

Gazzetta ufficiale

dell'Unione europea

C 47



Edizione
in lingua italiana

Comunicazioni e informazioni

55° anno
17 febbraio 2012

Numero d'informazione

Sommario

Pagina

III Atti preparatori

CORTE DEI CONTI

2012/C 47/01

Parere n. 7/2011 (presentato in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma del trattato sul funzionamento dell'Unione europea) sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca compresi nel quadro strategico comune e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006

1

IT

Prezzo:
3 EUR

III

(Atti preparatori)

CORTE DEI CONTI

PARERE N. 7/2011

(presentato in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma del trattato sul funzionamento dell'Unione europea)

sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca compresi nel quadro strategico comune e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006

(2012/C 47/01)

INDICE

	Paragrafi	Pagina
INTRODUZIONE	1-2	2
PARTE I	3-50	2
Osservazioni generali	3-8	2
Questioni strategiche	9-21	3
Valore aggiunto UE	9-10	3
Concentrazione tematica	11-13	4
Quadro strategico comune	14	4
Contratti di partenariato	15	4
Condizionalità ex ante	16	4
Condizionalità ex post (verifica intermedia, riserva di efficacia e di efficienza)	17-18	5
Condizionalità macroeconomica	19-20	5
Piani d'azione comune	21	5
Dispositivi comuni di gestione e controllo	22-50	5
Capacità istituzionale	22-23	5
Accreditamento nazionale	24-26	5
Dichiarazione di affidabilità redatta dai responsabili della gestione	27-29	6
Liquidazione dei conti, chiusura «modulata» e rettifiche finanziarie	30-37	6
Sorveglianza e valutazione	38-39	7
Norme di ammissibilità semplificate e razionalizzate	40-43	8
Sviluppo locale di tipo partecipativo	44-45	8
Strumenti finanziari	46-50	8
PARTE II — Commenti dettagliati alla proposta della Commissione		9

LA CORTE DEI CONTI DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sull'Unione europea, in particolare gli articoli 4 e 5, e il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in particolare gli articoli da 174 a 178, 287, paragrafo 4, secondo comma, 317, 318 e 322,

visto il regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio, del 25 giugno 2002, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee ⁽¹⁾ e le relative modalità d'esecuzione ⁽²⁾,

vista la richiesta di un parere presentata dal Consiglio e pervenuta alla Corte l'11 novembre 2011,

vista la proposta di un regolamento generale presentata dalla Commissione ⁽³⁾, nonché le proposte specifiche ai singoli Fondi ⁽⁴⁾,

vista la valutazione d'impatto sul pacchetto di norme proposto per la revisione dei regolamenti applicabili alla gestione dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione ⁽⁵⁾,

viste le comunicazioni della Commissione dal titolo «Conclusioni della Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: il futuro della politica di coesione» ⁽⁶⁾; «Revisione del bilancio dell'Unione europea» ⁽⁷⁾ e «Un bilancio per la strategia 2020» ⁽⁸⁾,

viste le relazioni annuali e le relazioni speciali della Corte, nonché il parere della Corte n. 2/2004 sul modello di audit unico ⁽⁹⁾, la risposta della Corte dei conti europea alla comunicazione della Commissione «Riformare il bilancio, cambiare l'Europa» ⁽¹⁰⁾, il parere della Corte n. 1/2010 «Migliorare la gestione finanziaria del bilancio dell'Unione europea: rischi e sfide» ⁽¹¹⁾ e il parere della Corte n. 6/2010 su una proposta di modifica del regolamento finanziario ⁽¹²⁾;

considerando che, ai sensi dell'articolo 5 del trattato sull'Unione europea, l'Unione nei settori che non sono di sua competenza esclusiva interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi del-

l'azione prevista possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione;

considerando che in virtù dell'articolo 174 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale;

considerando che, in virtù dell'articolo 317 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la Commissione dà esecuzione al bilancio, sotto la propria responsabilità, in conformità del principio della buona gestione finanziaria e gli Stati membri cooperano con la Commissione per garantire che gli stanziamenti siano utilizzati secondo i suddetti principi;

HA ADOTTATO IL SEGUENTE PARERE:

INTRODUZIONE

1. Il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo di coesione (FC), il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e il futuro Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) [di seguito «Fondi del QSC» ⁽¹³⁾] perseguono obiettivi strategici complementari e sono gestiti in modo concorrente dagli Stati membri e dalla Commissione. I «Fondi del QSC» potrebbero rappresentare fino al 45 % della spesa totale per il periodo 2014-2020, il cui tema centrale è la strategia Europa 2020 ⁽¹⁴⁾. Il contributo fornito dal bilancio UE al conseguimento degli obiettivi Europa 2020 dipenderà perciò in larga misura dall'uso economico, efficiente ed efficace dei fondi del QSC. Inciderà inoltre sulla credibilità e la legittimità dell'azione dell'UE.

2. Il parere della Corte segue per quanto possibile la struttura della relazione della Commissione riguardante il contenuto del regolamento generale. Si articola in due parti: la prima contiene osservazioni generali e la seconda presenta una dettagliata analisi del progetto di regolamento generale.

PARTE I

Osservazioni generali

3. La proposta della Commissione di un regolamento generale mira a stabilire una serie comune di norme di base caratterizzate dall'attenzione ai risultati, dalla semplificazione dell'esecuzione e da un maggiore ricorso alla condizionalità. La proposta prende in esame anche la capacità degli Stati membri di assorbire finanziamenti UE di notevole entità e la necessità che essi rafforzino le proprie capacità amministrative ed istituzionali. La proposta di ridurre il tasso massimo degli stanziamenti nazionali rappresenta un cambiamento strategico significativo, il cui impatto deve essere valutato dalla Commissione.

⁽¹³⁾ Quadro strategico comune. I Fondi del QSC sono i Fondi compresi nel quadro strategico comune.

⁽¹⁴⁾ Commissione europea, COM(2011) 500.

⁽¹⁾ GU L 248 del 16.9.2002, pag. 1.

⁽²⁾ Regolamento (CE, Euratom) n. 2342/2002 della Commissione (GU L 357 del 31.12.2002, pag. 1).

⁽³⁾ Commissione europea, COM(2011) 615.

⁽⁴⁾ Commissione europea, COM(2011) 612 (Fondo di coesione); COM(2011) 614 (FESR); COM(2011) 607 (FSE); COM(2011) 610 (GECT); COM(2011) 611 (TCE); COM(2011) 627 (FEASR); COM(2011) 804 (FEAMP).

⁽⁵⁾ Commissione europea, SEC(2011) 1141.

⁽⁶⁾ Commissione europea, COM(2010) 642.

⁽⁷⁾ Commissione europea, COM(2010) 700.

⁽⁸⁾ Commissione europea, COM(2011) 500.

⁽⁹⁾ GU C 107 del 30.4.2004, pag. 1.

⁽¹⁰⁾ Pubblicata nell'aprile 2008.

⁽¹¹⁾ <http://eca.europa.eu>

⁽¹²⁾ GU C 334 del 10.12.2010, pag. 1.

4. Complessivamente, la proposta riprende essenzialmente il quadro di riferimento dei precedenti periodi di programmazione, sebbene venga posta maggiore enfasi sulle responsabilità degli Stati membri, in particolare per quanto riguarda la configurazione dei sistemi e la gestione finanziaria. I rispettivi ruoli e responsabilità della Commissione e degli Stati membri restano un tema fondamentale nella progettazione degli strumenti di spesa nel settore della coesione. La sfida attuale per l'Unione è ottenere risultati qualitativamente buoni da un regime in cui i fondi sono pre-assegnati agli Stati membri e l'obiettivo implicito è il loro assorbimento. Una supervisione efficace da parte della Commissione e l'obbligo di render conto dell'uso di questi fondi contribuirà a rafforzare la capacità degli Stati membri di utilizzarli con successo.

5. I meccanismi di spesa nel settore della coesione sono complessi. Esistono sei livelli di norme (disposizioni comuni, disposizioni generali, disposizioni specifiche ai Fondi, atti delegati, atti di esecuzione, orientamenti della Commissione). La normativa nazionale rappresenterà, in alcuni casi, un livello supplementare. La Corte rileva gli sforzi positivi compiuti per ridurre l'onere amministrativo gravante sui beneficiari (ad esempio, attraverso un maggior ricorso a somme forfettarie e costi standard). Tuttavia, l'onere per le amministrazioni UE e nazionali resta elevato, e potrebbe addirittura crescere rispetto alla situazione attuale.

6. Nonostante il dichiarato obiettivo della maggiore attenzione ai risultati, il regime resta fondamentalmente basato sulle risorse fornite, e di conseguenza maggiormente orientato alla conformità alla normativa piuttosto che alla performance. Quest'ultimo obiettivo è essenzialmente lasciato all'introduzione di una riserva di efficacia e di efficienza (il cui successo dipenderà dalla capacità di sviluppare indicatori idonei) e di piani d'azione comuni con obiettivi specifici, indicatori di risultato e realizzazioni su cui basare i pagamenti (con l'intento di rendere superflua l'attuale struttura gestionale basata sulle risorse). L'introduzione delle condizionalità ex ante dovrebbe consentire di ovviare allo scarso coordinamento tra le diverse politiche dell'UE riscontrata in passato.

7. La Corte rileva anche la distinzione tra disposizioni «comuni» (applicabili a tutti i Fondi del QSC) e le disposizioni «generali» (applicabili soltanto ad alcuni di essi: FESR, FSE e FC). Ciò rende incoerente il quadro di riferimento normativo e porta a chiedersi se sarebbe preferibile limitare il regolamento generale a quelle disposizioni che sono applicabili a tutti i cinque Fondi (le «disposizioni comuni») e includere le altre («disposizioni generali») nei regolamenti specifici ai singoli Fondi.

8. Infine, la Corte vorrebbe sottolineare che, su più aspetti, la definizione degli obblighi normativi è rinviata ad una fase successiva, attraverso atti delegati o di esecuzione ai sensi degli articoli 290 e 291 TFUE. L'adeguata consultazione preventiva di tutte le parti interessate costituirà quindi un elemento fonda-

mentale per garantire che i suddetti atti siano pienamente in linea con gli obiettivi stabiliti dal regolamento generale. La Corte rileva in particolare che le questioni che verranno disciplinate mediante atti delegati, che per loro natura dovrebbero riguardare elementi non essenziali della normativa UE, riguardano in realtà elementi chiave del futuro regime di coesione⁽¹⁾. Per quanto riguarda il trasferimento alla Commissione delle competenze di esecuzione⁽²⁾, la Corte osserva che in molti casi con è specificato il tipo di procedura (consultiva o d'esame) per l'adozione di questi atti conformemente al regolamento (UE) n. 182/2011. Di conseguenza, i ruoli rispettivi della Commissione e degli Stati membri restano indefiniti (ad esempio, nel caso della sospensione dei pagamenti e delle rettifiche finanziarie, cfr. articoli 134, paragrafo 2, e 137, paragrafo 5, del regolamento generale).

Questioni strategiche

Valore aggiunto UE

9. La Corte ha sottolineato che i programmi di spesa che non forniscono alcun valore aggiunto europeo non saranno probabilmente in grado, per definizione, di utilizzare in modo efficace ed efficiente il denaro del contribuente UE⁽³⁾. Ha raccomandato perciò che il concetto di valore aggiunto europeo venga chiaramente enunciato in una dichiarazione politica adeguata o in un atto normativo dell'UE al fine di fornire un orientamento alle autorità politiche dell'UE al momento di scegliere le priorità di spesa⁽⁴⁾. Una buona opportunità che le autorità legislative possono sfruttare a tal fine è l'elaborazione del quadro di riferimento normativo per il periodo 2014-2020.

10. Un prerequisito fondamentale affinché la spesa UE fornisca un valore aggiunto è che essa consenta benefici chiari e visibili per l'UE e per i suoi cittadini, che non possano essere ottenuti spendendo fondi soltanto a livello nazionale, regionale o locale⁽⁵⁾. In tale prospettiva, la Corte ha suggerito di riformulare i programmi di spesa focalizzandoli su realizzazioni accettabili, basandoli su un insieme di obiettivi concreti e subordinando le erogazioni al conseguimento dei risultati⁽⁶⁾. La Commissione ha appoggiato questa posizione nella proposta di modifica del regolamento finanziario⁽⁷⁾ e ha indicato nella

⁽¹⁾ Quali l'adozione di un quadro strategico comune, l'adozione di norme dettagliate sugli strumenti finanziari, le responsabilità degli Stati membri riguardanti la procedura di segnalazione delle irregolarità ed il recupero degli importi indebitamente versati, le condizioni per i controlli di audit nazionali, i criteri di accreditamento per le autorità di gestione e di certificazione, il livello di rettifica finanziaria da applicare, la modifica del metodo per definire il quadro di riferimento per i risultati e l'insieme delle condizionalità ex ante.

⁽²⁾ Come le decisioni che approvano i contratti di partenariato, le decisioni che assegnano la riserva di efficacia e di efficienza e le decisioni di sospensione dei pagamenti collegate alle politiche economiche degli Stati membri e, per quanto riguarda i Fondi, le decisioni di adozione dei programmi operativi, le decisioni che approvano i grandi progetti, le decisioni di sospensione dei pagamenti e le decisioni relative alle rettifiche finanziarie.

⁽³⁾ Corte dei conti europea, Budget Review Paper, paragrafo 7.

⁽⁴⁾ Corte dei conti europea, Parere n. 1/2010, paragrafo 18.

⁽⁵⁾ Corte dei conti europea, Budget Review Paper, paragrafo 8.

⁽⁶⁾ Corte dei conti europea, Budget Review Paper, paragrafo 24.

⁽⁷⁾ Commissione europea, COM(2010) 260, punto 4.

relazione del progetto di regolamento generale che il prossimo insieme di programmi sarà caratterizzato principalmente dall'orientamento ai risultati⁽¹⁾. Nella pratica, come la proposta di modifica del regolamento finanziario⁽²⁾, il futuro regime di coesione proposto non è all'altezza di tale aspirazione e resta fondamentalmente basato sui costi. La svolta enunciata verso un regime orientato ai risultati è limitata all'introduzione di una riserva di efficacia e di efficienza e dei piani d'azione comune.

Concentrazione tematica

11. La Corte aveva suggerito che una ragionevole concentrazione della spesa potrebbe prima facie favorire il conseguimento dell'obiettivo di aggiungere valore UE⁽³⁾, in modo da costituire una massa critica ed accrescere le probabilità che gli interventi UE abbiano un impatto tangibile.

12. La proposta (articolo 9 del progetto di regolamento generale) riporta 11 obiettivi tematici tratti dalla Strategia Europa 2020. Collettivamente, essi rappresentano una vasta gamma di attività cui è possibile destinare i finanziamenti provenienti dai fondi del QSC. L'intervento del FESR dovrebbe concentrarsi su tre di questi obiettivi tematici⁽⁴⁾, in particolare per le regioni più sviluppate e in transizione. Per l'FSE vengono proposti quattro «obiettivi tematici»⁽⁵⁾ nell'ambito dei quali il numero di priorità d'investimento per l'FSE è limitato a quattro (articolo 4, paragrafo 3, del progetto di regolamento per l'FSE). Il FESR potrebbe invece intervenire in ciascuna delle 32 priorità di investimento previste (articolo 5 del progetto di regolamento per il FESR), il che renderebbe possibile il finanziamento di quasi qualunque tipo di progetto⁽⁶⁾. Infine, per alcuni obiettivi tematici⁽⁷⁾ non viene ritenuta necessaria alcuna concentrazione e, di conseguenza, sarà addirittura più difficile raggiungere la necessaria massa critica per queste priorità.

13. Infine, sebbene per il FESR, l'FSE e l'FC occorra stabilire, per ciascun asse prioritario, l'importo massimo del sostegno, per

il FEASR e il FEAMP tale importo deve essere fissato a livello di ogni misura. Non viene fornita alcuna giustificazione per questa distinzione. Attualmente, gli importi nei programmi FEASR sono assegnati agli assi prioritari per cui è possibile fissare (e concentrare) le dotazioni per obiettivo invece che per misura.

Quadro strategico comune

14. La disposizione relativa al quadro strategico comune (articolo 11 del progetto di regolamento generale) mira a tradurre gli obiettivi generali e specifici delle priorità dell'Unione in azioni chiave per i Fondi del QSC. All'interno del quadro strategico comune dovrebbero inoltre essere individuati i meccanismi di coordinamento tra i Fondi della politica di coesione ed altri strumenti e politiche dell'UE (ad esempio, gli strumenti finanziari della BEI, i programmi quadro in materia di ricerca, il meccanismo per collegare l'Europa e le reti transeuropee, il programma quadro per la competitività e l'innovazione). Data la quota significativa dei fondi del QSC proposti per la ricerca e l'innovazione, tale coordinamento rivestirà un particolare interesse in tale ambito. Il previsto coordinamento consentirebbe di fissare il tasso di cofinanziamento dei programmi operativi da parte dei Fondi, tenendo conto delle diverse fonti di finanziamento UE, accrescendo quindi potenzialmente l'effetto moltiplicatore delle risorse UE.

Contratti di partenariato

15. Al fine di incoraggiare una spesa orientata ai risultati, l'articolo 14 del proposto regolamento generale dispone la fissazione di condizionalità e obiettivi specifici condivisi. A tal fine viene proposta quindi l'introduzione di un contratto di partenariato, che viene a configurarsi così come un livello supplementare rispetto al periodo di programmazione attuale. Va valutato però se questa ulteriore disposizione sia necessaria o se le condizionalità e gli obiettivi specifici possano essere invece stabiliti nei programmi stessi, sulla base del «contratto» implicito tra le autorità UE e quelle nazionali nei programmi operativi applicabili all'attuale periodo di programmazione.

Condizionalità ex ante

16. La Commissione propone (articolo 17 e allegato IV del progetto di regolamento generale) che per ciascun Fondo siano definite una serie di condizionalità ex ante. Si tratta di uno sviluppo fondamentale, che potrebbe rafforzare la «logica d'intervento» delle azioni UE facilitando la necessaria integrazione dei finanziamenti del QSC nell'ambito di altre politiche UE, ed produrre alla fine un impatto positivo sull'efficacia degli investimenti. Dagli audit della Corte⁽⁸⁾ risulta infatti che finanziare i progetti senza tener conto dei obblighi più ampi previsti dalle politiche UE (ad esempio, protezione dell'ambiente e delle risorse idriche) e al di fuori di un piano globale di sviluppo e senza definire le necessità e le priorità a lungo termine adeguate al contesto, non rappresenta il modo più efficace di utilizzare i fondi UE.

⁽¹⁾ Commissione europea, COM(2011) 615, punti 1 e 5.2.2.

⁽²⁾ Corte dei conti europea, parere n. 6/2010, paragrafi II e 42.

⁽³⁾ Corte dei conti europea, Budget Review Paper, paragrafo 8.

⁽⁴⁾ Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione, promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori.

⁽⁵⁾ Promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori, investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente, promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà; rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente.

⁽⁶⁾ In realtà, solo un numero limitato di categorie di progetti viene formalmente escluso dal FESR (articolo 3 del proposto regolamento FESR), come quelle riguardanti la fabbricazione, la trasformazione e la commercializzazione del tabacco e dei prodotti del tabacco o la disattivazione delle centrali nucleari; solo nelle regioni più sviluppate, sono esclusi anche gli investimenti in infrastrutture che forniscono servizi di base ai cittadini nei settori dell'ambiente, dei trasporti e delle TIC.

⁽⁷⁾ Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime, promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi, tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse, promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete.

⁽⁸⁾ Cfr. relazioni speciali n. 3/2009 e n. 9/2010 (<http://eca.europa.eu>).

Condizionalità ex post (verifica intermedia, riserva di efficacia e di efficienza)

17. Per il nuovo periodo, la Commissione ha inoltre in programma di sbloccare il 5 % dei fondi in base ai risultati ottenuti (articoli 18, 19 e 20 del progetto di regolamento generale). Una analoga riserva di efficienza ed efficacia è esistita nel periodo 2000-2006, ma ha registrato un limitato successo a causa degli importi estremamente ridotti delle spese completate al momento della revisione intermedia e della mancanza di una metodologia adeguata per valutare i progressi compiuti dai programmi. Nel periodo 2007-2013, gli Stati membri potevano introdurre questa riserva, ma pochissimi si sono avvalsi di questa possibilità.

18. Il metodo per l'esame dei risultati (indicato nell'allegato I al progetto di regolamento generale) mostra che questo esame si concentrerà principalmente sull'attuazione finanziaria (indicatori finanziari), sulle realizzazioni e solo in misura limitata sui risultati (effetti, impatti). In linea con quanto proposto per la valutazione d'impatto, anche in questo caso bisogna esaminare se è fattibile stabilire indicatori robusti, come vadano individuati i fattori non correlati ad uno specifico programma e come si possa tener conto dei risultati che potrebbero essere visibili soltanto a lungo termine⁽¹⁾. Il valore aggiunto di una riserva di efficienza ed efficacia verrà notevolmente ridotto se verranno fissati obiettivi molto modesti o facili da raggiungere o se l'erogazione dei fondi subordinati alla performance sarà in fin dei conti basata principalmente sull'assorbimento degli stessi, come osservato dalla Corte per il periodo 2000-2006. Inoltre, l'assegnazione di una riserva di efficacia ed efficienza dovrebbe essere subordinata ad una sufficiente attuazione dei programmi operativi⁽²⁾. Occorre perciò stabilire che gli esercizi di riferimento per l'esame della performance, attualmente 2016 e 2018, verranno modificati in caso di inizio tardivo dei programmi.

Condizionalità macroeconomica

19. Tra gli insiemi di condizionalità proposte, la Commissione suggerisce anche (articoli 11 e 21 del progetto di regolamento generale) di stabilire un collegamento tra la politica di coesione e la governance economica europea, come una procedura in caso di disavanzi eccessivi, una procedura per gli squilibri eccessivi e il semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche. La Commissione potrebbe richiedere di rivedere i programmi o sospendere i finanziamenti, in caso non vengano adottate azioni correttive.

20. L'applicazione della prevista condizionalità macroeconomica richiede attenta considerazione in quanto potrebbe comportare difficoltà per l'attuazione dei programmi del QSC, incertezze giuridiche ed un potenziale rischio per l'adempimento degli obblighi a lungo termine assunti nel quadro dei contratti di partenariato dai rispettivi partner a livello nazionale e regionale.

Piani d'azione comune

21. Al fine di semplificare e rafforzare l'orientamento ai risultati dei fondi UE, la Commissione propone l'introduzione di piani d'azione comune (articolo 93 del progetto di regolamento generale) per il FESR, l'FSE e il FC. Essi consistono in un gruppo di progetti facenti parte di un programma operativo, in cui i fondi UE sono direttamente collegati al rispetto di specifici obiettivi e realizzazioni, tappe concordate e indicatori di risultato. Tale strumento potrebbe rappresentare un meccanismo di intervento alternativo orientato alla performance, in quanto sostituisce, più che integrare, l'attuale struttura di gestione basata sulle risorse.

Dispositivi comuni di gestione e controllo*Capacità istituzionale*

22. Una adeguata capacità istituzionale è necessaria per far sì che i fondi UE siano spesi correttamente a sostegno di uno sviluppo economico durevole. L'efficacia dei sistemi nazionali di gestione e controllo dovrebbe perciò essere assicurata sin dall'inizio. Il regolamento però non è, di per sé, sufficiente⁽³⁾. Fondamentale a tale riguardo sarà l'azione quotidiana dei responsabili della gestione presso la Commissione e gli Stati membri sulla quale si basa fortemente la garanzia dei sistemi a livello dell'UE. Ad esempio, l'analisi degli errori svolta dalla Commissione nell'ambito della politica di coesione per gli esercizi 2006-2009 indica come principali cause di tali errori le carenze della capacità amministrativa e dei sistemi nazionali di gestione e controllo⁽⁴⁾.

23. La Corte rileva che uno degli obiettivi tematici presentati nel progetto di regolamento generale è «rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente». Si tratta di una condizione di base per raggiungere gli altri 10 obiettivi tematici piuttosto che di un obiettivo a se stante. Va anche detto che il sostegno alla capacità amministrativa è limitato per l'FSE agli Stati membri con regioni meno sviluppate o ammissibili al Fondo di coesione, diversamente da quanto avviene per il FESR, anche se i sistemi nazionali per i due Fondi sono soggetti a requisiti simili.

Accreditamento nazionale

24. Con l'introduzione della procedura di accreditamento, il progetto di regolamento accresce le responsabilità degli Stati membri per quanto riguarda la capacità amministrativa degli organismi nazionali di gestione e controllo (considerando 42-44 e articolo 64 del progetto di regolamento generale). L'intento è di assoggettare ad un processo di accreditamento tutti gli organismi responsabili della gestione e del controllo dei fondi del QSC (articolo 64, paragrafo 1, del progetto di regolamento generale). Di conseguenza, le autorità nazionali accrediterebbero le autorità di gestione e, se del caso, le autorità di certificazione per l'attuazione del FESR, dell'FSE e del Fondo di coesione.

⁽¹⁾ Commissione europea, SEC(2011) 1141-I, pag. 62.

⁽²⁾ Cfr. relazione speciale n. 1/2007 (GU C 124 del 5.6.2007, pag. 1).

⁽³⁾ Corte dei conti europea, parere n. 6/2010, paragrafo 1.

⁽⁴⁾ Commissione europea, SEC(2011) 1179.

25. La Corte è del parere che la Commissione, cui incombe la responsabilità finale in materia di esecuzione del bilancio, dovrebbe svolgere un ruolo di supervisione in questo processo per ridurre il rischio che eventuali carenze siano individuate solo in occasione di verifiche successive; altrimenti, potrebbe essere necessario svolgere controlli più frequenti, introdurre l'obbligo di definire piani d'azione e applicare un maggior numero di rettifiche finanziarie⁽¹⁾. Nell'ambito di questo suo ruolo di supervisione, la Commissione dovrebbe confermare, ad esempio nelle relazioni annuali di attività dei direttori generali, che gli organismi di gestione e controllo soddisfano le condizioni per l'accreditamento nazionale stabilite nel relativo atto delegato. Ciò implicherebbe che, all'inizio dei programmi, la Commissione valuti gli elementi probatori forniti dagli Stati membri e successivamente esamini il funzionamento dei sistemi, ad esempio, applicando un approccio basato sul rischio come suggerito nella relazione introduttiva⁽²⁾.

26. In aggiunta, il progetto di regolamento prevede che le autorità di audit, che esprimono un giudizio sui conti annuali del QSC presentati alla Commissione, siano designate dagli Stati membri. La Corte ritiene che, dal momento che la Commissione sta utilizzando il lavoro di questi organismi per ottenere garanzia, dovrebbe esaminare (con visite sistematiche in loco) i loro sistemi e la loro performance al fine di accertare l'affidabilità del loro operato⁽³⁾. La Corte sottolinea anche come nella proposta della Commissione il ruolo dei conti annuali e del loro audit non siano chiari. Informazioni contabili esaurienti devono essere fornite a metà dell'esercizio finanziario (obbligo che non sussiste per i conti della Commissione), ma non viene richiesto esplicitamente di fornire informazioni affidabili alla fine dell'esercizio (informazioni che sono invece richieste per i conti della Commissione). La proposta della Commissione necessita perciò di significativi chiarimenti.

Dichiarazione di affidabilità redatta dai responsabili della gestione

27. Al fine di rafforzare le disposizioni in materia di garanzia e di gestione finanziaria, la Commissione propone di introdurre una «dichiarazione di affidabilità di gestione» che deve essere stilata dalle Autorità di gestione dei programmi operativi [articolo 114, paragrafo 4, lettera e) del progetto di regolamento generale]. Tale dichiarazione riguarda il funzionamento dei sistemi di gestione e controllo, la legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti e il rispetto del principio della sana gestione finanziaria⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Questo vale soprattutto per le procedure di appalto, che costituiscono un elemento fondamentale per l'attuazione del mercato interno. Come indicato dalla Commissione [COM(2011) 615, pag. 173] le violazioni, solo in questo settore, rappresentano un tasso di errore nei pagamenti di circa il 2 %-4 % in media ogni anno per l'attuale periodo di programmazione. Se le amministrazioni pubbliche e i beneficiari degli Stati membri non sono in grado di migliorare l'attuazione di tale normativa, la politica di coesione continuerà ad essere sistematicamente inficiata da tali errori.

⁽²⁾ Commissione europea, COM(2011) 615, paragrafo 5.2.3.

⁽³⁾ Corte dei conti europea, relazione annuale sull'esercizio 2006, paragrafi 5.45, 5.77; relazione speciale n. 7/2010 (<http://eca.europa.eu>), paragrafo 104, lettera a).

⁽⁴⁾ L'uso dell'espressione «dichiarazione di affidabilità» rischia di creare confusione. La descrizione dei ruoli del management e dell'auditor dovrebbero far sì che i rispettivi compiti siano chiari e conformi alle pratiche migliori.

28. Come dichiarato dalla Corte, l'utilità per la Commissione delle informazioni fornite da tali dichiarazioni ai fini della garanzia dipenderà dalla portata e dalla qualità dei lavori che ne stanno alla base⁽⁵⁾. Tale aspetto dovrebbe essere chiarito in un atto di esecuzione che adotti il modello per questa dichiarazione di affidabilità di gestione. A tale riguardo, la Corte attira l'attenzione sulle debolezze rilevate nel settore dell'agricoltura⁽⁶⁾ (insufficienti elementi alla base della dichiarazione di affidabilità redatta dagli organismi pagatori, scarso valore aggiunto del giudizio degli organismi di certificazione) che, se non corrette, limiteranno la garanzia che la Commissione potrà trarre da tali dichiarazioni.

29. La Corte rileva altresì che il grado di utilità di tale dichiarazione per quanto riguarda la sana gestione finanziaria della spesa per la coesione dipenderà da quanto l'attenzione sarà concentrata non più sui processi e sull'esecuzione finanziaria, come avviene attualmente, ma su un sistema basato sulla performance, con i criteri definiti per misurarla. A tale riguardo, come precedentemente osservato (cfr. paragrafo 6), il regime di coesione resta fondamentalmente basato sulle risorse e, anche se l'autorità di gestione è responsabile quotidianamente di garantire la sana gestione finanziaria, la descrizione dei suoi compiti include essenzialmente solo criteri di conformità⁽⁷⁾.

Liquidazione dei conti, chiusura «modulata» e rettifiche finanziarie

30. La Commissione propone di introdurre una procedura di liquidazione annuale dei conti ed una chiusura annuale «modulata» per le operazioni o le spese completate (articoli 130 e 131 del progetto di regolamento generale).

31. La Corte rileva che la «decisione di liquidazione» (articolo 76 della proposta) riguarda «la completezza, esattezza e veridicità dei bilanci annuali presentati e non pregiudica eventuali rettifiche finanziarie successive». Dal momento che la decisione di liquidazione annuale non riguarda la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti, gli stessi problemi rilevati dalla Corte in materia di spesa agricola⁽⁸⁾ si estenderanno a tutti i fondi del QSC. La Corte raccomanda di allineare le disposizioni dell'articolo 76 con quelle del regolamento finanziario. Inoltre, come già affermato nella relazione speciale n. 7/2010, la Corte raccomanda di stabilire dei limiti di tempo per tutte le fasi della procedura e, in particolare, un limite di tempo per l'adozione della decisione finale, da parte della Commissione, su uno specifico esercizio.

⁽⁵⁾ Corte dei conti europea, parere n. 6/2007, paragrafo V (GU C 216 del 14.9.2007, pag. 3.).

⁽⁶⁾ Corte dei conti europea, relazione speciale n. 7/2010 «L'audit della procedura di liquidazione dei conti», paragrafi 39-52.

⁽⁷⁾ In aggiunta, esaminando le funzioni della autorità di certificazione e di audit (articoli 115 e 116 del regolamento generale), non viene menzionato il principio della sana gestione finanziaria.

⁽⁸⁾ Relazione speciale n. 7/2010.

32. In base al regolamento finanziario (articolo 53 *ter*, paragrafo 4) e delle relative modalità di esecuzione (articolo 42), l'obiettivo della liquidazione dei conti è la determinazione dell'importo della spesa riconosciuta imputabile al bilancio dopo che la Commissione ha eseguito le opportune verifiche. Nella proposta di regolamento generale, le verifiche della Commissione avrebbero luogo soltanto dopo la liquidazione e perciò tale processo non terrebbe conto delle rettifiche finanziarie successive.

33. Con la chiusura modulata, la Commissione intende garantire ai singoli beneficiari la certezza del diritto riguardo alla spesa ammissibile in un dato esercizio e ridurre gli oneri derivanti da un lungo periodo di conservazione dei documenti. Come la liquidazione dei conti, la chiusura modulata è soggetta ad ulteriori verifiche e non può pertanto rappresentare una chiusura definitiva delle operazioni. Tuttavia, la chiusura modulata potrebbe potenzialmente produrre alcuni benefici nel settore della coesione in quanto le verifiche e gli audit a livello nazionale dovranno aver luogo in una fase precedente, permettendo così migliori dispositivi di controllo preventivo. Il fatto che eventuali irregolarità individuate successivamente alla presentazione dei conti annuali determinino automaticamente una rettifica finanziaria netta (articolo 137, paragrafo 6, del progetto di regolamento generale) è la conseguenza di una maggiore responsabilità che incombe agli Stati membri, anche in materia di controllo delle domande di rimborso presentate.

34. Come discusso in precedenza, il regime di coesione si configura come un processo pluriennale. La Commissione non richiede la piena conformità della spesa nello stesso anno in cui viene eseguita, ma molti anni dopo e alla fine nella fase della chiusura dei programmi operativi. I meccanismi per operare le rettifiche finanziarie costituiscono uno strumento fondamentale a tale fine. Devono essere applicati prima di tutto e soprattutto dagli Stati membri stessi. Quando questi ultimi non riescono a correggere le irregolarità, la Commissione potrebbe a sua volta imporre rettifiche finanziarie agli Stati membri.

35. I recenti audit della Corte confermano quanto osservato in precedenza (¹). Nonostante la lunghezza delle procedure amministrative, non esiste garanzia che i meccanismi di rettifica finanziaria compensino in modo adeguato gli errori rilevati e che tutte le questioni rilevanti siano corrette al momento della chiusura dei programmi operativi. Parimenti, non esistono elementi che dimostrino che i meccanismi delle rettifiche finanziarie producano miglioramenti durevoli dei sistemi, in grado di evitare il ripetersi di errori individuati. Una delle ragioni è il loro ridotto impatto finanziario (e di conseguenza lo scarso incentivo per gli Stati membri a migliorare la performance dei loro sistemi), dal momento che la maggior parte delle spese «irregolari» sono sostituite da altre spese nazionali che fungono da riserva cui attingere in tali casi. Tuttavia, questo non riduce il livello di illegittimità/irregolarità delle operazioni sottostanti né l'effetto di trasferire il costo delle operazioni illegittime/irregolari dal bilancio UE ai bilanci nazionali. Alla fine, il destinatario finale potrebbe non risentire in alcun modo gli effetti degli errori.

(¹) Relazione annuale sull'esercizio 2005, paragrafi 1.65, 6.33-6.37; relazione annuale sull'esercizio 2010, paragrafo 1.25.

36. L'efficacia di questi meccanismi dipende da quanto essi incentivano il recupero di pagamenti irregolari presso i destinatari finali e il miglioramento dei sistemi di supervisione e controllo. Per gli errori individuati in singole operazioni, la cui responsabilità sia imputabile al destinatario finale, è previsto l'avvio di procedure di recupero (²). La Commissione considererà perciò risolte queste irregolarità soltanto quando lo Stato membro avrà almeno avviato una siffatta procedura.

37. Vi è infine la necessità di valutare quanto sia reale l'intenzione di applicare le rettifiche finanziarie nei casi in cui il raggiungimento delle tappe fondamentali o degli obiettivi è lontano (considerando 18 e articolo 20, paragrafo 4). La Commissione potrebbe non essere in grado di valutare l'affidabilità dei dati forniti dagli Stati membri e potrebbe non disporre di fonti di informazione indipendenti (cfr. paragrafo 39). Resta inoltre da definire cosa si intenda con «lontano» («significant» shortfall) per quanto riguarda il raggiungimento delle tappe fondamentali o degli obiettivi.

Sorveglianza e valutazione

38. In base al progetto di regolamento generale (articolo 24), ciascun programma finanziato definisce le priorità, stabilendo gli obiettivi specifici. Per ciascuna priorità vanno stabiliti indicatori che permettano di valutare i progressi nell'esecuzione del programma verso il conseguimento degli obiettivi, quale base per la sorveglianza, la valutazione e la verifica dei risultati (indicatori finanziari relativi alla spesa assegnata, indicatori di realizzazione relativi agli interventi finanziati, indicatori di risultato relativi alla priorità). Questi indicatori includeranno principalmente le realizzazioni, ma anche alcuni risultati intermedi. Per ogni asse prioritario, le autorità di gestione dovranno svolgere almeno una valutazione sugli effetti e sull'efficacia degli interventi nel corso del periodo di programmazione.

39. Di conseguenza, il proposto regolamento generale richiede agli Stati membri di produrre una significativa quantità di dati per il monitoraggio e la valutazione dei programmi (articoli da 41 a 50 del progetto di regolamento generale). Gli audit della Corte (³) hanno mostrato gravi carenze in relazione alla pertinenza e all'attendibilità delle informazioni presentate dagli Stati membri alla Commissione. Perciò, l'obiettivo di subordinare l'erogazione dei fondi UE ai risultati richiederebbe un significativo miglioramento dei dati, in quanto questi potrebbero far scattare i pagamenti e dovrebbero quindi essere sottoposti a procedure di verifica e controllo. Tanto più che, in virtù del trattato (articolo 318 TFUE), la Commissione è tenuta a presentare annualmente una relazione di valutazione delle finanze dell'Unione basata sui risultati conseguiti. La Commissione dovrebbe perciò considerare fino a che punto sia possibile garantire che i dati prodotti dagli Stati membri in relazione al monitoraggio, alla valutazione e ai risultati dei programmi abbiano un livello di qualità accettabile in termini di pertinenza, confrontabilità ed affidabilità.

(²) Gli Stati membri sono tenuti a recuperare i pagamenti indebiti [cfr. articolo 4 del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità (GU L 312 del 23.12.1995, pag. 1) e l'articolo 53 *ter*, paragrafo 2, lettera c), del regolamento finanziario].

(³) Relazioni speciali n. 5/2010 e n. 7/2011 (<http://eca.europa.eu>), relazione annuale sull'esercizio finanziario 2010, paragrafi 8.15-8.29.

Norme di ammissibilità semplificate e razionalizzate

40. Il progetto di regolamento generale dispone l'armonizzazione delle norme di ammissibilità con altri strumenti di sostegno finanziario dell'UE. Nello stesso tempo, viene mantenuto il principio generale introdotto nel periodo corrente 2007-2013 (cfr. considerando 39) in base al quale le norme sull'ammissibilità sono specificate a livello nazionale (ed eventualmente per ciascun programma operativo). L'esperienza insegna che questi due principi possono talvolta essere in contrasto tra loro.

41. La Corte rileva inoltre che l'applicazione delle opzioni dei costi semplificati viene mantenuta. Questo è opportuno in quanto può contribuire in taluni casi a ridurre gli oneri amministrativi per i beneficiari e le possibilità di errore.

42. Il progetto di regolamento generale prevede l'uso della gestione elettronica dei dati e richiede che gli Stati membri istituiscano, entro la fine del 2014, sistemi che permettano ai beneficiari ed ai destinatari finali di presentare tutte le informazioni mediante scambio elettronico dei dati. Per attuare tale proposta nella pratica, occorrerà concordare una serie di questioni e specifiche tecniche all'interno degli Stati membri e delle regioni, ma anche tra le diverse direzioni generali della Commissione e le autorità nazionali. Inoltre, deve ancora essere stabilito il tipo di dati non finanziari che dovrà essere comunicato ai fini del monitoraggio.

43. La Corte ritiene altresì utile la disposizione inclusa nel progetto di regolamento generale in base alla quale le funzioni delle autorità di gestione e delle autorità di certificazione possono essere accorpate (articolo 113, paragrafo 3). Ciò può rafforzare il rispetto dell'obbligo di render conto, attribuendo la responsabilità della gestione e del controllo finanziario ad una sola autorità e ridurre gli oneri amministrativi nazionali e gli oneri del controllo gravanti sui beneficiari. Il mantenimento dell'autorità di audit e la conferma delle sue principali funzioni quale organo di audit indipendente garantisce in linea di principio la necessaria separazione dei compiti.

Sviluppo locale di tipo partecipativo

44. La proposta estende a tutti i Fondi l'approccio di sviluppo locale di tipo partecipativo (Leader), quale metodologia per realizzare gli obiettivi dell'UE secondo un approccio dal basso verso l'alto, invece di quello tradizionale dall'alto verso il basso. Promette un valore aggiunto derivante da un approccio collaborativo e strategico, da un processo decisionale a livello locale e misure innovative. La Corte constata che tale approccio comporta costi e rischi supplementari (ai fini della conformità e della sana gestione finanziaria), dovuti al fatto che il controllo dei fondi dell'UE viene attribuito ai gruppi di azione locali (GAL).

45. Nella relazione speciale sull'approccio Leader ⁽¹⁾, la Corte ha osservato che, al fine di garantire l'efficienza e l'efficacia, le

misure o le soluzioni sviluppate dai GAL dovrebbero essere specifiche a tale approccio. La Corte ha constatato che, nel complesso, i costi supplementari ed i rischi non erano oggetto di sufficienti controlli e che, nella pratica, il valore aggiunto potenziale non veniva raggiunto.

Strumenti finanziari

46. Gli strumenti finanziari sono una forma di intervento che, in linea di principio, può contribuire ad attrarre finanziamenti privati e garantire il riutilizzo delle risorse a favore di destinatari futuri. La Commissione propone di incoraggiarne e diffonderne l'uso nel prossimo periodo di programmazione come alternativa alle sovvenzioni non rimborsabili.

47. Il progetto di regolamento generale richiede valutazioni ex ante specifiche per gli strumenti finanziari e la possibilità di istituire strumenti finanziari a livello dell'UE, nonché l'aumento del tasso di cofinanziamento dell'UE fino al 100 % a livello di «Asse prioritario» (articoli 32, 33 e 110).

48. Secondo la Corte, gli strumenti finanziari presentano rischi e problemi ⁽²⁾, ad esempio, in relazione all'obbligo di render conto dell'utilizzo dei fondi UE, alla loro supervisione, alla titolarità degli strumenti finanziari, alla capacità dei servizi della Commissione di gestire strumenti finanziari relativamente complessi.

49. Il lavoro di audit recentemente svolto dalla Corte ha sollevato notevoli dubbi sull'adeguatezza del quadro normativo del FESR per i periodi 2000-2006 e 2007-2013 in cui gli strumenti finanziari sono stati o vengono attualmente utilizzati. In particolare, la Corte ha individuato le seguenti debolezze: disposizioni insufficienti sull'effetto di leva e sulla rotazione dei fondi, la possibilità di assegnare risorse eccessive agli strumenti finanziari, la possibilità di un ricorso ingiustificato al trattamento preferenziale del settore privato, condizioni di ammissibilità poco chiare riguardo al capitale circolante. Inoltre, l'effetto di dispersione dovuto al ricorso a più programmi operativi all'interno di uno Stato membro potrebbe determinare la creazione di fondi non in grado di raggiungere la sufficiente massa critica, contribuendo ad accumulare ritardi. L'attuale progetto di regolamento generale non affronta in modo soddisfacente queste debolezze.

50. La Corte attira inoltre l'attenzione sul rischio di estendere il numero di settori in cui è possibile utilizzare gli strumenti finanziari senza garantire la presenza di adeguati sistemi di supervisione e controllo. Il Parlamento ed il Consiglio potrebbero inoltre desiderare che il progetto di regolamento limiti il sostegno unicamente a forme relativamente tradizionali di strumenti finanziari (partecipazioni azionarie, prestiti, garanzie) e non permetta di sostenere strumenti finanziari meno trasparenti come i derivati o strumenti finanziari strutturati.

⁽²⁾ Corte dei conti europea, relazione annuale sull'esercizio finanziario 2010, paragrafi 1.30-1.32; 4.30-4.36; parere n. 6/2010, paragrafi 43-47.

⁽¹⁾ Relazione speciale n. 5/2010.

PARTE II

Osservazioni dettagliate sulla proposta della Commissione

Articolo	Osservazioni
Considerando 41	Ai fini della certezza del diritto, sarebbe opportuno includere nel progetto di regolamento generale l'elenco delle disposizioni specifiche sugli aiuti di Stato concernenti gli strumenti finanziari.
Considerando 87	La Corte raccomanda di modificare il testo come segue: «[...] Perché il livello di controlli di audit effettuati dalla Commissione sia proporzionato al rischio, la Commissione dovrebbe avere la possibilità di ridurre le proprie attività di audit relative ai programmi operativi se non sussistono carenze significative e le autorità di audit sono affidabili.»
Articolo 4, paragrafo 5	Dal regolamento non si evince con chiarezza come debba essere applicato il principio della proporzionalità e come quest'ultima debba essere valutata.
Articolo 4, paragrafo 9	Questa disposizione, limitata all'efficacia, è ridondante e contraddittoria rispetto all'articolo 4, paragrafo 8, in cui si fa riferimento all'articolo 73 del regolamento finanziario, e quindi anche ai principi di economia ed efficienza. In ogni caso, alla sorveglianza, alla rendicontazione e alla valutazione si dovrebbero aggiungere le fasi della «pianificazione» e dell'«attuazione».
Articolo 8	L'articolo introduce nel diritto derivato il principio secondo cui «chi inquina paga». Tuttavia, ad esempio nel settore dell'agricoltura, l'applicazione del principio risente delle debolezze riscontrate nei sistemi di supervisione e di controllo (insufficienza di controlli pertinenti, riduzioni di sovvenzioni calcolate in proporzione all'aiuto anziché all'impatto sull'ambiente) e nell'applicazione effettiva delle riduzioni dei pagamenti. La Corte raccomanda di rafforzare tale principio assicurandone l'applicazione nelle parti corrispondenti dei regolamenti propri a ciascun fondo nonché nei programmi degli Stati membri.
Articolo 24, paragrafo 3, articolo 40, paragrafo 2, lettera h)	Gli indicatori richiesti si aggiungeranno agli indicatori SMART propri agli strumenti finanziari. Poiché tali indicatori si combinano con i numerosi ma generici indicatori del PO per le sovvenzioni, vi è un'altra ragione per cui gli strumenti finanziari dovrebbero essere cofinanziati, di preferenza, da un unico PO.
Articoli da 28 a 31	Lo «sviluppo locale di tipo partecipativo» potrebbe costituire un importante meccanismo per la creazione e il rafforzamento della capacità istituzionale locale verso un'attuazione orientata ai risultati. Mentre il considerando 21 del progetto di regolamento afferma che «per sfruttare meglio le potenzialità a livello locale, occorre rafforzare e agevolare le iniziative di sviluppo locale di tipo partecipativo [...] assegnare ai gruppi di azione locale che rappresentano gli interessi della collettività la responsabilità [...]», la maggior parte delle aree rurali (e urbane) possiede già strutture che rappresentano gli interessi della comunità locale, ossia i comuni, i consigli o altre strutture amministrative locali. Rispetto ai GAL, presentano dei vantaggi in quanto sono rappresentative della popolazione locale, devono rispondere democraticamente del proprio operato e hanno già istituito amministrazioni in grado di gestire i bilanci. Occorre fare in modo che l'approccio Leader offra un reale valore aggiunto rispetto all'alternativa consistente nel distribuire i finanziamenti per le strategie di sviluppo locale attraverso gli organismi esistenti.
Articoli da 32 a 40	Il termine «strumento finanziario» dovrebbe essere definito. Il termine è usato comunemente nel settore finanziario per designare titoli o contratti che conferiscono al detentore (o proprietario) un diritto. Tali strumenti sono di norma prestiti, garanzie, investimenti azionari o quasi azionari, partecipazioni o altri strumenti che comportano rischi. Una definizione analoga figura nella proposta di modifica del regolamento finanziario (articolo 130). Tuttavia, l'articolo 33 del progetto di regolamento generale non fa riferimento agli strumenti suddetti, bensì a veicoli che forniscono strumenti finanziari, come il fondo di fondi e i fondi. Il regolamento dovrebbe chiarire ulteriormente se e a quali condizioni la fornitura di capitale di esercizio sia ammissibile ai fini del sostegno e se debba essere stabilito un massimale per i costi di gestione sostenuti dall'UE.

Articolo	Osservazioni
Articolo 32	Ai sensi dell'articolo 32, l'intervento può essere giustificato non solo da fallimenti del mercato ma anche in «condizioni di investimento non ottimali». In assenza di ulteriori precisazioni, ciò potrebbe condurre a sostenere strumenti finanziari non sufficientemente giustificati. Le circostanze in cui il sostegno dell'UE agli strumenti finanziari può essere messo a disposizione dovrebbero essere definite con maggior precisione nel progetto di regolamento generale. Per gli strumenti finanziari, occorre stabilire norme rigorose: — sull'uso dei conti bancari su cui sono depositate le risorse del QSC, e — sui relativi requisiti contabili e di rendicontazione. In particolare, dovrebbe essere aperto un conto bancario per ciascuno strumento finanziario dove depositare/da dove prelevare tutte le somme in entrata e in uscita (contributi iniziali, prestiti concessi, pagamenti legati al ricorso in garanzia per mutuatari inadempienti, premi, interessi, risorse restituite, spese di gestione). Gli strumenti finanziari dovrebbero formare oggetto di una contabilità separata, da riconciliare con il conto bancario. Per tali strumenti dovrebbero inoltre essere redatti e controllati dei rendiconti finanziari annuali. L'assenza di disposizioni in tal senso comporta il rischio che, in virtù del quadro giuridico proposto, a) gli strumenti finanziari vengano utilizzati per eludere l'obbligo del cofinanziamento nazionale e che b) gli auditor non siano in grado di rilevare tale violazione del regolamento UE.
Articolo 32, paragrafo 2	Quando i destinatari finali beneficiano anche di sovvenzioni provenienti da varie fonti pubbliche (fondi del QSC, altre sovvenzioni UE, aiuti nazionali/regionali), l'obbligo di tenere registrazioni separate crea un'ulteriore complicazione, in quanto le informazioni riportate non indicherebbero il livello di sostegno pubblico effettivamente percepito. Per tracciare un quadro completo, le relazioni annuali di esecuzione dovrebbero riferire, in maniera consolidata, in merito alle diverse fonti di finanziamento usate per gli strumenti finanziari nell'area del programma.
Articolo 33, paragrafo 3	L'articolo 33, paragrafo 3, lettera b), lascia spazio a veicoli di finanziamento non disciplinati da futuri atti di esecuzione a titolo dell'articolo 143.
Articolo 33, paragrafo 4, lettere a) e c)	Vi è il rischio di sostenere autorità di gestione prive di esperienza significativa nei servizi finanziari. Inoltre, ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 4, lettera a), l'autorità di gestione può ricapitalizzare banche o fondi pubblici sovraccarichi di passività, a condizione che siano istituiti nuovi veicoli di investimento che non finanzino nuove PMI o PMI particolarmente a rischio.
lettera b), punto i)	«BEI» e non «Banca europea per gli investimenti», in quanto solo il primo termine viene definito nel regolamento generale e dovrebbe comprendere il FEI.
Articolo 35	Questo articolo consente di dichiarare il sostegno erogato o che si prevede di erogare agli strumenti finanziari nel corso di un periodo prestabilito non superiore a due anni. Non è chiaro se ciò implichi che la richiesta di pagamento possa includere pagamenti non ancora sostenuti. Inoltre, l'articolo 35, paragrafo 3, dispone che la spesa ammissibile presentata venga corretta per tener conto della differenza tra gli importi erogati agli strumenti finanziari e quelli erogati da questi ultimi ai destinatari finali. Non è chiaro se tale disposizione si riferisca unicamente alla comunicazione della correzione o anche alla correzione della spesa totale ammissibile registrata.
Articoli 36, paragrafo 1, 55, paragrafo 2 e 114, paragrafo 4	La fissazione di un limite massimo dei costi di gestione per tipo di veicolo (fondo di fondi e altri fondi per tipo di strumento finanziario) dovrebbe essere regolamentata. Per il regolamento generale relativo al periodo 2007-2013, la proposta è ambigua per quanto riguarda le garanzie. A condizione che sia stata compiuta una corretta valutazione del deficit di finanziamento, gli importi garantiti delle garanzie di portafoglio dovrebbero essere spese ammissibili. Dall'articolo 36, paragrafo 1, non si evince con chiarezza se le garanzie di portafoglio impegnate nel periodo di ammissibilità sarebbero ammissibili anche qualora gli strumenti sottostanti (ad. esempio i prestiti) fossero emessi dopo la chiusura del periodo di programmazione.

Articolo	Osservazioni
Articolo 36, paragrafo 2	Dati i ritardi osservati durante la programmazione operativa, nel caso di fondi di capitali di rischio, la proroga del periodo di ammissibilità della spesa dovrebbe essere più lunga (ad esempio dieci anni); ciò, unitamente al rispetto dei requisiti in materia di parità di trattamento (<i>pari passu</i>) e di effetto di leva, aiuterebbe i fondi dell'UE a erogare finanziamenti residui più cospicui.
Articoli 37 e 39	Nel regolamento concernente il periodo 2007-2013, non è chiaro se gli interessi e le altre plusvalenze imputabili al sostegno UE erogato agli strumenti finanziari debbano essere usati per lo stesso tipo di strumenti finanziari e per quanto tempo dopo la chiusura (carattere rotativo degli interessi e dei redditi di capitale). Ai sensi dell'articolo 39, le risorse ancora disponibili (comprese le plusvalenze e altri rendimenti) possono essere utilizzate per finanziare regimi di sostegno, limitando in tal modo l'effetto rotativo.
Articolo 38, paragrafi 1 e 2	Nella sua comunicazione sulla proposta di regolamento che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio dell'UE, la Commissione motiva il ricorso agli strumenti finanziari con la necessità di aumentare l'effetto leva dei fondi UE. L'articolo non affronta tuttavia le questioni attinenti alla sana gestione finanziaria: — esso aggiunge una distinzione fra le risorse in conto capitale rimborsate e altre risorse che provocherebbe difficoltà tecniche nel determinare l'importo da accantonare per pagare i costi di gestione, — il reimpiego «conformemente alle finalità del programma o dei programmi» non fornisce alcuna certezza giuridica circa l'accantonamento di fondi da parte del settore pubblico, — la remunerazione preferenziale degli investitori è prevista come norma, senza essere compensata dall'effetto leva o da altri requisiti. Il trattamento preferenziale degli investitori in caso di liquidazione del fondo non è stato contemplato, — non viene fatto riferimento al principio della parità di trattamento (<i>pari passu</i>), applicato nell'ambito del programma pluriennale a favore dell'impresa e dell'imprenditorialità (MAP) e del programma quadro per la competitività e l'innovazione (CIP) (per strumenti azionari). I fondi UE rimangono quindi soggetti a qualsiasi tipo di trattamento preferenziale. In alternativa, la Commissione potrebbe fare riferimento al principio dell'allineamento degli interessi. In assenza di ulteriori chiarimenti, il finanziamento mediante risorse UE ancora disponibili previsto per future PMI è a rischio. Inoltre, le risorse restituite agli strumenti finanziari e gli introiti degli stessi non dovrebbero essere ridestinati altrove prima della chiusura del programma operativo, come proposto invece all'articolo 38, paragrafi 1 e 2: tali risorse dovrebbero ritornare ai relativi strumenti finanziari.
Articolo 38, paragrafo 3	La durata del periodo in cui le registrazioni relative al reimpiego delle risorse devono essere tenute e sono soggette a controllo non è definita.
Articolo 39	L'articolo 39 stabilisce un arco temporale per il reimpiego delle risorse degli strumenti finanziari imputabili ai Fondi del QSC (dieci anni dopo la chiusura del programma). Le modalità di controllo di tale disposizione non sono tuttavia ancora chiare. La definizione di un ciclo minimo di rotazione di dieci anni è accolta con favore, ma non tiene conto delle specificità dei diversi tipi di strumenti finanziari e non precisa gli indicatori e i coefficienti di leva. La possibilità di reimpiego delle risorse sotto forma di sovvenzioni dopo la chiusura del programma non è stata specificata. Dopo la chiusura del programma (2022) e nel caso di fondi di investimento azionario che beneficiano di finanziamenti mediante risorse rimaste disponibili sono stati resi disponibili investimenti ulteriori (di follow-on).
Articolo 40, paragrafo 2, lettere b) e g)	La formulazione usata alla lettera b) («una descrizione dello strumento finanziario e delle modalità di attuazione») è imprecisa: la formulazione di cui all'articolo 44, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1828/2006 della Commissione è migliore; la formulazione usata alla lettera g) confonde il lettore con un «effetto moltiplicatore», che non viene definito. Il considerando 22 menziona correttamente un «effetto leva» [n.d.t.: nella versione inglese «leverage effect»; nella versione italiana «effetto moltiplicatore»], e non un «effetto moltiplicatore». L'effetto moltiplicatore, inoltre, differisce fortemente tra capitale, prestiti e strumenti di garanzia, un dato di fatto non riconosciuto nel presente progetto di regolamento generale.

Articolo	Osservazioni
Articolo 44	Gli Stati membri presentano un rapporto finale sull'esecuzione del programma entro il 30 settembre 2023 per il FESR, il FSE e il Fondo di coesione e un rapporto annuale di esecuzione per il FEASR e il FEAMP. Non è chiaro perché si operi tale distinzione fra i fondi strutturali da un lato e il FEASR e il FEAMP dall'altro.
Articoli 51 e 52	La Corte è del parere che l'assistenza tecnica debba sostenere la generazione e il rafforzamento di una «capacità istituzionale locale duratura» che vada oltre la messa a punto e l'attuazione di un singolo progetto o lo svolgimento di operazioni correlate con l'aiuto di esperti esterni.
Articolo 56	Questo articolo introduce nuove forme di sostegno, quali premi e assistenza rimborsabile. Non viene però fornita alcuna definizione, specie per quanto concerne i premi. Le condizioni relative all'assistenza rimborsabile dovrebbero essere più dettagliate, ad esempio riguardo ai regimi di aiuti di stato.
Articolo 57	Non è chiaro a quale livello debbano essere definiti e monitorati i possibili metodi. Non sarebbe accettabile che fossero i beneficiari a stabilire il metodo di calcolo. Non è chiaro se il metodo semplificato di calcolo dei costi possa essere utilizzato per categorie di costi che hanno anche formato oggetto di appalti.
Articolo 58	Occorre chiarire quali costi diretti e indiretti siano accettabili.
Articolo 59	È necessario definire il «periodo di sostegno all'intervento» di cui all'articolo 59, paragrafo 2, lettera c), e la «percentuale più elevata» consentita di cui all'articolo 59, paragrafo 3, lettera b).
Articolo 60, paragrafo 2, lettera b)	Non è chiaro perché si adotti un approccio diverso per i due gruppi di fondi.
Articolo 60, paragrafo 2, lettera d)	Occorre chiarire la natura degli accordi contemplati.
Articolo 61, paragrafo 1	L'articolo 61, paragrafo 1, dovrebbe chiarire che, in ogni caso, è lo Stato membro a dover rimborsare i fondi UE, a prescindere se abbia o meno recuperato i fondi presso i destinatari finali.
Articolo 63, paragrafo 2	Sarebbe utile fare riferimento anche ai principi sanciti dall'articolo 62.
Articolo 64	Occorrerebbe fare riferimento ai criteri stabiliti dalla Commissione (articolo 117, paragrafo 1).
Articolo 76	Non è chiaro che cosa si intenda per veridicità dei conti annuali [nella versione italiana «bilanci», n.d.t.].
Articolo 77	L'articolo 77, paragrafo 2, sembra suggerire che verranno applicate rettifiche finanziarie solo per le questioni di conformità, il che non sarebbe coerente con l'articolo 20, paragrafo 4. Ai sensi dell'articolo 77, paragrafo 4, del progetto di regolamento generale, i criteri e le procedure per l'applicazione delle rettifiche finanziarie sono stabiliti nelle norme specifiche di ciascun Fondo, ma i relativi regolamenti non si pronunciano al riguardo.
Articolo 84, paragrafi 4 e 5	Non è chiaro come tali importi verranno ripartiti per Stato membro.
Articolo 90	Non vi è alcuna ragione concettuale o giuridica per cui gli strumenti finanziari non possano essere considerati grandi progetti se la loro dimensione complessiva supera i 50 milioni di euro. Al contrario, si perde in tal caso un'opportunità, in quanto il riconoscimento come «grande progetto» potrebbe costituire un modo per promuovere la creazione di un fondo di fondi con una massa critica sufficiente, considerata la certezza del diritto che uno Stato membro ottiene dopo aver presentato domanda per un «grande progetto».
Articoli 91 e 92	La questione del deficit di finanziamento non è risolta; non è chiaro se ai pagamenti intermedi si debba applicare il calcolo del deficit di finanziamento.

Articolo	Osservazioni
Articolo 97, paragrafo 1	Occorre disporre che la Commissione partecipi assolutamente ai comitati direttivi.
Articolo 100	L'articolo si sovrappone all'articolo 43.
Articolo 110, paragrafo 7	La Corte consiglia alla Commissione di definire ulteriormente il quadro dell'opzione che prevede un cofinanziamento del 100 % per gli strumenti finanziari e di far fronte al rischio — che i fondi del QSC non lascino spazio ai fondi UE gestiti a livello centrale dalla Commissione, e — che l'insieme delle risorse del QSC rimaste disponibili e di altri fondi UE rimaste disponibili continui a essere soggetto a disimpegno.
Articolo 117, paragrafo 4	La Commissione dovrebbe poter richiedere la relazione e il parere dell'organismo di audit indipendente e la descrizione del sistema di gestione e controllo per tutti i programmi operativi, indipendentemente dall'ammontare del sostegno UE.
Articolo 130	La Corte raccomanda di specificare una data supplementare in cui deve essere prodotta la dichiarazione annuale redatta dal management affinché il calendario proposto funzioni.
Articolo 131	Vi sono numerose incertezze riguardo alla procedura proposta, ad esempio per quanto concerne la deduzione delle entrate per i progetti già completati. Le disposizioni per il FESR/FC e il FSE dovrebbero essere allineate, ad esempio per il FSE la chiusura modulata dovrebbe applicarsi anche agli «interventi» (operations) e alle spese relative anziché unicamente alle «spese».
Articolo 132	Questa disposizione limita i poteri della Corte e lascia alla sola Commissione la possibilità di chiedere una proroga del periodo di disponibilità. In considerazione dei nuovi sistemi informatici in uso, è importante chiarire quali forme di documenti possano essere accettate come elementi probatori di audit (ossia, la certificazione di conformità dei documenti a livello nazionale — paragrafo 5, e lo standard di sicurezza dei documenti elettronici — paragrafo 6).
Articolo 137, paragrafo 2	La Corte raccomanda di specificare non solo che l'esame deve essere soggetto all'approvazione della Commissione ma che spetta a quest'ultima verificare la natura e la portata dell'esame svolto e l'appropriatezza delle conclusioni tratte.
Articolo 140	La Corte osserva che non vi sono elementi da cui risulti che le operazioni la cui spesa ammissibile è inferiore a 100 000 euro siano meno soggette a errore di altre. Il regolamento dovrebbe chiarire come i controlli proporzionali influiscano sul campionamento che le autorità di audit devono effettuare.

Il presente parere è stato adottato dalla Corte dei conti a Lussemburgo, nella riunione del 15 dicembre 2011.

Per la Corte dei conti

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Presidente

PREZZO DEGLI ABBONAMENTI 2012 (IVA esclusa, spese di spedizione ordinaria incluse)

Gazzetta ufficiale dell'UE, serie L + C, unicamente edizione su carta	22 lingue ufficiali dell'UE	1 200 EUR all'anno
Gazzetta ufficiale dell'UE, serie L + C, su carta + DVD annuale	22 lingue ufficiali dell'UE	1 310 EUR all'anno
Gazzetta ufficiale dell'UE, serie L, unicamente edizione su carta	22 lingue ufficiali dell'UE	840 EUR all'anno
Gazzetta ufficiale dell'UE, serie L + C, DVD mensile (cumulativo)	22 lingue ufficiali dell'UE	100 EUR all'anno
Supplemento della Gazzetta ufficiale (serie S — Appalti pubblici), DVD, una edizione alla settimana	multilingue: 23 lingue ufficiali dell'UE	200 EUR all'anno
Gazzetta ufficiale dell'UE, serie C — Concorsi	lingua/e del concorso	50 EUR all'anno

L'abbonamento alla *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, pubblicata nelle lingue ufficiali dell'Unione europea, è disponibile in 22 versioni linguistiche. Tale abbonamento comprende le serie L (Legislazione) e C (Comunicazioni e informazioni).

Ogni versione linguistica è oggetto di un abbonamento separato.

A norma del regolamento (CE) n. 920/2005 del Consiglio, pubblicato nella Gazzetta ufficiale L 156 del 18 giugno 2005, in base al quale le istituzioni dell'Unione europea sono temporaneamente non vincolate dall'obbligo di redigere tutti gli atti in lingua irlandese e di pubblicarli in tale lingua, le Gazzette ufficiali pubblicate in lingua irlandese vengono commercializzate separatamente.

L'abbonamento al Supplemento della Gazzetta ufficiale (serie S — Appalti pubblici) riunisce le 23 versioni linguistiche ufficiali in un unico DVD multilingue.

L'abbonamento alla *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* dà diritto a ricevere, su richiesta, i relativi allegati. Gli abbonati sono informati della pubblicazione degli allegati tramite un «Avviso al lettore» inserito nella Gazzetta stessa.

Vendita e abbonamenti

Gli abbonamenti ai diversi periodici a pagamento, come l'abbonamento alla *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, sono disponibili presso i nostri distributori commerciali. L'elenco dei distributori commerciali è pubblicato al seguente indirizzo:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_it.htm

EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) offre un accesso diretto e gratuito al diritto dell'Unione europea. Il sito consente di consultare la *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* nonché i trattati, la legislazione, la giurisprudenza e gli atti preparatori.

Per ulteriori informazioni sull'Unione europea, consultare il sito: <http://europa.eu>



Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea
2985 Lussemburgo
LUSSEMBURGO

IT