



Bruxelles, 3.6.2015
COM(2015) 279 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO E ALLA CORTE DEI CONTI

Sintesi delle realizzazioni della Commissione in materia di gestione per il 2014

INTRODUZIONE

Questa è la prima relazione di sintesi presentata dalla Commissione entrata in carica il 1° novembre 2014. Conformemente alle priorità politiche definite dal Presidente Juncker, la nuova Commissione persegue un'agenda più mirata, che rivolge particolare attenzione ai principi di una sana gestione finanziaria.

Nelle lettere di incarico ai commissari, il Presidente Juncker ha sottolineato in modo particolare la necessità di garantire una sana gestione finanziaria dei programmi che rientrano fra le loro responsabilità e ha insistito affinché fossero adottate tutte le misure necessarie per salvaguardare il bilancio dell'UE. Egli auspicava inoltre una cultura sempre più basata sulle prestazioni, e invitava a impegnarsi di più per dimostrare il valore aggiunto del bilancio dell'Unione europea.

In tale contesto, la presente relazione descrive i risultati ottenuti nel 2014 dalla Commissione in materia di gestione, analizzando e sintetizzando le informazioni contenute nelle relazioni annuali di attività elaborate da ciascun servizio della Commissione.

Adottando la presente relazione di sintesi, la Commissione assume la piena responsabilità politica della gestione del bilancio dell'Unione europea.

1 RAFFORZAMENTO DEL QUADRO DELLE PRESTAZIONI

Il rafforzamento del quadro di gestione delle prestazioni, promesso dalla Commissione nella relazione di sintesi dello scorso anno, ha cominciato a dare i primi frutti. La maggiore attenzione rivolta alle prestazioni si sta concretizzando grazie a migliori comunicazioni sui risultati conseguiti dalle politiche e sul loro impatto e valore aggiunto per i cittadini dell'Unione europea. La nuova Commissione ha rinnovato tale impegno e sta promuovendo ulteriori iniziative volte a porre un maggiore accento sui risultati.

1.1 Risultati politici

Il ciclo della pianificazione e programmazione strategica si basa su due strumenti chiave, i piani di gestione annuali e le relazioni annuali di attività (RAA), per offrire dettagliate informazioni di gestione sulle prestazioni dei servizi della Commissione. Negli ultimi anni gli ordinatori delegati (OD) hanno offerto contributi più dettagliati sull'utilizzo delle risorse finanziarie e umane che sono state loro assegnate per conseguire gli obiettivi politici fissati dal Collegio; hanno inoltre fornito informazioni in merito al valore aggiunto delle politiche attuate per la società dell'Unione europea. La Commissione rileva i significativi progressi compiuti negli ultimi anni per quanto riguarda la comunicazione dei risultati politici, oltre che dei risultati della gestione del programma. Ogni anno, inoltre, l'insieme delle relazioni annuali di attività contiene una nutrita mole di informazioni utili sugli obiettivi politici, sui risultati raggiunti e sull'impatto che questi esercitano, direttamente e indirettamente, sulla società europea.

L'allegato 1 contiene una sintesi dei principali indicatori di efficienza, per illustrare la realizzazione degli obiettivi della Commissione. Per la maggior parte degli indicatori la

Commissione sta rispettando i tempi previsti per il raggiungimento dei suoi obiettivi pluriennali.

Sono state adottate varie misure supplementari per garantire migliori prestazioni:

- i. l'integrazione di informazioni più esaurienti sull'efficacia dell'attuazione provenienti da varie fonti, quali valutazioni, studi, audit e valutazioni d'impatto;
- ii. l'inclusione di esempi rappresentativi che dimostrano il valore aggiunto dell'UE nei vari programmi UE;
- iii. un più stretto allineamento dei piani di gestione con le relazioni annuali di attività (per esempio utilizzando in entrambi i casi gli stessi modelli di comunicazione degli obiettivi e degli indicatori); e
- iv. il requisito che le RAA contengano esempi di iniziative volte a migliorare l'efficienza e l'economia della gestione.

Esempi di iniziative volte a migliorare l'efficienza e l'economia della gestione

- ✓ Nel 2014 la direzione generale dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale (DG AGRI) ha completamente riorganizzato la rete d'informazione contabile agricola. Ne è risultata una considerevole semplificazione, poiché cinque atti di esecuzione sono stati consolidati in uno solo, eliminando i duplicati e la necessità di rimandi.
- ✓ Nell'Ufficio pagamenti (PMO) i negoziati sul nuovo contratto quadro che copre l'assicurazione del personale contro gli infortuni in varie istituzioni si sono conclusi con un considerevole calo dei premi versati. Il nuovo contratto ha registrato una riduzione del 23% rispetto al 2011, scendendo, nel 2013, a 23 milioni di EUR.

1.2 Iniziative tese a rafforzare ulteriormente il quadro delle prestazioni

1.2.1 Un bilancio dell'UE incentrato sui risultati

La nuova Commissione si propone di sviluppare una cultura sempre più basata sulle prestazioni per il bilancio dell'UE. Una delle maggiori priorità è quella di garantire che il bilancio si concentri su risultati tangibili che comportino benefici per tutti i cittadini. A tale scopo è stata istituita una rete di commissari ("un bilancio dell'UE incentrato sui risultati"), che offre la guida politica, la leadership e il coordinamento delle attività necessari per migliorare l'efficienza del bilancio e assicurare un buon rapporto costi-benefici.

Nel corso della prima riunione, tenutasi il 4 marzo 2015, la rete ha deciso di adottare un approccio comune per analizzare e migliorare il ciclo di esecuzione del bilancio, determinando i settori in cui i fondi sono spesi (dotazione di bilancio), il modo in cui i fondi sono spesi (esecuzione del bilancio) e il modo in cui la Commissione viene valutata (procedura di scarico). Vengono individuate sei linee di azione principali, nel cui ambito i servizi della Commissione opereranno, durante il mandato del Collegio, per attuare la strategia:

- i. **semplificazione:** riduzione degli oneri amministrativi e snellimento dei requisiti di conformità nei vari settori di attività affinché l'attuazione del programma sia incentrata sui risultati, senza perdere di vista la legittimità e la regolarità;

- ii. **procedura di bilancio:** offerta di informazioni sull'efficacia dell'attuazione che siano utili per la dotazione finanziaria, per basare il processo decisionale sulle percentuali di esecuzione del programma in quanto misure dell'efficienza delle operazioni di spesa e del raggiungimento di risultati;
- iii. **rapporto costo/efficacia dei controlli:** razionalizzazione e snellimento dei controlli e riassegnazione delle risorse a favore dei controlli ritenuti più adeguati per la gestione dei rischi connessi alla regolarità e alla legittimità nell'ambito del quadro normativo;
- iv. **dichiarazione di affidabilità e discarico:** associazione dei meccanismi di tutela del bilancio, come recuperi e rettifiche finanziarie, a semplificazioni e controlli efficaci sul piano dei costi, per gestire i rischi e garantire un migliore equilibrio tra i risultati politici, il costo dei controlli e la conformità alle norme finanziarie;
- v. **banca dati dei progetti:** miglioramento dell'accesso dei cittadini ai risultati dei progetti nei settori principali per favorire la trasparenza e la comparabilità delle iniziative finanziate dall'UE, per dimostrare i diversi modi in cui la spesa dell'UE contribuisce alla società;
- vi. **comunicazione:** miglioramento della comunicazione e della cooperazione tra gli attori coinvolti nella pianificazione, nell'esecuzione e nel discarico del bilancio, e con il pubblico, allineando le aspettative, mettendo in comune le esperienze in materia di esecuzione e comunicando i risultati ottenuti.

Una delle azioni da realizzare è la formazione di un gruppo di lavoro interistituzionale sul bilancio basato sui risultati, che riunirà le istituzioni coinvolte nel processo di bilancio (Commissione, Parlamento europeo, Consiglio e Corte dei conti) per sviluppare una percezione condivisa del concetto di bilancio basato sui risultati, delle sue caratteristiche principali, del ruolo e delle responsabilità delle istituzioni e degli Stati membri dell'UE per garantire un'efficace esecuzione del bilancio. Sulla base dell'attuale quadro giuridico e normativo, il gruppo di lavoro individuerà i miglioramenti del modello di bilancio basato sui risultati attualmente impiegato per il bilancio dell'UE e definirà i tempi più adatti per la loro realizzazione.

1.2.2 Adeguare l'intensità dei controlli ai rischi

Garantire il rapporto costo/efficacia dei sistemi di gestione e di controllo è uno degli obiettivi della strategia che mira a incentrare il bilancio dell'UE sui risultati. Sistemi di controllo inefficienti assorbono quantità considerevoli di risorse che potrebbero altrimenti contribuire al raggiungimento dei risultati. Tali sistemi impongono un notevole onere amministrativo ai beneficiari, scoraggiandone la partecipazione ai programmi.

Il regolamento finanziario rivisto¹ impone agli OD di considerare i rischi e il rapporto costo/efficacia nel definire i sistemi di controllo interno (articolo 66, paragrafo 2, del regolamento finanziario) e di rendere conto nella RAA in merito al costo e ai benefici dei controlli (articolo 66, paragrafo 9, del regolamento finanziario). La valutazione del rapporto costo/efficacia dei controlli serve in primo luogo a favorire la gestione della progettazione dei sistemi di controllo e delle relative risorse. Le strategie e i sistemi di controllo dovrebbero prevedere un controllo più intenso e frequente nei settori maggiormente a rischio e garantire che i controlli apportino costantemente un valore aggiunto.

Le comunicazioni sul rapporto costo/efficacia sono migliorate nel 2014. 42 dei 49 servizi hanno raggiunto una conclusione sull'efficienza, sotto il profilo dei costi, dei sistemi di gestione e di controllo. Gli altri non sono stati in grado di farlo, soprattutto perché non disponevano dei dati precedenti o dei parametri o avevano difficoltà a valutare i benefici dei controlli. Un maggior numero di DG ha potuto comunicare una serie più nutrita di rapporti, distinguendo fra tutte o alcune delle varie fasi della strategia di controllo.

Nel 2014 sono state adottate due iniziative per affrontare i problemi principali individuati dai servizi:

- lo sviluppo di una funzionalità in ABAC² per registrare i risultati dei controlli;
- l'istituzione di una serie di indicatori semplificati per misurare i costi e i benefici dei controlli.

Tutti i servizi che hanno raggiunto una conclusione hanno dichiarato che i loro sistemi di controllo interno sono efficaci sotto il profilo dei costi poiché i benefici quantificabili superano i costi, sulla base dei benefici non quantificabili e/o sulla base di una tendenza stabile o positiva degli indicatori di efficienza.

La Commissione incarica i suoi servizi di sviluppare un calcolo comune dei costi dei loro controlli al fine di migliorare la coerenza all'interno della Commissione e produrre una serie di risultati attendibili che possano essere utilizzati per determinare il rapporto costo/efficacia del sistema di controllo vigente nel contesto degli obiettivi strategici applicabili.

¹ Il regolamento finanziario rivisto è entrato in vigore nel gennaio 2013.

Regolamento finanziario: 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 (GU L 298 del 26.10.2012, pag. 1).

Modalità di applicazione: regolamento delegato (UE) n. 1268/2012 della Commissione, del 29 ottobre 2012, recante le modalità di applicazione del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione (GU L 362 del 31.12.2012, pag. 1).

² ABAC è il sistema contabile basato sul principio della competenza utilizzato nella Commissione.

1.2.3 *Mappare le informazioni comunicate sulle prestazioni*

La relazione di sintesi 2013 invita i servizi centrali ad analizzare, nelle future RAA, le varie forme di comunicazione di informazioni sui risultati. Per il 2014 è stato rilevato che:

- le informazioni sulle prestazioni figurano nella parte I della RAA;
- la relazione annuale di valutazione (relazione di cui all'articolo 318) fornisce informazioni sui risultati conseguiti, ossia sul modo in cui i principali programmi finanziari hanno contribuito agli obiettivi chiave della politica dell'UE, tra cui, se del caso, quelli di Europa 2020;
- la relazione di sintesi dovrebbe contenere una selezione dei principali indicatori di efficienza, estesa alle comunicazioni sui programmi non comportanti impegni di spesa, e rimandare alle RAA per un'analisi più approfondita;
- informazioni aggiuntive su Europa 2020 sono disponibili su canali specifici; e
- le informazioni sulle iniziative faro dovrebbero essere razionalizzate e comunicate nel quadro delle politiche principali. Si sconsiglia di comunicarle separatamente in quanto le modalità di monitoraggio e rendicontazione relative ai programmi previste dal nuovo quadro finanziario pluriennale non lo consentono.

La Commissione incarica i suoi servizi di continuare a impegnarsi per migliorare la comunicazione di informazioni sulle prestazioni nell'ambito delle RAA.

2 SFIDE SPECIFICHE IN MATERIA DI GESTIONE DELLE RISORSE

Una gestione efficiente ed efficace delle risorse permette di attuare efficacemente la politica della Commissione. Nel 2014 la Commissione ha dovuto affrontare importanti sfide in questo campo. Talvolta si è trattato di problemi occasionali, come per esempio la carenza di stanziamenti di pagamento da parte dei servizi della Commissione; in altri casi sono emerse difficoltà ricorrenti. La delega sempre più frequente dei compiti ad agenzie, imprese comuni e organismi incaricati ha indotto la Commissione a riesaminare i meccanismi di supervisione applicabili. Un altro settore che merita attenzione è l'attendibilità dei dati forniti dagli Stati membri. Per ciascuna sfida la Commissione ha adottato azioni di attenuazione o misure correttive per ridurre i rischi individuati.

2.1 Carenza di stanziamenti di pagamento

Il quadro finanziario pluriennale 2014-2020 è il primo a mettere a disposizione risorse di bilancio inferiori rispetto a quelli precedenti. I massimali dei pagamenti subiscono una pressione assai più forte di quanto non avvenisse nei precedenti quadri finanziari pluriennali, per due motivi:

- gli impegni non pagati dei programmi 2007-2013 gravano pesantemente sull'avvio del quadro 2014-2020 (il 21,7% dei massimali dei pagamenti per il periodo); e
- una riduzione particolarmente netta nei massimali dei pagamenti nel 2014 (quasi 9 miliardi di EUR in meno rispetto all'importo messo a bilancio nel 2013) e nel 2015.

In tale contesto la Commissione ha dovuto affrontare (soprattutto nel 2014) la sfida di dover onorare gli obblighi giuridici derivanti dagli impegni passati varando contemporaneamente la nuova generazione di programmi.

I servizi della Commissione hanno rigorosamente controllato l'attuazione del bilancio. Hanno adottato misure per garantire un uso accorto degli scarsi stanziamenti di pagamento, riducendo al minimo gli interessi di mora e tenendo conto altresì dell'impatto negativo sui terzi: per esempio hanno accordato priorità ai beneficiari finanziariamente più deboli, come gli Stati membri che fruiscono di assistenza finanziaria, le PMI e le ONG³.

La Commissione ha tenuto informati il Parlamento europeo e il Consiglio della situazione dell'attuazione del bilancio. Già nel maggio 2014 la Commissione ha proposto un progetto di bilancio rettificativo per far fronte al livello senza precedenti di richieste di pagamento per i programmi di coesione 2007-2013, ricevute nelle ultime settimane del 2013. Il 17 dicembre 2014 è stato raggiunto un accordo sul bilancio rettificativo, che ha permesso di rafforzare il livello di stanziamenti di pagamento nel bilancio del 2014, utilizzando per i pagamenti soprattutto il margine per imprevisti. In tal modo è stato possibile eseguire un vastissimo volume di pagamenti negli ultimi quattro giorni lavorativi dell'anno, limitando l'arretrato dei mancati pagamenti alla fine del 2014.

Tuttavia, nonostante le misure adottate e gli ulteriori stanziamenti di pagamento ricevuti nell'ultima parte dell'anno, la Commissione non ha potuto evitare taluni ritardi nei pagamenti e nelle attività riguardanti i contratti, con il conseguente effetto domino sui pagamenti previsti dai nuovi programmi.

La Commissione ha valutato l'impatto esercitato da tali problemi sulla realizzazione degli obiettivi e ha concluso che, tenendo conto della gestione attiva degli stanziamenti di pagamento disponibili nel corso dell'anno di riferimento, l'impatto finanziario e reputazionale della situazione in esame è stato sufficientemente attenuato.

Per quanto riguarda l'impatto finanziario, numerosi servizi della Commissione hanno dovuto affrontare importanti sfide gestionali e operative; alcuni programmi di spesa hanno esaurito gli stanziamenti di pagamento parecchi mesi prima della fine dell'anno. Per questi programmi, le possibilità di riassegnazioni tra le linee di bilancio sono state esaurite in attesa dell'approvazione della richiesta di stanziamenti di pagamento supplementari nel bilancio rettificativo.

Nel 2014 gli interessi di mora si sono quasi quintuplicati, collocandosi a circa 3 milioni di EUR per l'intero bilancio. Nonostante tale aumento, l'importo assoluto degli interessi è relativamente contenuto rispetto al livello dei mancati pagamenti alla fine del 2014. Questi ultimi si sono largamente concentrati (24,7 miliardi di EUR) nel settore della politica di coesione, in cui il rimborso di crediti agli organismi pubblici degli Stati membri è subordinato

³ PMI: piccole e medie imprese;
ONG: organizzazioni non governative.

alla disponibilità di bilancio e non si applicano interessi di mora, circostanze queste che limitano notevolmente l'impatto finanziario sul bilancio dell'UE. Non sono state segnalate controversie legali relative a ritardi nei pagamenti.

Per quanto riguarda l'impatto reputazionale, i servizi si sono adoperati per gestire in maniera attiva gli stanziamenti disponibili, in varie maniere:

- attivandosi per recuperare gli importi non dovuti;
- riducendo la percentuale del prefinanziamento;
- sfruttando al meglio le scadenze di pagamento; e
- rinviando gli inviti a presentare proposte e le gare d'appalto, insieme alle attività riguardanti i contratti, con il risultato di prorogare al 2015 una serie di scadenze di pagamento. In tal modo si è limitato l'impatto negativo sul bilancio dell'UE, ma vi sono state ripercussioni sulle legittime aspettative delle parti interessate, che potrebbero essere stati costretti a posporre l'avvio del proprio progetto e/o a reperire provvisoriamente una percentuale maggiore di cofinanziamento. Finora, tuttavia, il danno reputazionale è stato circoscritto, mediante un'attenta valutazione, al fine di limitare le ripercussioni sulle attività chiave.

La Commissione incarica i suoi servizi di continuare a gestire l'attuazione del bilancio, adottando, se del caso, misure tese ad attenuare i rischi derivanti da eventuali carenze di stanziamenti.

2.2 Impatto degli organismi incaricati sulla catena dell'affidabilità

Sempre più spesso la Commissione affida la gestione dei fondi UE ad altri organismi (cfr. l'allegato 4), alcuni dei quali sono sottoposti a una procedura di discarico specifica, diversa da quella della Commissione. Nell'ambito di questa procedura la gestione dell'organismo incaricato deve render conto dell'effettivo impiego dei fondi e, a sua volta, l'OD deve garantire una supervisione proporzionata ma efficace dell'organismo stesso. Dal momento che la spesa rientra nell'ambito della dichiarazione di affidabilità, gli OD devono riferire nelle RAA i risultati dei controlli e segnalare, se del caso, eventuali carenze rilevanti che possano dare adito a riserve.

Si prevede che nel periodo di programmazione 2014-2020 gli organismi incaricati svolgano un ruolo sempre più importante nella gestione del bilancio. Questa tendenza - emersa con chiarezza nel 2014, primo anno di attuazione dei nuovi programmi - si riflette nelle RAA del 2014. La direzione generale dell'Istruzione e della cultura (DG EAC) e la direzione generale del Mercato interno, dell'industria, dell'imprenditoria e delle PMI (DG GROW, ex DG ENTR), per esempio, eseguono rispettivamente il 95% e l'89% dei loro bilanci delegando i compiti di gestione ad altri organismi. Per la direzione generale della Mobilità e dei trasporti (DG MOVE) e la direzione generale della Stabilità finanziaria, dei servizi finanziari e dell'Unione dei mercati dei capitali (DG FISMA, ex DG MARKT), la percentuale supera il 50%.

La capacità degli OD di supervisionare gli organismi incaricati, ottenendone una ragionevole affidabilità, dipende in larga misura dalle strutture di responsabilità e dalle disposizioni in materia di trasparenza contenute negli accordi di delega stipulati con ciascun organismo incaricato. Essenzialmente la strategia di controllo deve garantire che gli accordi di delega comportino i seguenti obblighi:

- i. che gli organismi riferiscano i risultati dei controlli in maniera affidabile e trasparente; e
- ii. che le strutture di responsabilità degli organismi siano sottoposte a un'adeguata supervisione.

Per i programmi 2014-2020, a ciascuna DG è stata attribuita la responsabilità degli strumenti finanziari relativi al suo settore di attività. La Commissione ha concluso con la Banca europea per gli investimenti (BEI) e con il Fondo europeo per gli investimenti accordi quadro finanziari e amministrativi destinati prevedibilmente a ridurre i costi amministrativi, rafforzare la responsabilità e garantire la coerenza. La Commissione ha elaborato un modello secondo il quale in ogni accordo di delega stipulato con i servizi competenti figurano i principali obblighi in materia di governance, controllo e comunicazione.

Per il 2014 la struttura delle RAA è stata migliorata in modo da includere tutte le forme e tutti i casi di gestione di fondi con organismi incaricati, se necessario anche nell'ambito delle riserve.

La Commissione incarica i suoi servizi che delegano i compiti di attuazione del bilancio ad altri organismi di garantire che gli accordi di delega contengano le disposizioni e le modalità pratiche proporzionate necessarie affinché tali organismi comunichino, in maniera tempestiva e trasparente, i risultati dei controlli; gli accordi dovranno inoltre contenere adeguate misure di supervisione che garantiscano in maniera ragionevole l'attendibilità delle informazioni comunicate.

La Commissione incarica i servizi competenti di comunicare nelle RAA i risultati della supervisione di tali organismi, insieme a qualsiasi elemento pertinente alle conclusioni in materia di affidabilità. Occorre vigilare attentamente per scongiurare interruzioni nella catena dell'affidabilità.

2.3 Attendibilità dei risultati dei controlli comunicati dagli Stati membri

L'attendibilità delle relazioni di controllo fornite dagli Stati membri rimane problematica. Nel quadro della gestione concorrente, gli Stati membri hanno la responsabilità di istituire e mantenere sistemi di gestione e di controllo affidabili.

I regolamenti consentono alla Commissione, in determinate circostanze, di fare affidamento sul lavoro svolto dalle autorità di audit degli Stati membri. Per quanto riguarda la politica di coesione, le autorità di audit garantiscono alla Commissione il funzionamento efficace dei sistemi di gestione e di controllo nonché la legittimità e la regolarità della spesa certificata. Quanto alla politica agricola comune (PAC), gli organismi indipendenti di certificazione emettono un parere sulla qualità dei controlli in loco e sulla precisione delle statistiche di controllo fornite da ciascun organismo pagatore.

Inoltre, il sistema di rettifiche nette che la Commissione applica in caso di errori⁴ (cfr. il punto 2.4) stimola gli Stati membri a intensificare gli sforzi per individuare gli errori. Tale sistema dovrebbe incoraggiare gli Stati membri a dar prova del loro impegno per migliorare la responsabilità e la trasparenza rafforzando le misure di controllo, ove necessario, in particolare per quanto riguarda i controlli di gestione di primo livello, prima di certificare le spese alla Commissione, e adottando norme di ammissibilità chiare per ridurre il rischio di errore.

In tale contesto la Commissione rinvia al regolamento recante disposizioni comuni sui fondi SIE per il periodo di programmazione 2014-2020⁵, che apporta una serie di miglioramenti ai sistemi di gestione e agli obblighi di comunicazione. Benché il processo legislativo abbia introdotto ulteriori eccezioni e condizioni più rigorose, che impongono alla Commissione di attenuare i rischi connessi, tali disposizioni dovrebbero rafforzare la responsabilità degli Stati membri, mettendoli in grado di affrontare meglio gli errori e garantire la legittimità e la regolarità delle operazioni che essi stessi controllano o gestiscono. In particolare sono state incluse condizioni *ex ante*, norme di ammissibilità armonizzate e semplificate, possibilità più ampie di utilizzare modalità semplificate di dichiarare i costi ammissibili e un nuovo pacchetto annuale di affidabilità comprendente i conti annuali, la dichiarazione di gestione e la sintesi annuale, nonché il parere di audit e la relazione di controllo.

Le direzioni generali interessate hanno messo a punto una strategia di audit unica e un piano di audit comune per ottenere ragionevoli garanzie in merito alla conformità e all'efficace funzionamento dei sistemi di controllo. Il processo complessivo di garanzia dell'affidabilità si basa su una struttura di controllo ispirata al concetto di audit unico, secondo il quale il controllo a livello di Commissione può fondarsi sui controlli già svolti da altri organismi (le autorità di controllo dei programmi negli Stati membri).

Per quanto riguarda l'agricoltura, le modifiche introdotte dal nuovo regolamento orizzontale specifico⁶ impongono inoltre agli organismi indipendenti di certificazione di verificare, a partire dal 2015, i risultati dei controlli in loco effettuati dagli organismi pagatori, ripetendoli sulla base di un campione rappresentativo ed emettendo un parere di audit sulla legalità e sulla regolarità della spesa. Se da un lato ciò dovrebbe migliorare la qualità dei controlli in loco effettuati dagli Stati membri, dall'altro l'obiettivo reale è quello di utilizzare il tasso di errore convalidato dagli organismi indipendenti di certificazione.

⁴ Le rettifiche finanziarie nette per la politica di coesione riguardano soltanto il periodo 2014-2020.

⁵ Fondi strutturali e d'investimento europei (SIE), comprendenti il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE) e il Fondo di coesione, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

⁶ 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, pagg. 549–607).

I servizi competenti per le spese della politica di coesione hanno verificato la precisione dei dati forniti dagli Stati membri⁷, effettuando una valutazione dei controlli di primo livello per il 2007-2013 mediante audit mirati sui programmi ad alto rischio, soprattutto per individuare le cause di fondo dell'insufficiente affidabilità delle verifiche di gestione. Anche la direzione generale della Politica regionale e urbana (DG REGIO) e la direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione (DG EMPL) hanno deciso di ampliare il raggio d'azione degli audit sui dati relativi agli importi ritirati e recuperati che saranno comunicati dagli Stati membri nei prossimi anni, e di utilizzare tutti i risultati disponibili comunicati dalle autorità di audit per migliorare l'affidabilità dei dati riferiti utilizzati per il calcolo del rischio residuo cumulativo⁸.

I risultati di questa valutazione per l'esercizio finanziario 2014 sono i seguenti:

- spese relative al FESR e alla coesione per il periodo 2007-2013: la DG REGIO ha valutato che il 96% dei tassi d'errore comunicati costituisca una fonte di informazione affidabile, e quindi ha aumentato al 2,6% il tasso di errore medio dall'1,8% comunicato dalle autorità di audit nazionali;
- Fondo sociale europeo (FSE) 2007-2013: la DG EMPL ha valutato che l'88,1% dei tassi d'errore comunicati costituisca una fonte di informazione affidabile, e ha quindi aumentato il tasso di errore medio comunicato dalle autorità di audit nazionali dello 0,9%, portandolo dall'1,9% al 2,8%; e
- PAC: le modifiche apportate dalla direzione generale dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale (DG AGRI) ai tassi di errore risultanti dai dati riferiti dagli organismi pagatori hanno prodotto un incremento dell'1,99% per i pagamenti diretti (dallo 0,55% al 2,54%) e del 3,57% per lo sviluppo rurale (dall'1,52% al 5,09%).

Le RAA del 2014 contengono i risultati della valutazione effettuata dalla Commissione in merito alla precisione e all'affidabilità delle informazioni e dei risultati degli audit svolti dalle autorità nazionali. Tali risultati comprendono i risultati quantitativi della valutazione per ciascun programma operativo od organismo pagatore, incluse eventuali stime o modifiche successivamente apportate dalla Commissione ai tassi di errore comunicati. Per i programmi operativi o gli organismi pagatori sottoposti a riserva, le RAA rispecchiano anche i piani d'azione adottati per risolvere le lacune sistemiche individuate.

È importante sottolineare che:

⁷ Per quanto riguarda la DG REGIO, l'attività di audit mirava essenzialmente a valutare l'affidabilità dei risultati degli audit nazionali e dei tassi di errore comunicati (tramite l'indagine "Verifica delle autorità di audit" e mediante una valutazione documentale), nonché l'affidabilità degli importi di revoche e recuperi comunicati (fondati sugli audit in loco basati sul rischio e sulla coerenza dei controlli documentali).

⁸ In seguito a questo lavoro, la DG REGIO ritiene che il 15% circa degli importi ritirati e recuperati che sono stati comunicati dagli Stati membri non sia affidabile; tale percentuale pertanto non è stata inclusa nel calcolo del rischio residuo cumulativo per le RAA del 2014.

- i. la maggioranza delle relazioni di controllo sugli audit effettuate dagli Stati membri è affidabile; e
- ii. la Commissione non si limita a basarsi sui risultati, ma li valuta per trarne conclusioni ai fini della propria garanzia di affidabilità.

Se necessario, gli OD adeguano i tassi di errore riferiti o le statistiche di controllo sulla base di eventuali informazioni supplementari, oppure applicano una rettifica forfettaria se le informazioni fornite dallo Stato membro non sono considerate sufficientemente attendibili.

Poiché le disposizioni in materia di gestione, comunicazione e responsabilità sono state soggette a una radicale revisione, la Commissione incarica i suoi servizi che gestiscono il bilancio secondo la gestione concorrente di adattare secondo quanto necessario la metodologia al nuovo periodo di programmazione per valutare l'efficacia dei sistemi di gestione e di controllo applicati dagli organismi competenti negli Stati membri, per tutti i fondi SIE e, per quanto possibile, per il FEAGA. In tal modo si terrà conto delle modifiche introdotte nel quadro giuridico derivante dal regolamento finanziario rivisto.

2.4 Importo a rischio e capacità correttiva dei sistemi di controllo

La Corte dei conti (nella relazione annuale del 2013) e il Parlamento europeo (nella risoluzione di discarico) hanno ritenuto che alcune RAA potessero sottostimare gli "importi a rischio" e hanno suggerito di chiarire il calcolo di tali importi e di valutare l'impatto dei meccanismi correttivi su questi importi.

Per rispondere a tali osservazioni, gli OD hanno inserito per la prima volta, nelle RAA del 2014, la loro migliore stima dell'importo totale a rischio⁹ per l'intero bilancio di cui sono responsabili. Negli anni precedenti, questo si faceva solo per la parte di spesa sottoposta a riserve. La migliore stima riguarda le spese che potrebbero non essere conformi agli obblighi normativi e contrattuali nel momento in cui il pagamento viene effettuato, ossia dopo l'applicazione dei controlli *ex ante*, il cui scopo è appunto quello di *scongiurare* errori e irregolarità.

Inoltre, gli OD hanno comunicato le future rettifiche stimate, vale a dire la loro stima delle rettifiche finanziarie e dei recuperi che si prevede deriveranno dai controlli da essi applicati in futuro. Le stime si basavano sull'importo medio delle rettifiche¹⁰ dal 2009, che costituiscono la migliore indicazione disponibile della capacità correttiva del controllo *ex post*.

⁹ Cfr. le definizioni nell'allegato 3.

¹⁰ Queste sono basate sui dati riportati nella nota 6 ai rendiconti finanziari ("Tutela del bilancio dell'UE"). Per garantire che le future rettifiche stimate si riferiscano solo ai controlli attuati dopo il momento del pagamento, alcuni servizi hanno adeguato questi dati riducendo le rettifiche e i recuperi non conseguenti a controlli *ex post*. Per l'agricoltura è stata utilizzata una base triennale che esclude la condizionalità, giacché questo è sembrato il periodo di riferimento più significativo.

Gli OD hanno comunicato l'importo totale a rischio per l'anno in questione insieme alla migliore stima del volume di errori e irregolarità che sarebbe stato possibile correggere in futuro. Ciò offre un'immagine ragionevole e quantificata della prestazione dei sistemi di controllo alla fine dell'esercizio finanziario, tenendo conto del fatto che il ciclo di controllo è pluriennale e ulteriori misure correttive saranno applicate in futuro. È importante tener presente che l'importo a rischio si riferisce alla mancata conformità alle disposizioni normative e contrattuali. Un numero considerevole di questi casi non dà luogo a importi indebitamente versati e pertanto non comporta ordini di recupero o rettifiche finanziarie¹¹.

Nella revisione paritetica delle RAA, e per ragioni di coerenza, si è prestata particolare attenzione a potenziali sottostime dell'importo a rischio e sovrastime della capacità correttiva, e alla necessità di garantire l'uso coerente dei concetti correlati all'errore. Le definizioni utilizzate sono esposte nell'allegato 3 e i dati dettagliati si trovano nell'allegato 2. La seguente tabella 1 mostra i dati raggruppati per tipologia di servizi.

Alcuni servizi hanno modificato le stime alla luce delle proprie circostanze specifiche. Ne sono risultate stime più prudenti nelle RAA.

¹¹ Per esempio, nel caso in cui un beneficiario dichiara una spesa nel periodo contabile sbagliato o il beneficiario dichiara una spesa inammissibile mentre il totale dei costi ammissibili dichiarati supera comunque la soglia del contributo dell'UE (e quindi non vi sono effetti finanziari).

Tabella 1: Importo complessivo a rischio e stima delle rettifiche future nel 2014 (milioni di EUR)

Settore ¹²	Spese totali	Importo a rischio ¹³		Stima delle rettifiche future
		Valore minimo	Valore massimo	
Agricoltura	55 650	1 727	1 727	863
Coesione ¹⁴	56 770	1 395	2 693	1 574
Aiuti esterni ¹⁵	10 288	289	302	91
Ricerca	10 560	210	245	152
Altre politiche interne	3 587	31	36	21
Amministrazione	5 583	0	34	2
Totale	142 439	3 651	5 036	2 703

Per le direzioni generali Occupazione, affari sociali e inclusione (DG EMPL), Politica regionale e urbana (DG REGIO), Affari marittimi e pesca (DG MARE), Migrazione e affari interni (DG HOME), Politica di vicinato e negoziati di allargamento (DG NEAR, ex DG ELARG), Aiuti umanitari e protezione civile (DG ECHO), Ambiente (DG ENV), Mercato interno, industria, imprenditoria e PMI (DG GROW, ex DG ENTR), Mobilità e trasporti (DG MOVE), ed Energia (DG ENER), nonché per l'Agenzia esecutiva per l'innovazione e le reti (INEA), la stima della capacità correttiva supera il valore minimo dell'importo complessivo a rischio. Nel settore della politica di coesione ciò dipende soprattutto dal fatto che la capacità correttiva si basa su una media di sei anni, mentre l'importo a rischio si riferisce al livello di errore stimato nel 2014, che è inferiore a quello degli anni precedenti. In altri casi la causa è da ricercarsi nell'elevato livello di rettifiche connesso alle attività svolte nel quadro dei programmi passati.

In conclusione, i dati dimostrano che la migliore stima dell'importo complessivo a rischio nel 2014 per l'intera Commissione oscilla tra 3 651 e 5 036 milioni di EUR. Sulla base dell'esperienza passata, la Commissione stima che i controlli che essa attuerà nei prossimi anni individueranno e correggeranno errori per un importo totale di circa 2 700 milioni di EUR.

¹² Le tabelle dell'allegato 2 forniscono l'elenco dei servizi compresi in ciascun settore e dei rispettivi importi. Le spese totali si basano sui "pagamenti effettuati" nel 2014, risultanti dall'allegato 3 (tabella 2) delle RAA. Queste cifre provengono dai dati contabili provvisori del 2014, disponibili al 31 marzo 2015, suscettibili di revisione. L'assegnazione delle spese tra i servizi corrisponde alle responsabilità attribuite agli OD dalle norme interne della Commissione.

¹³ Alcuni servizi hanno stimato il proprio importo globale a rischio per l'anno nella forma di un intervallo, a seconda della metodologia utilizzata in base alla disponibilità dei dati. Si invita a fare riferimento alle varie RAA.

¹⁴ Compresa la DG HOME.

¹⁵ Per la DG DEVCO le spese totali comprendono il bilancio dell'UE (3 844 milioni di EUR) e le spese del FES (3 671 milioni di EUR). La DG DEVCO ha comunicato che le stime dell'importo a rischio e della capacità correttiva erano state corrette al rialzo per l'applicazione alle spese del 2014 della capacità correttiva media a partire dal 2009.

Nel 2014 la Commissione ha migliorato anche la qualità dei dati forniti dagli Stati membri per i recuperi e le rettifiche finanziarie. Ha inoltre promosso il ricorso alle migliori prassi per migliorare i meccanismi di recupero a livello di Stati membri e UE.

I rendiconti finanziari consolidati provvisori (cfr. la nota 6 sulla "tutela del bilancio dell'UE") indicano le rettifiche finanziarie e i recuperi confermati/decisi e attuati in tutti i settori di attività nel 2014. Questi erano pari a 2980 milioni di EUR (rispettivamente 3362, 4419 e 1840 milioni di EUR nel 2013, 2012 e 2011); sono indicati, suddivisi per settore di attività, nelle tabelle 2 e 3.

Tabella 2. Rettifiche finanziarie e recuperi confermati/decisi nel 2014 (milioni di EUR)

Settore di attività	Rettifiche finanziarie	Recuperi	Totale
Agricoltura			
FEAGA	1 649	213	1 862
Sviluppo rurale	220	165	385
Politica di coesione			
FESR	1 330	-	1 330
Fondo di coesione	292	-	292
FSE	342	1	343
SFOP/FEP	39	29	67
FEAOG Sezione orientamento	13	5	18
Altro	-	-	-
Politiche interne	5	293	298
Politiche esterne	n.d.	127	127
Amministrazione	n.d.	5	5
Totale confermati/decisi nel 2014	3 890	838	4 728

Tabella 3: Rettifiche finanziarie e recuperi attuati nel 2014 (milioni di EUR)

Settore di attività	Rettifiche finanziarie	Recuperi	Totale
Agricoltura			
FEAGA	796	150	946
Sviluppo rurale	86	167	252
Politica di coesione			
FESR	823	1	824
Fondo di coesione	191	-	191
FSE	289	1	290
SFOP/FEP	41	25	66
FEAOG Sezione orientamento	13	5	18
Altro	-	-	-
Politiche interne	5	274	279
Politiche esterne	n.d.	108	108
Amministrazione	n.d.	5	5
Totale attuati nel 2014	2244	736	2980

La rettifica degli importi versati indebitamente costituisce un aspetto importante di una sana gestione finanziaria. La Commissione coglierà ogni opportunità per incoraggiare le autorità degli Stati membri a sfruttare fino in fondo gli strumenti disponibili per prevenire errori e adempiere i loro obblighi e le loro responsabilità per tutti i programmi rientranti nella gestione concorrente, allo scopo di tutelare il bilancio dell'UE e risolvere le carenze ancora rilevabili nei propri sistemi di gestione e di controllo.

Inoltre, per quanto riguarda le frodi, tutti i servizi della Commissione si sono adoperati per rafforzare i propri sistemi di controllo interno e ovviare al rischio di frode. Tutti hanno adottato una strategia antifrode, conformandosi così al requisito previsto dalla strategia antifrode della Commissione (CAFS).

3 AFFIDABILITÀ DELLA GESTIONE

Le sezioni 1 e 2 hanno illustrato il modo in cui i servizi della Commissione hanno migliorato il loro sistema di trasmissione di informazioni sulle prestazioni delle politiche e sulle sfide connesse alla gestione delle risorse. La presente sezione riguarda le dichiarazioni di affidabilità delle direzioni generali e il parere complessivo del Servizio di audit interno (IAS), che formano la base su cui la Commissione assume la responsabilità politica per la gestione del bilancio.

3.1 Affidabilità derivante dalle relazioni annuali di attività

Gli OD hanno valutato i risultati dei controlli e tutti gli altri elementi pertinenti a sostegno dell'affidabilità relativa al raggiungimento degli obiettivi del controllo. Essi hanno preso in considerazione tutte le lacune significative individuate, valutandone l'impatto cumulativo

sull'affidabilità complessiva, in termini sia quantitativi che qualitativi, per determinarne l'importanza. Di conseguenza hanno allegato alle dichiarazioni di affidabilità un totale di 25 riserve, 20 delle quali quantificabili e cinque non quantificabili ma basate su motivi di reputazione. Gli OD emettono dichiarazioni di affidabilità prive di riserve per le operazioni di entrata.

Il numero di riserve nelle RAA è aumentato rispetto alle 21 del 2013. Sono state formulate quattro¹⁶ nuove riserve, mentre una¹⁷ è stata sciolta¹⁸. Una riserva ricorrente è stata suddivisa¹⁹ in due riserve separate, ciascuna oggetto di uno specifico piano d'azione.

Nonostante questo aumento del numero di riserve, la spesa interessata dalle riserve quantificabili è diminuita di 6 856 milioni di EUR (da 51 248 milioni di EUR nel 2013 a 44 392 milioni di EUR), ossia il 31% circa della spesa totale gestita²⁰ nel 2014. Ciò dipende dalla diminuita portata delle riserve esistenti formulate da DG AGRI, DG REGIO, DG EMPL e di quelle formulate nel settore della ricerca. Le nuove riserve non riguardano i principali programmi di spesa e pertanto non si traducono in forti incrementi di portata. L'importo a rischio per le spese sottoposte a riserva²¹, tenendo conto dei recuperi e delle rettifiche finanziarie effettuati finora, viene stimato a 2 285 milioni di EUR. I risultati per settore di attività sono illustrati nella tabella 4. I risultati dettagliati per servizio sono esposti nell'allegato 2.

¹⁶ Le nuove riserve riguardano la politica estera e di sicurezza comune (gestita dallo strumento di politica estera - FPI), IPA/CARDS/PHARE – la gestione indiretta da parte dei paesi beneficiari (IMBC) e la gestione indiretta da parte di altri organismi delegati (IMEE) (entrambi gestiti dalla DG ELARG), nonché il programma di sostegno alla politica PIC-TIC (gestito dalla DG CNECT).

¹⁷ La DG SANCO ha sciolto la riserva sui programmi di eradicazione e di sorveglianza delle malattie animali nel settore della sicurezza degli alimenti e dei mangimi.

¹⁸ Per sciogliere la riserva gli OD sono stati invitati a dimostrare che le lacune erano state effettivamente risolte.

¹⁹ Per motivi di chiarezza, la DG REGIO ha suddiviso la riserva ricorrente su FESR/Coesione/IPA in due parti: una su FESR/Coesione e una su IPA.

²⁰ Compreso il FES.

²¹ Eccezion fatta per la gestione concorrente, nella quale gli importi comunicati non comprendono le rettifiche finanziarie né i recuperi.

Tabella 4: Portata e importo a rischio delle riserve 2014 (milioni di EUR).

Settore di attività ²²	Spese totali	Portata: spese sottoposte a riserva ²³	Importo a rischio sottoposto a riserva ²⁴
Agricoltura	55 650	27 255 ²⁵	1 447
Coesione ²⁶	56 770	5 650	418
Aiuti esterni	10 288	7 940	216
Ricerca ²⁷	10 560	3 489	200
Altre politiche interne	3 587	58	4
Amministrazione	5 583	-	-
Totale	142 439	44 392	2 285

Queste riserve interessano tutti i principali settori di spesa (agricoltura, fondi strutturali e di coesione, relazioni esterne, nonché ricerca e altre politiche interne). In tutti i casi, gli OD hanno adottato piani di azione per risolvere le lacune di fondo e attenuare i rischi che ne derivano.

Se il livello di errore è persistentemente elevato, il regolamento finanziario prevede che la Commissione identifichi le lacune nelle disposizioni giuridiche e/o nei sistemi di controllo, analizzi i costi e i benefici di potenziali misure correttive e adotti o proponga i provvedimenti adeguati. I sistemi di gestione e di controllo sono stati sensibilmente modificati nei programmi 2014-2020. La loro attuazione è appena iniziata e la Commissione sarà in grado di determinare gli effetti esercitati dalle nuove misure sul livello di errore solo nel corso del tempo.

²² Le tabelle dell'allegato 2 forniscono l'elenco dei servizi compresi in ciascun settore e dei rispettivi importi. Le spese totali si basano sui "pagamenti effettuati" nel 2014, risultanti dall'allegato 3 (tabella 2) di ciascuna RAA. Queste cifre provengono dai dati contabili provvisori del 2014, disponibili al 31 marzo 2015, suscettibili di revisione. L'assegnazione delle spese tra i servizi corrisponde alle responsabilità attribuite agli OD dalle norme interne della Commissione.

²³ La portata delle riserve comprende la spesa attuata attraverso il sistema di gestione e controlli interessato dalle lacune segnalate.

²⁴ L'importo globale a rischio è una stima dell'importo a rischio per l'intera spesa. Comprende l'importo a rischio sottoposto a riserva e una stima dell'errore per la spesa non interessata dalle riserve, corrispondente a una cifra fino al 2% a seconda della situazione o del programma specifici.

²⁵ L'importo indicato di 27 255 milioni di EUR rappresenta le spese gestite dai sistemi di controllo per cui è stata formulata una riserva e per cui il sistema di gestione e di controllo è stato sottoposto a rigoroso esame da parte della DG AGRI. Ciò significa che sono in corso procedure di verifica della conformità per tutelare il bilancio dell'UE nonché per monitorare, da parte della DG AGRI, le azioni correttive che gli Stati membri dovranno intraprendere se necessario.

²⁶ Compresa la DG HOME.

²⁷ Per la DG DEVCO le spese totali comprendono il bilancio dell'UE (3 844 milioni di EUR) e le spese del FES (3 671 milioni di EUR).

Gli OD hanno individuato i motivi principali delle riserve formulate e hanno avviato azioni correttive per farvi fronte.

La Commissione incarica i suoi servizi di continuare a impegnarsi per individuare nuove misure di semplificazione e di adoperarsi per migliorare i sistemi di controllo per ridurre il rischio di errore, tenuto conto dei costi e del conseguente onere amministrativo.

3.1.1 Competitività per la crescita e l'occupazione

Come nel 2013, le quattro DG e le due agenzie esecutive che attuano il settimo programma quadro di ricerca (PQ7) hanno mantenuto le proprie riserve sulla legittimità e regolarità delle sovvenzioni erogate a rimborso delle dichiarazioni di spesa. Il tasso di errore individuato dal campione di audit rappresentativo comune continua ad attestarsi intorno al 5% per il 2014 (in linea con il 2013), e il tasso di errore residuo è del 3% circa.

L'Agenzia esecutiva del Consiglio europeo della ricerca (ERCEA) e l'Agenzia esecutiva per la ricerca (REA) non hanno formulato riserve su due sottocategorie specifiche (i progetti Ideas e People) per le quali sono emerse prove supplementari sufficienti del fatto che i tassi d'errore di questi programmi erano inferiori alla soglia di rilevanza.

Il direttore della REA **ha mantenuto la riserva relativa a una sottocategoria specifica di piccole e medie imprese (progetti PMI)** a causa del profilo di rischio relativamente più elevato e dei rischi specifici concernenti la contabilità delle PMI per la sovvenzione. È stato varato un piano d'azione specifico per attenuare tali rischi.

L'Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura (EACEA) ha mantenuto la sua riserva sul programma di apprendimento permanente (LLP) alla luce del tasso di errore residuo (4,1%). Gli errori riguardano soprattutto la difficoltà per alcuni beneficiari di produrre una documentazione di sostegno adeguata e la mancata conformità ad alcune norme di ammissibilità. L'EACEA sta analizzando gli errori più frequenti e, se necessario, adotterà ulteriori misure correttive, tenendo conto dei relativi costi e benefici. L'utilizzo obbligatorio dei certificati di audit da parte dei beneficiari, congiuntamente a una migliore comunicazione sugli obblighi finanziari, dovrebbe ridurre ulteriormente il tasso di errore residuo.

Il direttore generale della DG Reti di comunicazione, contenuti e tecnologie ha formulato **una nuova riserva sul tasso di errore residuo (2,94% nel 2014) relativamente alla precisione delle dichiarazioni di spesa del programma di sostegno alla politica TIC rientrante nel programma quadro per la competitività e l'innovazione.** Dato il modesto numero di audit utilizzati per determinare i tassi di errore cumulativo e residuo (18 audit *ex post* per 10,9 milioni di EUR, che rappresentano l'1,6% del finanziamento UE richiesto), i risultati dovrebbero essere valutati con cautela. Tuttavia, i tassi di errore individuati negli ultimi anni (5,29% nel 2014, 2,82% nel 2013) sono crescenti e si prevede che l'obiettivo di un tasso di errore residuo del 2% alla fine del periodo di programmazione del PIC non sarà raggiunto. Per ridurre ulteriormente il tasso di errore residuo del programma di sostegno alla politica TIC, la DG continuerà a svolgere audit *ex post* conformemente alla propria strategia di controllo *ex post* sulle spese non di ricerca (42 audit avviati nel 2014), a offrire guida e feedback ai partecipanti e a certificare i revisori per scongiurare il verificarsi di errori.

3.1.2 *Coesione economica, sociale e territoriale*

Il direttore generale della DG Politica regionale e urbana ha formulato riserve sulle gravi carenze negli aspetti fondamentali dei sistemi di gestione e di controllo di specifici programmi operativi.

- Una riserva finanziaria per il **FESR e il Fondo di coesione 2007-2013, relativa a 77 programmi operativi nei sistemi di gestione e di controllo di 12 Stati membri. La quantificazione della riserva corrisponde allo 0,5%** dei pagamenti intermedi di FESR e Fondo di coesione nel 2014;
- un'altra riserva finanziaria per due programmi dello Strumento di assistenza preadesione (IPA) (per la Turchia e l'Adriatico), corrispondente al 7% dei pagamenti intermedi nel 2014; e
- una riserva per motivi di reputazione, emessa per il 2014, riguardante i sistemi di gestione e di controllo del **FESR/Fondo di coesione 2000-2006** per tre programmi operativi (due in Italia e uno in Irlanda) e in due casi per il Fondo di coesione (settore trasporti) in Romania e in Bulgaria, ma senza impatto finanziario.

In ciascun caso sono state adottate o programmate azioni specifiche per ottenere la garanzia che le misure correttive richieste siano state attuate. Queste misure correttive prevedono una politica rigorosa di interruzioni e sospensioni per proteggere i fondi dell'UE. I pagamenti riprenderanno solo quando vi saranno le prove che le azioni correttive, comprese se necessario le rettifiche finanziarie, sono state attuate. Per quanto riguarda il periodo di programmazione 2000-2006, in ciascun caso sono state adottate azioni specifiche, e la procedura di rettifica finanziaria è in corso nell'ambito del processo di chiusura.

Il direttore generale della DG Occupazione, affari sociali e inclusione ha mantenuto due riserve per gravi carenze negli aspetti fondamentali dei sistemi di gestione e di controllo di specifici programmi operativi:

- la riserva principale è una riserva finanziaria per il Fondo sociale europeo (FSE) 2007-2013, emessa nel 2014 per 36 programmi operativi in 11 Stati membri (Belgio, Repubblica ceca, Francia, Germania, Grecia, Ungheria, Italia, Romania, Slovacchia, Spagna e Regno Unito). L'importo a rischio per la riserva 2007-2013 è stimato all'1,7% dei pagamenti intermedi 2007-2013 effettuati per il FSE nel 2014;
- l'altra è una riserva per motivi di reputazione, emessa nel 2014 riguardo al FSE 2000-2006, per sette programmi operativi in Francia, Italia e Spagna.

Per il periodo di programmazione 2000-2006 non sussistono rischi finanziari, poiché i pagamenti finali non saranno eseguiti prima che tutti i problemi siano stati risolti e sia stato raggiunto un accordo con gli Stati membri in merito al livello di rettifica finanziaria da applicare. La Commissione ha adottato azioni specifiche per ciascun programma per ottenere garanzie che le misure correttive richieste saranno attuate. Queste azioni si basano su una politica rigorosa di interruzioni e sospensioni tesa a proteggere i fondi dell'UE, nonché sull'attuazione delle necessarie rettifiche finanziarie, ma la Commissione continuerà anche a promuovere attivamente i benefici dell'utilizzo di opzioni di costo semplificato nell'ambito del FSE.

Il più grave tra i **nuovi problemi emersi nel 2014** riguarda la Grecia, ove il tasso di errore per i quattro programmi operativi del FSE viene provvisoriamente stimato al 5%. Attualmente tutti i programmi greci sono inclusi nell'elenco delle riserve e in via precauzionale non si effettuano pagamenti, mentre continuano le discussioni con la Corte dei conti europea e le autorità greche.

3.1.3 Crescita sostenibile: risorse naturali

Il direttore generale della DG Agricoltura e sviluppo rurale (DG AGRI) ha mantenuto le riserve su:

- **alcune misure di mercato del FEAGA** per i regimi di aiuto in sei Stati membri (Austria, Francia, Paesi Bassi, Polonia, Spagna e Regno Unito) mentre sono state formulate nuove riserve per la Francia (in merito a un'ulteriore misura) e la Romania. L'importo a rischio corrisponde al 3,13% della spesa erogata. Per la maggior parte delle misure, le carenze sono state individuate dalla Commissione nel corso di audit in loco. Nel caso dei regimi di distribuzione del latte nelle scuole in Francia, la riserva è scaturita dall'elevato tasso di errore riferito dall'autorità dello Stato membro. In tutti i casi, le azioni correttive necessarie sono già state individuate e notificate agli Stati membri interessati;
- **pagamenti diretti del FEAGA** tramite 15 organismi pagatori in sei Stati membri: Spagna (10), Francia, Regno Unito (Inghilterra), Grecia, Ungheria e Portogallo. L'importo a rischio corrisponde al 2% della spesa erogata. Dato che le carenze sono state individuate dalla Commissione stessa, sono già state indicate le necessarie azioni correttive e gli Stati membri interessati hanno ricevuto le notifiche del caso;
- **spese a titolo del FEASR di 22 organismi pagatori in 14 Stati membri**, mentre sono state formulate sei nuove riserve. In totale nel 2014 sussistono 28 riserve in 16 Stati membri: Bulgaria, Germania (3), Danimarca, Spagna (6), Francia (2), Regno Unito (2), Grecia, Ungheria, Italia (4), Lituania, Lettonia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Romania e Svezia. L'importo a rischio corrisponde al 4,76% della spesa erogata. Dato che le carenze sono state individuate dalla Commissione stessa, sono già state indicate le necessarie azioni correttive e gli Stati membri interessati hanno ricevuto le notifiche del caso; e
- **spese in Turchia a titolo dello Strumento di assistenza preadesione per lo sviluppo rurale (IPARD)**. L'importo a rischio corrisponde al 3,2% del totale della spesa IPARD. Le azioni correttive necessarie sono già state individuate e notificate alle autorità turche. La DG AGRI adotterà, se necessario, misure correttive, imponendo rettifiche finanziarie nette per recuperare le spese inammissibili.

Il direttore generale della DG Affari marittimi e pesca **ha mantenuto la sua riserva sui sistemi di gestione e di controllo del Fondo europeo per la pesca (FEP)**, per quanto riguarda l'ammissibilità delle spese dichiarate per Germania (Mecklenburg-Vorpommern), Italia, Paesi Bassi, Polonia e Romania. I pagamenti relativi ai cinque programmi in questione sono stati interrotti. Per ciascun caso è in corso di elaborazione un piano d'azione che specifica le misure da adottare per porre rimedio alle carenze che causano gli elevati tassi di errore, e i tempi applicabili. I pagamenti riprenderanno solo quando tali questioni saranno state affrontate

in modo soddisfacente. L'importo a rischio di questi programmi rappresenta solo l'1,26% del totale dei pagamenti a titolo del FEP nel 2014.

Il direttore generale della DG Azione per il clima (DG CLIMA) ha mantenuto la sua riserva per motivi di reputazione in relazione alle gravi carenze in termini di sicurezza che continuano a essere individuate nel registro del sistema di scambio delle quote di emissione dell'UE (EU ETS). A seguito degli attacchi informatici su alcuni registri nazionali, perpetrati tra il novembre 2010 e il gennaio 2011, un operatore ha presentato un esposto contro la Commissione dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea per il furto di quote di emissione. Questo ha portato alla registrazione di una passività potenziale di 16,2 milioni di EUR nei conti della DG CLIMA. L'azione in giudizio è in corso.

Le misure di sicurezza individuate dalle DG CLIMA, DIGIT e HR, in seguito a una valutazione preliminare del rischio per il registro EU ETS, finora sono state attuate solo in parte. Una valutazione del rischio formale e approfondita, portata a termine nel 2014, ha individuato misure di sicurezza aggiuntive tali da ridurre il rischio a un livello accettabile. Il lancio tempestivo ed efficace del piano d'azione entro il 2016, in seguito alla relazione di audit dell'IAS sulla governance e sicurezza del sistema EU ETS, dovrebbe permettere di ridurre a un livello accettabile il rischio residuo di qualsiasi attacco informatico perpetrato.

3.1.4 Sicurezza e cittadinanza

Il direttore generale della DG Salute e sicurezza alimentare è stato in grado di sciogliere la riserva circa **l'accuratezza delle dichiarazioni di spesa degli Stati membri nell'ambito dei programmi di eradicazione e di sorveglianza delle malattie animali nel settore della sicurezza degli alimenti e dei mangimi.** Il direttore generale aveva già adottato alcune misure di attenuazione per ridurre il tasso di errore in tale settore. L'effetto cumulativo di tutte le misure ha portato il tasso di errore sotto la soglia del 2%.

3.1.5 Europa globale

Il servizio degli strumenti di politica estera (FPI) ha formulato una nuova riserva concernente il tasso di errore residuo del 2,13% per la politica estera e di sicurezza comune (PESC). Sulla base dei controlli ex post effettuati, è stato rilevato che il bilancio della PESC per il disarmo e la non proliferazione registrava un'elevata percentuale di errore.

Il FPI sta esaminando la possibilità di recuperare gli importi inammissibili da due beneficiari in considerazione del fatto che, per il resto, i progetti erano stati portati a termine con successo. Sta altresì considerando le modalità che permetterebbero di evitare in futuro errori analoghi, per esempio un miglioramento dei modelli usati per gli accordi di sovvenzione, in particolare per quanto riguarda i requisiti relativi alla documentazione di sostegno e alle carte d'imbarco a dimostrazione dei viaggi effettuati.

Il direttore generale della DG Sviluppo e cooperazione — EuropeAid (DG DEVCO) ha mantenuto la sua riserva generale per tutte le attività e tutti i cicli di gestione, in quanto il

tasso di errore residuo complessivo in termini di legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti era del 2,81% nel 2014 (3,35% nel 2013 e 3,63% nel 2012). La DG DEVCO gestisce il Fondo europeo di sviluppo (FES) e sei diversi strumenti con differenti basi giuridiche, atti di riferimento e modalità di gestione: diretta (da sedi centrali o delegazioni) e indiretta (con organizzazioni internazionali o altri organi e agenzie). Le operazioni comportano sovvenzioni, appalti, fondi fiduciari e spese amministrative e di sostegno. Sommata al fattore geografico (le operazioni si svolgono in paesi e regioni scarsamente sviluppati, dalle infrastrutture carenti e con una governance debole), tale situazione determina una matrice complessa da cui deriva il profilo di rischio di ogni sottocategoria di operazioni finanziarie, nonché l'esigenza di attuare efficaci controlli preventivi.

Benché la DG DEVCO adatti la sua strategia di controllo alle caratteristiche generali delle operazioni e utilizzi i risultati dei controlli per ricavarne dati più dettagliati concernenti gli errori nei vari strumenti e settori, essa non fornisce una garanzia differenziata. In conseguenza di tale situazione, negli ultimi tre anni la DG DEVCO ha formulato una riserva complessiva su tutte le operazioni.

La Commissione teme che l'ampia portata di questa riserva complessiva possa incidere sull'affidabilità totale nella dichiarazione di affidabilità della DG DEVCO.

La Commissione incarica la DG DEVCO di cercare modi per tenere maggiormente conto dei risultati dei controlli per fornire una garanzia più differenziata sulla base dei rischi e successivamente dirigere una quota maggiore delle proprie risorse di controllo sui settori interessati da riserve specifiche, alla luce del rapporto costo-efficacia dei vari controlli. Si prevedono miglioramenti tangibili per la fine del 2015.

Il direttore generale della DG Politica di vicinato e negoziati di allargamento ha formulato due nuove riserve in materia di:

- **tasso di errore residuo per la gestione indiretta da parte dei paesi beneficiari (IMBC)**, che ha superato la soglia di rilevanza del 2% (2,67%). La direzione generale sta procedendo ai recuperi relativi a errori e irregolarità. Come ha raccomandato la Corte dei conti, la direzione generale ha considerevolmente ridotto il livello di prefinanziamento ai paesi beneficiari. Questa misura vale soprattutto per la modalità di gestione indiretta, e ridurrà l'esposizione finanziaria; e
- il danno alla reputazione della Commissione dovuto a una carenza individuata nelle procedure per il riconoscimento delle spese intermedie nel quadro della gestione indiretta da parte di organismi delegati (IMEE) diversi dai paesi beneficiari. Dai controlli interni è emerso che in alcuni casi le spese comunicate dai contraenti per i contratti stipulati nel quadro della gestione indiretta da parte di organismi delegati non venivano sistematicamente registrate come spese in ABAC. A causa delle carenze del sistema di controllo interno, si è verificata un'importante sottostima delle spese intermedie nei documenti contabili. Come azione correttiva, nel 2015 verranno offerte attività di formazione a tutti gli ordinatori sottodelegati e al loro personale, per illustrare le norme relative al riconoscimento delle spese intermedie e alla liquidazione degli importi di prefinanziamento. L'importo in questione è stimato a 150 milioni di EUR. Non vi sono stati però effetti sull'attendibilità dei conti poiché gli adeguamenti

necessari sono stati apportati ai conti nel quadro delle operazioni di separazione della chiusura di fine anno.

3.1.6 Amministrazione

Il direttore generale della DG Risorse umane e sicurezza (DG HR) ha mantenuto la riserva per motivi di reputazione a seguito delle constatazioni della Corte dei conti europea sui conti annuali delle Scuole europee per il 2012 e del rilevamento di irregolarità legate a potenziali frodi in relazione a una delle scuole.

La DG HR ha già adottato misure, nell'ambito dell'attuale quadro di governance, ribadendo a più riprese che è necessario attuare senza indugio le raccomandazioni della Corte dei conti e dello IAS.

Le azioni specifiche adottate nel 2014 comprendono:

- consigli alle Scuole europee sulle modifiche da apportare al regolamento finanziario, per istituire il quadro normativo necessario per attuare il sistema contabile basato sul principio della competenza, aggiornare le norme in materia di appalti e pagamenti, rafforzare il sistema di controllo interno e garantire all'Ufficio europeo antifrode (OLAF) la competenza per il sistema delle Scuole europee; e
- il distacco di un funzionario della Commissione per coadiuvare l'attuazione di una sana gestione finanziaria e di efficaci sistemi contabili.

La Commissione incarica la DG HR di continuare a insistere, tramite il consiglio superiore, affinché le Scuole europee rafforzino ulteriormente le procedure di controllo e migliorino l'ambiente di controllo complessivo. Le Scuole devono dare seguito alle raccomandazioni della Corte dei conti europea e del servizio di audit interno, attuare un sistema contabile basato sul principio della competenza e rafforzare i propri sistemi di controllo interno.

3.2 Garanzie acquisite attraverso il lavoro di audit interno

La Commissione fonda la propria affidabilità sul lavoro svolto dal Servizio di audit interno (IAS) e dalle strutture di audit interno, sulle principali constatazioni e raccomandazioni ivi contenute, nonché sulle informazioni fornite dal Comitato di controllo degli audit (CCA). Il CCA sostiene la Commissione nell'assicurare l'indipendenza del revisore interno e si adopera affinché le raccomandazioni di audit siano correttamente prese in considerazione e ricevano un adeguato follow-up.

Nella relazione di audit interno del 2014, ai sensi dell'articolo 99, paragrafo 3, del regolamento finanziario, lo IAS ha presentato conclusioni sui controlli di gestione portati a termine nel 2014, ha fatto riferimento al parere complessivo sulla gestione finanziaria del 2014 e ha riportato i progressi nell'attuazione delle sue raccomandazioni di audit.

Alla fine del 2014, secondo gli organismi sottoposti a audit, 689 delle raccomandazioni accettate che erano state formulate nel periodo 2010-2014 (ossia il 78%) erano già state attuate. Delle 195 raccomandazioni (22%) ancora in corso, nessuna viene considerata critica ma 87 sono considerate molto importanti. Delle 87 raccomandazioni considerate molto

importanti, alla fine del 2014, 17 erano in ritardo di oltre sei mesi: si tratta del 2% del numero totale delle raccomandazioni accettate negli ultimi cinque anni. L'attività di follow-up svolta dallo IAS ha confermato che, nel complesso, le raccomandazioni sono attuate in modo soddisfacente e che i sistemi di controllo negli organismi sottoposti ad audit sono in fase di miglioramento. Lo IAS ha concluso che il 95% delle raccomandazioni seguite nel corso di questo periodo è stato attuato in maniera efficace dagli organismi sottoposti ad audit.

Lo IAS ha effettuato anche audit in termini di gestione per il quadro finanziario pluriennale 2014-2020²⁸, la nuova governance economica (nell'ambito dei servizi della Commissione)²⁹, gli aiuti esterni e le tecnologie dell'informazione (TI)³⁰.

Il revisore interno della Commissione ha presentato un parere complessivo basato principalmente sul proprio lavoro e su quello delle strutture di audit interno, e concentrato sulla gestione finanziaria. Ha ritenuto che nel 2014 la Commissione abbia messo in atto procedure di governance, gestione del rischio e controllo interno sufficienti, nel complesso, per fornire ragionevoli garanzie del raggiungimento dei suoi obiettivi finanziari. Tuttavia, il giudizio complessivo è reso meno positivo con rilievi fa riferimento alle riserve espresse dagli ordinatori delegati nelle loro RAA.

Nel giungere a questo parere, lo IAS ha preso in considerazione l'impatto combinato degli importi ritenuti a rischio, evidenziati nelle RAA alla luce della capacità correttiva risultante dalle rettifiche finanziarie e dai recuperi effettuati in passato. Data l'entità delle rettifiche finanziarie e dei recuperi effettuati in passato, e ipotizzando che le rettifiche sui pagamenti del 2014 si collochino a un livello comparabile, il bilancio dell'UE è adeguatamente tutelato a un livello complessivo (non necessariamente per singoli settori di attività) e nel corso del tempo (talvolta anche a distanza di parecchi anni).

Inoltre, il revisore interno ha aggiunto un "paragrafo di osservazioni" nel quale evidenzia le tre questioni seguenti, che richiedono un'attenzione particolare.

- i. I sistemi di controllo interno riguardanti l'attuazione di bilancio dei programmi quadro di ricerca (2007-2013) devono essere rafforzati, in particolare per affrontare più efficacemente le sfide poste dalla supervisione delle imprese comuni e degli organismi di cui all'articolo 185 del TFUE, nonché per prevenire e individuare in modo più efficiente le potenziali frodi. Tali considerazioni si situano nel contesto dei pagamenti del PQ7 dei prossimi anni, ma se ne deve tener conto anche alla luce dell'attuazione di Orizzonte 2020 nell'ambito del QFP 2014-2020, che prevede un

²⁸ Lo IAS ha concluso che i testi legislativi dei vari programmi introdotti tramite il processo legislativo comportano dei rischi; le DG devono attenuare tali rischi tramite la pianificazione e l'attuazione dei sistemi di gestione e di controllo.

²⁹ Lo IAS ha espresso un parere positivo sugli audit effettuati indicando solamente un certo margine di miglioramento.

³⁰ Lo IAS ha concluso inoltre che i servizi della Commissione devono individuare e soddisfare correttamente le esigenze degli utenti, in tempo utile e nei limiti di bilancio previsti, e che la Commissione sta ottimizzando, dal punto di vista finanziario, gli investimenti effettuati nel settore delle TI.

incremento del bilancio assegnato alle imprese comuni e agli organismi di cui all'articolo 185 del TFUE - per cui la Commissione rimane responsabile in ultima istanza - nonché della lotta contro le frodi che rappresenta una costante priorità della Commissione.

- ii. Nella nuova legislazione prevista dal QFP 2014-2020 le norme di ammissibilità rimangono complesse e composite, situazione che può provocare problemi di interpretazione da parte degli Stati membri e aumentare in definitiva il rischio di errori. Lo IAS ha già individuato i settori nei quali i miglioramenti sono più urgenti, nei sistemi di supervisione e controllo delle DG, già in questa precoce fase del periodo di programmazione, e ne seguirà i progressi con attenzione estrema, tramite audit mirati, nel 2015 e successivamente.
- iii. Gli strumenti finanziari sono di natura complessa e per renderli interessanti agli occhi degli Stati membri occorre intensificare gli sforzi di potenziamento delle capacità per acquisire conoscenze tecniche a livello sia della Commissione che degli Stati membri. Le DG devono inoltre affrontare i rischi legati all'applicazione pratica di talune disposizioni giuridiche suscettibili di applicazioni diverse, tramite un'opera di guida nei confronti del personale degli Stati membri e per mezzo delle proprie strategie di controllo e di audit.

Una sintesi del lavoro del revisore interno sarà trasmessa all'autorità di scarico conformemente all'articolo 99, paragrafo 5, del regolamento finanziario rivisto.

4 CONCLUSIONE

L'insistenza della nuova Commissione sulle prestazioni si riflette nel miglioramento della comunicazione per ciò che riguarda le realizzazioni politiche, il loro impatto e il valore aggiunto che offrono ai cittadini. La Commissione continuerà a monitorare e segnalare i progressi effettuati e il "bilancio dell'UE incentrato sui risultati" rafforzerà ulteriormente il quadro delle prestazioni. In futuro la gestione delle risorse si concentrerà sulle misure di semplificazione, sul rapporto costo/efficacia dei controlli e sulla catena dell'affidabilità. Per la prima volta la presente relazione contiene la stima migliore dell'importo complessivo a rischio, presentata insieme a una stima delle rettifiche future.

Tutte le RAA offrono una ragionevole garanzia che le risorse siano utilizzate per lo scopo previsto; esse esaminano la conformità ai principi della sana gestione finanziaria, nonché il fatto che le procedure di controllo forniscano le necessarie garanzie della legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti. Gli OD hanno allegato alle dichiarazioni di affidabilità un totale di 25 riserve, 20 delle quali quantificabili. Gli OD competenti hanno delineato le misure adottate e pianificate per risolvere le carenze sottostanti e attenuare i rischi che ne derivano.

Il revisore interno ha presentato un parere complessivo.

Sulla base delle garanzie e delle riserve contenute nella RAA, il Collegio adotta la presente relazione di sintesi e assume la piena responsabilità politica della gestione del bilancio dell'Unione europea.