

III

(Atti preparatori)

CORTE DEI CONTI

CORTE DEI CONTI

PARERE n. 3/2020*(presentato in virtù degli articoli 287, paragrafo 4, e 322, paragrafo 1, lettera a), del TFUE)*

sulla proposta di regolamento 2020/0054(COD) del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (UE) n. 1303/2013 e (UE) n. 1301/2013 per quanto riguarda misure specifiche atte a offrire flessibilità eccezionale nell'impiego dei fondi strutturali e di investimento europei in risposta alla pandemia di Covid-19

(2020/C 159/01)

INDICE

	Paragrafo	Pagina
INTRODUZIONE	1-5	2
LA VALUTAZIONE DELLA CORTE	6-13	3
Possibilità di un cofinanziamento al 100 %	7-08	3
Maggiore flessibilità con cui gli Stati membri possono dirigere il sostegno dell'UE dove essi scelgono	9-10	3
Monitoraggio del ricorso alle misure speciali	11	4
Tempistica delle misure	12	4
Impatto sull'attività di audit	13	4
OSSERVAZIONE CONCLUSIVA	14	4

INTRODUZIONE

1. La pandemia di Covid-19 sta producendo in tutti gli Stati membri dell'UE effetti senza precedenti sulla salute dei cittadini e sulla resilienza delle economie. In tale contesto, la Commissione propone di mobilitare tutto il sostegno offerto dai fondi strutturali e d'investimento europei (fondi SIE) per parare a tali effetti «a titolo di misura temporanea ed eccezionale e fatte salve le norme applicabili nella normalità» ⁽¹⁾. La Commissione riconosce ⁽²⁾ che la principale risposta dovrà provenire dai bilanci nazionali degli Stati membri. Le proposte della Commissione sono contenute in una modifica ai due regolamenti che disciplinano l'impiego dei fondi per il periodo 2014-2020: il regolamento recante disposizioni comuni (RDC), che contempla le norme relative ad una serie di fondi ⁽³⁾, e il regolamento specifico relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) ⁽⁴⁾. Altre misure sono state già adottate dalla Commissione nelle ultime settimane ⁽⁵⁾. Queste ultime non sono formalmente oggetto del presente parere ma, ove pertinenti, la Corte ne ha tenuto conto.

2. Data la base giuridica su cui si fonda la proposta della Commissione, la consultazione della Corte dei conti europea è obbligatoria ⁽⁶⁾. La Corte ha ricevuto una richiesta formale dai legislatori in data 3 aprile 2020 (Parlamento europeo) e 8 aprile 2020 (Consiglio). Il presente parere assolve tale obbligo di consultazione.

3. In base al trattato, la Corte dei conti è tenuta a «controlla[re] la legittimità e la regolarità delle entrate e delle spese ed accerta[re] la sana gestione finanziaria» ⁽⁷⁾. In linea di principio, la Corte esamina un quadro amministrativo fondato su norme, concepito per produrre risultati e un impatto positivi per cittadini, e ne verifica la conformità alla normativa applicabile.

4. Tuttavia, quelle attuali non sono circostanze normali. In qualità di istituzione dell'UE, la Corte è consapevole che l'UE deve adottare misure straordinarie per assistere gli Stati membri nella lotta contro la pandemia di Covid-19 e gli effetti che quest'ultima produce sulla vita dei cittadini europei. La situazione attuale richiede di mobilitare con urgenza tutte le risorse finanziarie disponibili per affrontare gli effetti sulla salute, sulle imprese e sui cittadini: il sostegno dell'UE deve essere messo a disposizione degli Stati membri nel più breve tempo possibile.

5. Lo snellimento delle procedure che la Commissione, insieme alle autorità legislative, ha introdotto per il periodo 2014-2020 non è esente da rischi. Nella sua proposta, la Commissione ha il difficile compito di trovare il giusto equilibrio tra la necessità di concedere la flessibilità richiesta per far sì che i finanziamenti siano messi a disposizione degli Stati membri senza ritardi e la necessità di ridurre al minimo i rischi in termini di conformità alla normativa e di sana gestione finanziaria. La Corte dei conti europea è del parere che offrire quest'ampia flessibilità sia essenzialmente una questione di valutazione politica per le autorità legislative dell'UE, ossia Parlamento e Consiglio.

⁽¹⁾ Relazione che accompagna la proposta della Commissione [COM(2020) 138 *final*] (procedura 2020/0054 (COD)) per un regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (UE) n. 1303/2013 e (UE) n. 1301/2013 per quanto riguarda misure specifiche atte a offrire flessibilità eccezionale nell'impiego dei fondi strutturali e di investimento europei in risposta alla pandemia di Covid-19.

⁽²⁾ Comunicazione della Commissione – Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19 (2020/C 91 I/01), paragrafo 9.

⁽³⁾ 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 (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 320).

⁽⁴⁾ Regolamento (UE) n. 1301/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e a disposizioni specifiche concernenti l'obiettivo «Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione» e che abroga il regolamento (CE) n. 1080/2006 (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 289).

⁽⁵⁾ In particolare, il regolamento (UE) 2020/460 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 marzo 2020 che modifica i regolamenti (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013 e (UE) n. 508/2014 per quanto riguarda misure specifiche volte a mobilitare gli investimenti nei sistemi sanitari degli Stati membri e in altri settori delle loro economie in risposta all'epidemia di COVID-19 (Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus) (GU L 99 del 31 marzo 2020, pag. 5) e regolamento (UE) 2020/461 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 marzo 2020 recante modifica del regolamento (CE) n. 2012/2002 del Consiglio al fine di fornire assistenza finanziaria agli Stati membri e ai paesi che stanno negoziando la loro adesione all'Unione colpiti da una grave emergenza di sanità pubblica (GU L 99 del 31 marzo 2020, pag. 9). Il regolamento (CE) n. 2012/2002 è quello che ha istituito il Fondo di solidarietà dell'Unione europea.

⁽⁶⁾ Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), articolo 322, paragrafo 1, lettera a).

⁽⁷⁾ TFUE, articolo 287.

LA VALUTAZIONE DELLA CORTE

6. In tale contesto, la finalità del presente parere è facilitare l'esame della proposta della Commissione da parte dei legislatori. La Corte non presenta commenti dettagliati sulle modifiche proposte alla normativa; sottolinea piuttosto i principali problemi e delinea alcuni dei rischi che esse comportano.

Possibilità di un cofinanziamento al 100 %

7. La proposta non prevede finanziamenti supplementari dell'UE agli Stati membri. Contempla invece un trasferimento più rapido di finanziamenti dell'UE, offrendo ad uno Stato membro la possibilità di richiedere all'UE l'applicazione di un tasso di finanziamento del 100 %, senza alcun obbligo da parte dello Stato membro di contribuire con un proprio cofinanziamento⁽⁸⁾. Questa misura migliorerebbe la disponibilità di risorse per gli Stati membri nel breve termine. L'impatto varierebbe da uno Stato membro all'altro, in funzione di una serie di fattori, tra cui i tassi di cofinanziamento attualmente applicati e i relativi progressi compiuti dagli Stati membri nell'attuazione dei rispettivi programmi. In generale, gli Stati membri che beneficerebbero maggiormente di questa misura sono: quelli che hanno a disposizione maggiori finanziamenti nel quadro dei programmi operativi attuali, quelli che presenteranno dichiarazioni di spesa con importi più elevati nel corso del prossimo esercizio contabile e quelli che generalmente si vedono riconosciuti tassi di cofinanziamento più bassi.

8. L'accelerazione dell'attuazione dei programmi che ne conseguirà, unitamente all'ammissibilità riconosciuta a spese relative ad operazioni completate, eserciterà una pressione sugli stanziamenti di pagamento disponibili nel bilancio dell'UE. La Corte rileva che la Commissione intende «monitor[are] attentamente l'impatto della proposta di modifica sugli stanziamenti di pagamento nel 2020, tenendo conto sia dell'esecuzione del bilancio sia delle previsioni rivedute degli Stati membri»⁽⁹⁾.

Maggiore flessibilità con cui gli Stati membri possono dirigere il sostegno dell'UE dove essi scelgono

9. In base alla proposta, gli Stati membri dovrebbero disporre di maggiore flessibilità per rispondere alla pandemia di Covid-19 riorientando i fondi dell'UE là dove ve n'è più bisogno. In particolare, la proposta esenta gli Stati membri dall'obbligo di destinare a specifici settori fondamentali una quota fissa della spesa finanziata da fondi SIE⁽¹⁰⁾ (come ricerca e sviluppo o clima e energia) e consente un più agevole trasferimento di risorse tra fondi, programmi e regioni all'interno di uno Stato membro⁽¹¹⁾. In base alla proposta, qualsiasi decisione sulla destinazione dei finanziamenti sarebbe lasciata, in pratica, alla discrezionalità dello Stato membro. Inoltre, la flessibilità concessa dalla proposta potrebbe incidere sulla capacità dell'UE di conseguire gli obiettivi inizialmente stabiliti nei programmi operativi e sulla capacità della Commissione di comunicare in merito alla performance.

10. La proposta prevede la soppressione di alcuni obblighi amministrativi (come la necessità di modificare gli accordi di partenariato); tuttavia, molte delle nuove misure richiederebbero la modifica dei programmi operativi e la loro successiva approvazione da parte della Commissione. Ciò potrebbe comportare un significativo onere amministrativo, in particolare per la Commissione, la quale dovrebbe analizzare un gran numero di modifiche in breve tempo. Per ridurre tale rischio e massimizzare l'impatto dei finanziamenti, gli Stati membri e la Commissione dovrebbero limitarsi ad introdurre solo le modifiche ai programmi operativi che sono necessarie per riassegnare i finanziamenti ad attività connesse alla pandemia di Covid-19, in modo da ridurre il più possibile i tempi per far pervenire i fondi ai beneficiari.

⁽⁸⁾ Proposta per il nuovo articolo 25 bis, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1303/2013 che modifica gli articoli 60, paragrafo 1, e 120, paragrafo 3, del medesimo regolamento. I trasferimenti non potrebbero ridurre le risorse minime assegnate all'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile (IOG) e gli aiuti agli indigenti, a norma dell'articolo 92, rispettivamente dei paragrafi 5 e 7 del regolamento.

⁽⁹⁾ Relazione che accompagna la proposta della Commissione [COM(2020) 138 final] (procedura 2020/0054 (COD)) per un regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (UE) n. 1303/2013 e (UE) n. 1301/2013 per quanto riguarda misure specifiche atte a offrire flessibilità eccezionale nell'impiego dei fondi strutturali e di investimento europei in risposta alla pandemia di Covid-19.

⁽¹⁰⁾ Proposta per il nuovo articolo 25 bis, paragrafo 5 del regolamento (UE) n. 1303/2013 che modifica l'articolo 18 del medesimo regolamento.

⁽¹¹⁾ Proposta per il nuovo articolo 25 bis, paragrafi 2 e 3 del regolamento (UE) n. 1303/2013 che modificano l'articolo 92, paragrafo 1, lettere da a) a d), e paragrafo 4, e l'articolo 93 del medesimo regolamento.

Monitoraggio del ricorso alle misure speciali

11. La proposta consentirebbe di selezionare e finanziare retroattivamente «operazioni volte a promuovere la capacità di risposta alla crisi»⁽¹²⁾. La Corte rileva che la proposta non fornisce dettagli riguardo ai tipi di operazioni a cui si fa riferimento, né alle modalità con cui gli Stati membri e la Commissione potrebbero tenerne traccia. La proposta non stabilisce neppure obblighi di monitoraggio relativi agli investimenti (come la definizione di un apposito asse prioritario, la creazione di un codice di intervento unico per queste attività o che contrassegni le spese relative alla risposta alla Covid-19 nei sistemi informatici degli Stati membri). Di conseguenza, né la Commissione né legislatori disporrebbero prontamente di informazioni affidabili sui fondi SIE spesi in risposta alla pandemia di Covid-19, il che comprometterebbe potenzialmente la capacità di render conto ai cittadini UE dell'utilizzo di tali fondi.

Tempistica delle misure

12. Alcune misure sarebbero disponibili per un periodo di tempo fisso (tassi di cofinanziamento del 100 %, proroga dei termini per la presentazione delle relazioni annuali di attuazione, modifica dei criteri di campionamento a fini di audit, finanziamento delle imprese in difficoltà), mentre altre resterebbero potenzialmente in vigore fino alla fine del 2023, quando scade il termine per l'esecuzione dei pagamenti relativi all'attuale periodo di programmazione (esenzione dagli obblighi di concentrazione tematica e di modifica degli accordi di partenariato). Date le incertezze relative alla durata dei diversi aspetti della crisi, tale flessibilità riguardo alla tempistica è adeguata. Tuttavia, per le misure la cui scadenza è attualmente la fine del periodo di programmazione, è importante che la Commissione monitori attentamente gli sviluppi della situazione, per far sì che tali misure si applichino unicamente per il tempo necessario per la finalità «temporanea ed eccezionale» sopra evocata.

Impatto sull'attività di audit

13. La proposta consentirebbe alle autorità di audit di impiegare un metodo di campionamento non statistico per l'audit di un esercizio contabile, adducendo come giustificazione la pandemia di Covid-19⁽¹³⁾. Tale misura potrebbe potenzialmente ridurre la mole di lavoro richiesta alle autorità di audit che si avvalsero di tale opzione⁽¹⁴⁾. Tuttavia, essa comporta il rischio che i campioni così selezionati per i programmi interessati non siano rappresentativi, conducendo potenzialmente a tassi di errore e a giudizi di audit non affidabili per l'esercizio finanziario in questione. Il controllo sui fondi SIE spesi risulterebbe così indebolito proprio nel momento in cui la spesa è potenzialmente più esposta al rischio di errore e/o di frode. Tale proposta potrebbe pertanto inficiare la capacità della Commissione di fornire garanzie sul legittimo impiego dei fondi, con potenziali ulteriori implicazioni per il processo di rendicontabilità e per gli audit espletati dalla Corte.

OSSERVAZIONE CONCLUSIVA

14. La Commissione ha proposto modifiche all'RDC e al regolamento specifico sul FESR che accrescerebbero la flessibilità nell'applicazione di alcune norme che disciplinano la spesa dei fondi SIE per il periodo 2014-2020. Questa risposta a breve termine è necessaria per aiutare gli Stati membri a contenere gli effetti della crisi Covid-19. Non dovrebbe però condurre ad accettare compromessi sostanziali in termini di rendicontabilità della spesa, che nel lungo periodo si ripercuoterebbero negativamente sulla fiducia dei cittadini dell'UE nelle loro istituzioni. Per presentare questa proposta la Commissione ha lavorato in tempi ristrettissimi ed è stata soggetta a pressioni politiche, il che aumenta il rischio che la concezione e l'attuazione di queste misure possa dare adito a problemi imprevisti. La Commissione dovrebbe pertanto sorvegliare attentamente come tali misure sono utilizzate con l'evolvere della situazione, al fine di introdurre modifiche, ove necessario, sulla base dell'esperienza pratica. Le norme modificate proposte sono solo temporanee, giustificate dall'eccezionalità della situazione. Sarà importante tornare quanto prima ad applicare le norme normali.

Il presente parere è stato adottato dalla Corte dei conti, a Lussemburgo, il 14 aprile 2020.

Per la Corte dei conti europea
Klaus-Heiner LEHNE
Presidente

⁽¹²⁾ Proposta per il nuovo articolo 25 bis, paragrafo 7 del regolamento (UE) n. 1303/2013 che modifica l'articolo 65, paragrafo 6, in relazione alle nuove operazioni ammissibili introdotte a decorrere dal 1° febbraio 2020, di cui all'articolo 65, paragrafo 10, del regolamento (UE) n. 460/2020.

⁽¹³⁾ Proposta per il nuovo articolo 25 bis, paragrafo 12 del regolamento (UE) n. 1303/2013 che modifica l'articolo 127, paragrafo 1, del medesimo regolamento.

⁽¹⁴⁾ In pratica, questa misura sarebbe utile per popolazioni di meno di 600 operazioni.