcuni paesi stanno superando in modo significativo queste cifre (ad esempio, Irlanda, Svezia, Danimarca e Finlandia). I prefinanziamenti, in gran parte trasferiti, coprono le spese sul campo. Se da un lato la sovrapposizione dei periodi può non aiutare, dall'altro lato le differenze significative tra gli Stati membri nell'attuazione indicano che a tale riguardo sono più pertinenti altri fattori (ossia le capacità amministrative).

65

La Commissione ritiene che le disposizioni transitorie e la sovrapposizione dei periodi siano necessarie per assicurare la regolare continuazione delle politiche e una migliore esecuzione dei programmi. Un'ulteriore proroga (da $n + 2$ a $n + 3$) ha garantito maggiore flessibilità per attuare i programmi e assicurare il raggiungimento degli obiettivi politici. La sovrapposizione dei periodi diminuisce la pressione sulle risorse e i picchi di carichi di lavoro.

La Commissione ricorda che la chiusura è un obbligo giuridico previsto dai regolamenti UE per cui le direzioni generali si preparano nel modo più efficace in un contesto di riduzione del personale, ma la preparazione delle stime dei costi o il controllo sui costi della chiusura non sono considerati pertinenti o auspicabili. La Commissione non riferisce in merito ai costi di un'attività specifica ma ai costi amministrativi complessivi dell'insieme delle proprie attività.

La Commissione ha sensibilizzato gli Stati membri sull'importanza delle risorse destinate alla chiusura organizzando con essi, a partire dal 2014, diversi incontri (ovvero incontri del gruppo degli omologhi e riunioni annuali di coordinamento), nonché sessioni di formazione e seminari sulla chiusura dei programmi 2007-2013 nel settore della coesione.

Nell'ambito della gestione concorrente, le risorse stanziare per la chiusura sono di competenza degli Stati membri, che sono responsabili della loro pianificazione e del loro monitoraggio.

66

Per entrambi i settori di intervento, le risorse di assistenza tecnica sono disponibili anche per l'esercizio di chiusura e possono finanziare attività relative alla chiusura indipendentemente dal periodo (ovvero le risorse di assistenza tecnica per il 2014-2020 sono anche disponibili per le attività di chiusura relative al 2007-2013).

La Commissione ritiene, inoltre, che le scadenze raccomandate negli orientamenti in materia di chiusura mirino ad aiutare le diverse autorità a svolgere il loro lavoro a tempo debito entro il periodo regolamentare di chiusura.

Se la sovrapposizione dei periodi venisse ridotta, le pressanti scadenze temporali e i picchi nel carico di lavoro aumenterebbero ancora di più.

Risposte della Commissione

67

La questione della riorganizzazione amministrativa all'interno delle autorità nazionali è stata sollevata durante i seminari organizzati negli Stati membri, nel corso dei quali la Commissione ha ribadito la necessità di disporre di personale specializzato che si occupi delle attività di chiusura.

Si vedano anche le risposte della Commissione ai paragrafi 65 e 66.

68

La Commissione rileva che il processo di chiusura per il periodo di programmazione 2014-2020 verrà semplificato grazie all'accettazione annuale dei conti e all'ulteriore esame degli aspetti concernenti la legittimità e la regolarità. In particolare, nell'ultimo anno ci si occuperà soltanto della chiusura del pacchetto di spesa certificato relativo all'ultimo esercizio contabile.

69

La Commissione rinvia alla sua risposta al paragrafo 20.

70

Al fine di disciplinare le disposizioni transitorie sarà sempre necessario osservare le norme applicabili a due diversi periodi di programmazione e, molto probabilmente, alcune norme specifiche (in materia di deroghe) per chiarire ulteriormente o consentire determinati impegni o utilizzi dei fondi.

75

Nel 2016, la Commissione ha continuato a fornire assistenza mirata alle autorità degli Stati membri che l'hanno richiesta (sessioni 2015 e 2016 sulla chiusura negli incontri del gruppo degli omologhi con le autorità di audit e ulteriori chiarimenti scritti).

Per il FEASR è stato elaborato un documento contenente domande e risposte volto a rispondere alle domande e alle argomentazioni più comuni sollevate dagli Stati membri. Oltre alla conferenza di chiusura, nel 2015 si è tenuta un'altra riunione del gruppo di esperti, durata due giorni, rivolta agli organismi pagatori e agli organismi di certificazione.

77

Non tutti gli aspetti delle procedure contraddittorie tra la Commissione e gli Stati membri sono indicati nel regolamento generale per la politica di coesione. Essi sono, tuttavia, stati affrontati negli orientamenti in materia di chiusura.

Per accelerare il processo, gli orientamenti in materia di chiusura concedono agli Stati membri due mesi per rispondere alle domande della Commissione più due mesi supplementari ove richiesto.

I pagamenti ai beneficiari sono trattati nel regolamento 2007-2013 (articolo 80 del regolamento generale), anche se il numero di giorni non viene specificato; il regolamento stabilisce che i pagamenti devono essere effettuati il prima possibile e per intero. Il regolamento 2014-2020 ha fissato una scadenza di 90 giorni entro cui eseguire i pagamenti a favore dei beneficiari.

La DG REGIO sta attualmente assumendo le rimanenti decisioni sui grandi progetti con l'intenzione di concludere entro la fine del 2016.

78

Gli orientamenti in materia di chiusura (punto 5.2) nel settore della politica di coesione stabiliscono una scadenza sia per la Commissione che per gli Stati membri riguardo alle osservazioni sulla relazione finale. Gli orientamenti in materia di chiusura prevedono, inoltre, che nel caso in cui uno Stato membro non sia in grado di migliorare la relazione finale, la Commissione la respingerà ed effettuerà la chiusura sulla base dei documenti disponibili. Allo stesso tempo, la Commissione può applicare rettifiche finanziarie ai sensi dell'articolo 99 del regolamento generale. La possibilità che la relazione venga respinta dalla Commissione e la possibilità di applicare rettifiche finanziarie rappresentano un incentivo per gli Stati membri a rispondere in modo tempestivo alle richieste della Commissione.

79

La Commissione rinvia alla sua risposta al paragrafo 78.

Nel settore dello sviluppo rurale, l'esame dell'ultima relazione annuale sui progressi realizzati non ritarda il processo di chiusura. Il saldo può essere pagato quando tutti i conti vengono liquidati e la relazione annuale sui progressi realizzati viene considerata ricevibile.

81

La Commissione rinvia alla sua risposta al paragrafo 78.

82

La spesa di uno Stato membro può eccedere o meno la dotazione del programma a seconda delle condizioni di attuazione e dell'approccio nell'applicare l'overbooking. Questa decisione doveva essere presa prima del termine ultimo di ammissibilità, ovvero il 31 dicembre 2015.

Risposta comune della Commissione ai paragrafi 84 e 85

Ai sensi dell'articolo 80 del regolamento (CE) n. 1083/2006, gli Stati membri devono garantire che i beneficiari ricevano l'importo totale del contributo pubblico entro il più breve termine e nella sua integrità. Questo è il messaggio che la Commissione ha trasmesso agli Stati membri durante i seminari di chiusura. La questione è stata affrontata durante il periodo di programmazione 2014-2020 (l'articolo 132 del regolamento (UE) n. 1303/2013 prevede che, in funzione della disponibilità dei finanziamenti a titolo di prefinanziamento iniziale e annuale e dei pagamenti intermedi, l'autorità di gestione assicuri che un beneficiario riceva l'importo totale della spesa pubblica ammissibile dovuta entro 90 giorni dalla data di presentazione della domanda di pagamento da parte del beneficiario).

86

La Commissione ritiene che gli Stati membri menzionati nell'esempio al riquadro 2 abbiano utilizzato un approccio prudente per i loro pagamenti ai beneficiari del FSE (pagamento del saldo solo dopo una verifica dettagliata di tutte le spese) o abbiano pagato gli anticipi su richiesta dei beneficiari, il che ha consentito un'agevole esecuzione dei progetti interessati.

La Commissione rileva, inoltre, che sono state adottate misure per evitare ritardi nei pagamenti nel periodo di programmazione 2014-2020 (cfr. la risposta della Commissione al paragrafo 85).

89

Gli orientamenti sono volti a chiarire la visione della Commissione sulle disposizioni applicabili e le sue aspettative. Non possono, quindi, essere visti come un obbligo supplementare. Gli orientamenti forniscono anche alcune raccomandazioni agli Stati membri, che se seguite dovrebbero facilitare il processo di chiusura. In questo modo assicurano una migliore coerenza e trasparenza normativa per gli Stati membri e, di conseguenza, forniscono garanzie agli Stati membri relativamente alle disposizioni in materia di chiusura della Commissione. Definiscono una visione comune circa le modalità con cui la Commissione interpreta il regolamento, il che dovrebbe contribuire a evitare conflitti durante il processo di chiusura tra la Commissione e gli Stati membri. Gli orientamenti sono vincolanti solo per la Commissione e non per gli Stati membri.

90

La Commissione rileva che la maggior parte delle autorità consultate non avverte che gli orientamenti impongono obblighi aggiuntivi.

Inoltre, il problema non sono i nuovi obblighi, ma la necessità di chiarire alcuni dettagli al fine di dare maggiori garanzie su certe questioni e sulla legittimità e regolarità alla chiusura.

91

Il chiarimento relativo al completamento dell'operazione e alla sua funzionalità alla chiusura mira (nello spirito dell'articolo 57 del regolamento generale) a una spesa efficace dei fondi UE finalizzata agli obiettivi definiti nei programmi. Il concetto e l'esame di progetti non funzionali sono già stati applicati alla chiusura dei programmi 2000-2006.

In relazione al tasso di rischio residuo, gli orientamenti in materia di chiusura chiariscono che ai fini del parere sull'audit che l'autorità di audit deve emettere alla chiusura, quest'ultima può prendere in considerazione le rettifiche finanziarie applicate prima della presentazione dei documenti di chiusura. La Commissione stessa calcola a partire dal 2011 un tasso di errore cumulativo e ciò ha costituito il presupposto alla base delle riserve espresse nelle relazioni annuali di attività. Quanto sopra riduce ulteriormente i rischi alla chiusura e fornisce informazioni sul livello di errore residuo nella spesa cumulativa certificata (cfr. paragrafo 91).

Il concetto della suddivisione in fasi era presente negli orientamenti in materia di chiusura dalla loro prima adozione. La suddivisione in fasi dei progetti è motivata dalla necessità di assicurare la continuità degli investimenti tra i periodi di programmazione, ridurre il ciclo artificiale della domanda di investimenti (che si traduce in prezzi elevati), conseguenza inevitabile del ciclo settennale di programmazione, e assicurare il raggiungimento dell'obiettivo finale.

La Commissione ritiene che gli orientamenti in materia di chiusura chiariscano in modo adeguato le norme specifiche relative alla suddivisione in fasi dei progetti «non grandi» e che ciò non complicherà il processo di chiusura.

Per quanto concerne gli strumenti finanziari, la decisione di modifica sugli orientamenti in materia di chiusura della Commissione non pregiudica le disposizioni del regolamento (CE) n. 1083/2006, in base al quale il contributo dei fondi agli strumenti finanziari deve essere versato entro il termine massimo del 31 dicembre 2015. Gli orientamenti hanno quindi fornito solo dei chiarimenti ai sensi della normativa vigente. Si vedano anche le risposte della Commissione al paragrafo 6.45 e alla raccomandazione 3 della relazione annuale 2015 della Corte.

Risposta comune della Commissione ai paragrafi 98 e 99

Le scadenze raccomandate indicate negli orientamenti in materia di chiusura della Commissione nel settore della coesione mirano ad aiutare le diverse autorità a svolgere le loro attività a tempo debito.

È responsabilità degli Stati membri assicurare un'adeguata divisione dei compiti e il coordinamento nell'ambito dell'amministrazione nazionale.

Risposta comune della Commissione ai paragrafi 100 e 101

Nel documento «domande e risposte» sulla chiusura per gli Stati membri (domanda 98), la Commissione riconosce che questo scarto temporale deve essere preso in considerazione dall'autorità di gestione per quanto concerne gli strumenti finanziari al fine di consentire all'autorità di certificazione e all'autorità di audit di completare il proprio lavoro in tempo. È stato raccomandato all'autorità di certificazione di inviare all'autorità di audit l'ultima domanda di pagamento intermedio (compresa la spesa che sarà certificata alla chiusura) entro il 30 giugno 2016 al fine di consentirle di svolgere l'attività di audit necessaria. La Commissione ha fornito a questo riguardo istruzioni specifiche alle autorità di audit, ad esempio nell'incontro del gruppo degli omologhi tenutosi a Riga nel settembre 2015.

105

La Commissione presta già particolare attenzione alla convalida delle modifiche dei tassi di errore precedentemente notificati. Per i programmi operativi più rischiosi viene eseguita un'attività specifica di audit prima della chiusura.

La Corte ha esaminato la valutazione della Commissione dei tassi di errore evidenziati nelle relazioni annuali di controllo fornite dalle autorità nazionali a partire dal 2010.

107

Ai sensi dell'articolo 78, paragrafo 6 del regolamento (CE) n. 1083/2006, il contributo dei fondi agli strumenti finanziari è compreso nelle domande di pagamento presentate alla Commissione. Secondo gli orientamenti della Commissione, questa spesa dovrà sempre essere compresa nella popolazione di audit. Inoltre, come stabilito nella metodologia di audit concordata, le autorità di audit possono svolgere audit tematici sugli strumenti finanziari che coprono sia la costituzione del fondo sia l'effettiva attuazione dei progetti attraverso l'audit di un campione di operazioni a livello degli intermediari finanziari e/o dei destinatari finali. Le autorità di audit, ai fini della dichiarazione di chiusura, dovranno ottenere e fornire garanzie sulla legittimità e sulla regolarità non solo del contributo dei PO ai fondi che attuano gli strumenti finanziari, ma anche sull'utilizzo del contributo dei PO attraverso le operazioni sottostanti attuate dai destinatari finali.

Per quanto riguarda il FEASR, la Commissione ha richiesto che gli organismi di certificazione confermino per l'ultima liquidazione dei conti le spese ammissibili per gli strumenti finanziari.

La Commissione rinvia alla sua risposta al paragrafo 100.

108

Per quanto concerne lo sviluppo rurale, gli organismi pagatori e di certificazione dovrebbero verificare il reale utilizzo della tranche precedente prima di concedere il pagamento successivo. Inoltre, gli obblighi esaustivi relativi alla predisposizione delle relazioni di cui all'articolo 46 del regolamento (UE) n. 1303/2013 assicurano anche una corretta attuazione e una solida gestione finanziaria.

Risposta comune della Commissione ai paragrafi 109 e 110

Gli standard nazionali e internazionali prevedono che gli anticipi vengano versati attraverso la firma di un contratto. Il pagamento dell'anticipo è quindi un presupposto essenziale per l'inizio della realizzazione dei lavori e della prestazione dei servizi.

111

Gli anticipi contrattuali sono ammissibili soltanto nella misura in cui vengano versati secondo le norme nazionali e le normali prassi di mercato. È, quindi, improbabile che essi rappresentino una percentuale elevata e, in tal caso, vi è una ragione di mercato.

La Commissione ha stabilito che gli anticipi sono ammissibili solo se il valore fisico della conseguente realizzazione è almeno pari agli anticipi alla chiusura. Questo elemento deve essere verificato già attraverso le verifiche di gestione. A tale riguardo, le autorità nazionali devono accertarsi che i pagamenti vengano effettuati in base a una decisione di concessione e che si siano tradotti in servizi o opere reali.

Questa questione è già stata chiarita durante il periodo di programmazione 2000-2006.

La dichiarazione di affidabilità dell'audit presentata dalle autorità di audit alla chiusura comprenderà anche la questione degli anticipi contrattuali e della verifica della loro ammissibilità da parte delle autorità di gestione, come ricordato a tutte le autorità di audit durante l'incontro annuale 2016 di coordinamento delle attività di audit e l'incontro del gruppo degli omologhi del mese di settembre 2016 (cfr. paragrafo 113).

Risposta comune della Commissione ai paragrafi 114 e 115

La Commissione ricorda che l'obbligo di notificare le misure relative agli aiuti di Stato spetta agli Stati membri e che la decisione della Commissione sui grandi progetti non è una decisione sulla conformità di un grande progetto con le norme in materia di aiuti di Stato.

Tuttavia, solo per un numero limitato di grandi progetti si rende necessaria una notifica degli aiuti di Stato (la notifica non è necessaria, ad esempio, se non sussiste alcun aiuto di Stato o se il progetto rientra nell'ambito di applicazione di un regolamento di esenzione per categoria o di un regime di aiuti approvato).

Bisogna, inoltre, operare una distinzione tra la situazione precedente e quella successiva alla sentenza Leipzig-Halle e tra i periodi di programmazione 2007-2013 e 2014-2020.

La Commissione rileva, inoltre, che la DG COMP è stata interpellata in consultazioni interservizi formali dalla DG REGIO in merito alle decisioni sui grandi progetti già prima della fine del 2012, anche se non in maniera sistematica.

In seguito alla sentenza Leipzig-Halle, la DG REGIO e la DG COMP hanno rafforzato la loro cooperazione per quanto concerne la valutazione delle domande relative ai grandi progetti. La Commissione sottolinea che non esiste alcun grande progetto per il quale essa abbia adottato negli ultimi anni una decisione che autorizza finanziamenti a titolo del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) o del Fondo di coesione e per il quale sia stata successivamente adottata una decisione negativa nell'ambito delle norme in materia di aiuti di Stato. Ciò dimostra che gli accordi di cooperazione in vigore funzionano bene nella pratica.

Conclusioni e raccomandazioni **Raccomandazione 1**

La Commissione non accetta questa raccomandazione.

La Commissione non è in questa fase in grado di assumere nessun impegno specifico in relazione alle proposte legislative per il periodo post-2020.

Uno sforzo significativo è già stato effettuato per armonizzare le norme relative ai fondi SIE per il periodo 2014-2020, sia per gli esercizi contabili annuali che alla chiusura. La Commissione cercherà di armonizzare ulteriormente le disposizioni normative tra i fondi, anche in termini di terminologia, processi di garanzia e di chiusura, ogni qualvolta ciò consenta di migliorare la gestione dei fondi UE e contribuisca a un'attuazione più semplice ed efficace negli Stati membri e nelle regioni.

La Commissione ritiene che l'allineamento delle disposizioni nei settori della coesione e dello sviluppo rurale non debba indebolire la coerenza dell'attuazione della PAC. L'importanza di preservare le sinergie ottenute tra i due pilastri (FEAGA e FEASR) è stata riconosciuta dal legislatore (considerando 4 del regolamento (UE) n. 1303/2013)³. Per entrambi i pilastri della PAC, la verifica di conformità è separata dalla liquidazione finanziaria annuale.

Risposta comune della Commissione ai paragrafi 119 e 120

Nel settore dello sviluppo rurale, la Commissione non ha ricevuto nessun reclamo riguardo al divario di aspettative da parte degli Stati membri. L'esercizio di chiusura regola le questioni finanziarie. È un esercizio distinto dalla verifica di conformità.

In linea con la normativa applicabile (articolo 52 del regolamento (UE) n. 1306/2013), le procedure di verifica di conformità coprono un periodo di 24 mesi prima dell'avvio dell'indagine. Gli Stati membri sono a conoscenza dell'assetto del sistema. Vengono informati chiaramente in merito al periodo interessato da ciascuna indagine. Nel settore dello sviluppo rurale, anche nel precedente periodo di programmazione sono state adottate rettifiche finanziarie dopo la chiusura del periodo 2000-2006. Gli Stati membri non hanno contestato la tempistica delle decisioni di rettifica finanziaria.

³ «Per quanto concerne la politica agricola comune (PAC), si sono già ottenute importanti sinergie grazie a regole di gestione e controllo uniformi e armonizzate per il primo pilastro (Fondo europeo agricolo di garanzia, FEAGA) e il secondo pilastro (FEASR) della PAC. È pertanto opportuno preservare lo stretto legame tra FEAGA e FEASR e le strutture già in essere negli Stati membri dovrebbero essere conservate».

121

In relazione alla spesa per la PAC, compreso il settore dello sviluppo rurale, la distinzione tra, da una parte, la liquidazione finanziaria annuale e le procedure di chiusura e, dall'altra, la procedura di verifica di conformità è stata stabilita dal legislatore per il periodo 2007-2013 e confermata per il periodo 2014-2020. La distinzione tra questioni di legittimità e regolarità e questioni contabili si è dimostrata efficace ed efficiente.

122

La Commissione ritiene che tale rendicontazione specifica sull'esito finale della chiusura del periodo di programmazione nel suo complesso possa avere luogo nel contesto della relazione annuale di attività delle rispettive direzioni generali.

123

La Commissione rinvia alle sue risposte ai paragrafi 40 e 54.

Nel settore della politica di coesione, le relazioni annuali di attività forniscono dettagli sui processi interni volti ad assicurare una gestione adeguata del rischio connesso alla legittimità e alla regolarità delle operazioni sottostanti, tenendo conto del carattere pluriennale dei programmi, nonché della natura dei pagamenti interessati. In tal senso, per il 2007-2013 l'obiettivo di controllo è assicurare che il rischio residuo cumulativo di ciascun programma non superi complessivamente il 2 %, sulla base di tutti i risultati degli audit disponibili. Per il 2014-2020, il regolamento introduce l'accettazione annuale dei conti e, di conseguenza, l'accettazione annuale da parte della Commissione di blocchi di spesa legittima e regolare, nonché l'accettazione di un rapporto finale di esecuzione per programma quale presupposto per l'accettazione del saldo finale.

Per quanto riguarda il FEASR (periodi 2007-2013 e 2014-2020), il legislatore ha previsto una chiusura basata sulla liquidazione finanziaria annuale dei conti, con la possibilità di applicare rettifiche finanziarie attraverso audit di conformità successivi al pagamento del saldo finale. Le relazioni annuali di attività continueranno a fornire dettagli sulle prestazioni delle misure di sviluppo rurale e a riferire sulla conformità in base agli esercizi di liquidazione finanziaria annuale e ai risultati degli audit di conformità.

La Commissione non è in questa fase in grado di assumere nessun impegno specifico in relazione alle proposte legislative per il periodo post-2020.

125

Nel settore dello sviluppo rurale, la Commissione ha istituito processi volti ad assicurare la gestione adeguata dei rischi relativi alla legittimità e alla regolarità delle operazioni sottostanti tenendo conto del carattere pluriennale dei programmi, nonché della natura dei pagamenti interessati, con l'obiettivo che il rischio residuo per il bilancio dell'UE non superi il 2 %.

La legittimità e la regolarità delle spese vengono controllate attraverso la procedura di verifica di conformità, che viene eseguita separatamente e indipendentemente dall'esercizio di chiusura. Le rettifiche finanziarie sono imposte quale risultato della procedura di verifica di conformità.

Nell'attuale quadro giuridico, le decisioni di verifica di conformità possono continuare a essere prese anche dopo la chiusura del programma.

Risposta comune della Commissione ai paragrafi 126 e 127

Per il periodo 2007-2013, non esiste alcun fondamento giuridico che consenta alla Commissione di collegare direttamente il pagamento del saldo finale alla chiusura ai risultati effettivamente raggiunti a livello di asse prioritario/programma.

Il fatto che non ci sia uno stretto collegamento normativo tra risultati e pagamenti non significa che l'esame e la valutazione dei risultati dei programmi non avranno luogo.

Il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione predisposto per il periodo 2014-2020 creerà un collegamento tra i pagamenti e il conseguimento delle realizzazioni e dei risultati a livello di asse prioritario.

Raccomandazione 2

La Commissione non accetta questa raccomandazione.

La Commissione non è in questa fase in grado di assumere nessun impegno specifico in relazione alle proposte legislative per il periodo post-2020.

Nella politica di coesione, le norme in vigore per il periodo di programmazione 2014-2020 forniscono già gli elementi richiesti dalla Corte nell'ambito di entrambi i trattini.

Riguardo alla seconda parte della raccomandazione sull'efficacia dell'attuazione, l'articolo 22, paragrafo 7 del regolamento recante disposizioni comuni consente già alla Commissione di applicare rettifiche finanziarie se stabilisce una grave carenza nel raggiungimento dei target finali relativi ai soli indicatori finanziari, indicatori di output e fasi di attuazione principali definiti nel quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione.

La Commissione ritiene che un ulteriore allineamento tra i diversi settori di intervento non dovrebbe compromettere le sinergie ottenute nella gestione dei due fondi della PAC, il FEAGA e il FEASR. L'importanza di preservare le sinergie ottenute tra i due pilastri (FEAGA e FEASR) è stata riconosciuta dal legislatore (considerando 4 del regolamento (UE) n. 1303/2013)⁴.

Raccomandazione 3

La Commissione non accetta questa raccomandazione.

La Commissione continuerà a informare l'autorità di bilancio in piena trasparenza circa l'attuazione del programma, anche per quanto concerne l'esito della chiusura. Tuttavia, in questa fase la Commissione non è in grado di assumere nessun impegno specifico in relazione alle proposte legislative per il periodo post-2020.

⁴ «Per quanto concerne la politica agricola comune (PAC), si sono già ottenute importanti sinergie grazie a regole di gestione e controllo uniformi e armonizzate per il primo pilastro (Fondo europeo agricolo di garanzia, FEAGA) e il secondo pilastro (FEASR) della PAC. È pertanto opportuno preservare lo stretto legame tra FEAGA e FEASR e le strutture già in essere negli Stati membri dovrebbero essere conservate».

129

La Commissione è vincolata dal quadro giuridico in vigore deciso dal legislatore.

La sovrapposizione tra due periodi è necessaria dato che molte operazioni richiedono diversi anni per essere effettuate e che ci sarà sempre una fase di avvio e una fase conclusiva.

I servizi della Commissione hanno incoraggiato gli Stati membri a rafforzare le capacità relative alla chiusura e a utilizzare a tale scopo le dotazioni per l'assistenza tecnica per il periodo 2007-2013 o 2014-2020.

Il processo di chiusura è iniziato con la sua preparazione prima della fine del periodo di ammissibilità ed è entrato in pieno svolgimento subito dopo la sua fine. Agli Stati membri sono stati concessi altri due anni (tre anni nel caso dei programmi 2014-2020) per attuare i loro programmi. Ciò consente una migliore gestione e assimilazione dei programmi, tenendo conto della necessità di attuare progetti pluriennali, riduce la pressione e il carico di lavoro per le autorità coinvolte e consente una migliore transizione tra i periodi.

130

La Commissione crede fortemente che interrompere la sovrapposizione dei periodi di ammissibilità si tradurrebbe in una minore attuazione di politiche.

131

Il periodo più breve concesso nell'ambito dello sviluppo rurale può essere spiegato dal fatto che il processo di certificazione e di liquidazione dei conti esiste da oltre un decennio e, in generale, si può affermare che gli organismi di certificazione e gli organismi pagatori comprendono tali esigenze.

La Commissione ritiene che occorra trovare il giusto equilibrio tra l'alleggerimento degli oneri amministrativi e le garanzie relative alla legittimità e regolarità delle spese.

Raccomandazione 4

La Commissione non accetta questa raccomandazione.

La Commissione è fermamente convinta del fatto che interrompere la sovrapposizione dei periodi di ammissibilità si tradurrebbe in una minore attuazione di politiche, ridurrebbe la possibilità che progetti pluriennali vengano decisi nell'ultimo anno del periodo di attuazione imponendo un carico amministrativo supplementare e causerebbe un'interruzione nella transizione tra i periodi. Per quanto riguarda il FEASR, ciò influirebbe negativamente sulla realizzazione senza intoppi di impegni ambientali pluriennali e di progetti di start-up basati su piani aziendali pluriennali.

133

La Commissione ritiene che le scadenze vengano specificate per tutti i settori chiave pertinenti per la chiusura.

Nell'ambito della politica di coesione, i settori chiave pertinenti per la chiusura sono l'esecuzione (trattata nel rapporto finale di esecuzione), la legittimità e la regolarità delle spese (trattate nella dichiarazione di chiusura e nel rapporto di controllo finale) e in ultimo la dichiarazione finale di spesa. Per questi settori le scadenze sono indicate nel regolamento. In particolare, la Commissione ha cinque mesi di tempo per informare lo Stato membro del suo parere sul contenuto del rapporto finale di esecuzione e della dichiarazione di chiusura. Rimane da approvare meno del 2 % di tutti i grandi progetti per il periodo 2007-2013.

Nell'ambito dello sviluppo rurale, le scadenze principali sono indicate nella normativa (ad esempio, presentazione dei documenti per la chiusura, pagamento finale). Alcune scadenze non sono, tuttavia, specificate per fornire tempo sufficiente a garantire un'adeguata decisione di chiusura e la protezione del bilancio dell'UE.

Raccomandazione 5

La Commissione fa osservare che questa raccomandazione è rivolta agli Stati membri.

Raccomandazione 6

La Commissione accetta questa raccomandazione.

La Commissione sta attualmente esaminando le rimanenti decisioni sui grandi progetti per il 2007-2013 con l'intenzione di adottarle per quanto possibile entro la fine del 2016. Sono in atto procedure per adottare le decisioni sui grandi progetti entro tre mesi, come previsto dai regolamenti. Rimane da approvare meno del 2 % di tutti i grandi progetti per il periodo 2007-2013.

Per quanto concerne il periodo di programmazione 2014-2020, la Commissione ha accelerato l'esame dei grandi progetti, che vengono ora approvati in media in 110 giorni.

Risposta comune della Commissione ai paragrafi 134 e 135

In generale, gli orientamenti in materia di chiusura non possono essere visti come obblighi supplementari, ma mirano a chiarire la visione della Commissione sulle disposizioni applicabili e le sue aspettative. Forniscono anche alcune raccomandazioni agli Stati membri, che se seguite dovrebbero facilitare il processo di chiusura. In questo modo gli orientamenti assicurano una migliore coerenza e trasparenza normativa per gli Stati membri e, di conseguenza, forniscono garanzie agli Stati membri relativamente alle disposizioni in materia di chiusura della Commissione.

La Commissione rileva che la Corte considera tali chiarimenti utili e appropriati, ad esempio per il tasso di rischio residuo (cfr. paragrafi 123 e 135).

La Commissione ha espresso la sua posizione sulla possibilità giuridica offerta all'articolo 78, paragrafo 6 del regolamento generale per il 2007-2013 di tenere conto delle spese ammissibili nell'ambito degli strumenti finanziari alla chiusura. Si veda la risposta della Commissione alla raccomandazione 3 della relazione annuale 2015 della Corte.

La Commissione rinvia anche alla sua risposta al paragrafo 89.

La Commissione ritiene che gli orientamenti in materia di chiusura chiariscano in modo adeguato le norme specifiche relative alla suddivisione in fasi dei progetti «non grandi» e che ciò non complicherà il processo di chiusura.

137

La Commissione ritiene che la preparazione interna per la chiusura sia sulla buona strada al fine di assicurare un processo di chiusura senza intoppi.

È responsabilità degli Stati membri assicurare un'adeguata divisione dei compiti e il coordinamento nell'ambito dell'amministrazione nazionale.

138

La Commissione sottolinea che, per la chiusura del periodo 2007-2013, il rischio di riduzioni ingiustificate dei tassi di errore finali trasmessi dagli Stati membri è attenuato dalla pubblicazione delle relazioni annuali di controllo e dall'applicazione di rettifiche finanziarie qualora i tassi di errore residuo siano al di sopra del livello di significatività. La Commissione analizza accuratamente e convalida il tasso di errore trasmesso dalle autorità di audit di anno in anno e alla chiusura. Questo processo viene esaminato annualmente dalla Corte.

Risposta comune della Commissione ai paragrafi 139 e 140

Occorre notare che solo per un numero limitato di grandi progetti si rende necessaria una notifica degli aiuti di Stato (la notifica non è necessaria, ad esempio, se non sussiste alcun aiuto di Stato o se il progetto rientra nell'ambito di applicazione di un regolamento di esenzione per categoria o di un regime di aiuti approvato).

La Commissione rinvia alla sua risposta alla raccomandazione 4 nella relazione speciale n. 24/2016.

Per quanto concerne la verifica della conformità dei grandi progetti con le norme in materia di aiuti di Stato, la Commissione ha respinto la raccomandazione in quanto ha ritenuto che fosse contraria agli obiettivi della Commissione, perseguiti attraverso gli orientamenti forniti agli Stati membri nel 2012, di non riesaminare in modo sistematico i progetti decisi prima di quella data, lasciando agli Stati membri la possibilità di notifica o meno, e di garantire stabilità agli Stati membri e ai beneficiari per quanto concerne l'esame di tali progetti.

141

Nel settore dello sviluppo rurale, la Commissione è consapevole che, come per ogni altra misura gestita da un organismo pagatore, sussiste negli strumenti finanziari il rischio di dichiarare spese non ammissibili.

La Commissione vorrebbe, tuttavia, sottolineare che già negli audit precedenti ha avvertito gli Stati membri in merito a possibili spese irregolari.

Gli audit dedicati alla chiusura dei fondi di garanzia sono già stati programmati e possono tradursi, ove necessario, in rettifiche finanziarie.

In relazione all'ammissibilità della spesa relativa agli strumenti finanziari e agli anticipi contrattuali, sono già stati forniti chiarimenti specifici alle autorità nazionali per darne garanzia alla chiusura.

Per quanto concerne la politica di coesione, la Commissione rinvia alle sue risposte ai paragrafi 100 e 107.

Raccomandazione 7

La Commissione accetta questa raccomandazione.

In relazione all'ammissibilità della spesa relativa agli strumenti finanziari e agli anticipi contrattuali, sono già stati forniti chiarimenti specifici alle autorità responsabili dei programmi per darne garanzia alla chiusura.

COME OTTENERE LE PUBBLICAZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

Publicazioni gratuite:

- una sola copia:
tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- più di una copia o poster/carte geografiche:
presso le rappresentanze dell'Unione europea (http://ec.europa.eu/represent_it.htm),
presso le delegazioni dell'Unione europea nei paesi terzi (http://eeas.europa.eu/delegations/index_it.htm),
contattando uno dei centri Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_it.htm),
chiamando il numero 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito in tutta l'UE) (*).

(*) Le informazioni sono fornite gratuitamente e le chiamate sono nella maggior parte dei casi gratuite (con alcuni operatori e in alcuni alberghi e cabine telefoniche il servizio potrebbe essere a pagamento).

Publicazioni a pagamento:

- tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Evento	Data
Adozione del piano di indagine (APM) / Inizio dell'audit	15.9.2015
Trasmissione ufficiale del progetto di relazione alla Commissione (o ad altra entità sottoposta ad audit)	13.10.2016
Adozione della relazione finale dopo la procedura del contraddittorio	14.12.2016
Ricezione, in tutte le lingue, delle risposte ufficiali della Commissione (o di altra entità sottoposta ad audit)	25.1.2017

Dopo la fine del periodo di programmazione, i programmi di coesione e di sviluppo rurale devono essere chiusi e liquidati. Tanto la Commissione quanto gli Stati membri hanno specifici compiti e responsabilità nella procedura di chiusura. Nel presente audit, la Corte ha valutato se le norme e le procedure per la chiusura fornissero una base per una chiusura efficiente e tempestiva dei programmi da parte della Commissione e degli Stati membri. In generale, la Corte ha riscontrato che gli orientamenti della Commissione sulla chiusura per il periodo 2007-2013, sia per la coesione che per lo sviluppo rurale, forniscono una base adeguata che consenta agli Stati membri di prepararsi efficacemente per la chiusura; tuttavia, la Corte ha individuato alcune debolezze e alcuni rischi ai quali va riservata attenzione durante l'esercizio di chiusura. La Corte formula inoltre una serie di raccomandazioni concernenti il quadro normativo per il periodo successivo al 2020.



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni