



Bruxelles, 27.2.2017
COM(2017) 120 final

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

Risposte degli Stati membri alla relazione annuale 2015 della Corte dei conti europea

{SWD(2017) 101 final}

INDICE

1. INTRODUZIONE.....	1
2. SINTESI DELLE RISPOSTE DEGLI STATI MEMBRI.....	1
2.1. CAUSE PROFONDE DI ERRORI E AZIONI ADOTTATE PER PORRE RIMEDIO AGLI ERRORI... 1	1
2.2. PERFORMANCE DEL BILANCIO DELL'UE	6
2.3. SEGUITO DATO ALLE RACCOMANDAZIONI DELLA CORTE AGLI STATI MEMBRI.	9
3. CONCLUSIONI.....	10
ALLEGATO I: RISULTATI CONSOLIDATI PER TUTTI GLI STATI MEMBRI PER QUANTO RIGUARDA LA POLITICA AGRICOLA COMUNE E LA COESIONE ECONOMICA, SOCIALE E TERRITORIALE	12

1. INTRODUZIONE

Quando, il 13 ottobre 2016, la Corte dei conti europea (la Corte) ha pubblicato la sua relazione annuale 2015, la Commissione, conformemente alle disposizioni del regolamento finanziario¹, ha immediatamente informato gli Stati membri sui dettagli riportati nella relazione riguardanti la gestione dei fondi per i quali sono competenti. Gli Stati membri sono stati inoltre invitati a rispondere a un questionario incentrato su tre temi principali:

- 1) la regolarità delle operazioni nei principali settori di spesa dell'UE in gestione concorrente, con una particolare enfasi sulle cause profonde di errori;
- 2) l'esecuzione del bilancio dell'UE, con particolare attenzione, da un lato, ai legami tra le priorità dell'UE nell'ambito della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e le priorità nazionali e, dall'altro, alla performance a livello di progetto nell'ambito della gestione concorrente;
- 3) il seguito dato alle raccomandazioni della Corte agli Stati membri.

La presente relazione fornisce una sintesi delle risposte degli Stati membri ed è corredata da un documento di lavoro dei servizi della Commissione (SWD) che riporta in modo più dettagliato le risposte fornite dagli Stati membri.

2. SINTESI DELLE RISPOSTE DEGLI STATI MEMBRI

2.1. CAUSE PROFONDE DI ERRORI E AZIONI ADOTTATE PER PORRE RIMEDIO AGLI ERRORI

Gli Stati membri hanno ricevuto un elenco di 19² esempi di cause profonde di errori inerenti alla legittimità e regolarità della spesa dell'UE e sono stati invitati a indicare il livello della loro pertinenza, utilizzando le categorie "Pienamente pertinente", "Pertinente sotto molti aspetti", "Pertinente sotto alcuni aspetti" e "Non pertinente". Gli esempi erano tratti dalle constatazioni formulate dalla Corte e dalla Commissione e dalle riserve espresse, su un periodo di due anni, nelle relazioni annuali di attività delle direzioni generali della Commissione interessate.

Le risposte consolidate relative alla Politica agricola comune (PAC) e alla politica di coesione sono sintetizzate nella **Tabella 1**, che riporta i quattro principali esempi che gli Stati membri hanno giudicato "Pienamente pertinenti" o "Non pertinenti". Una panoramica delle risposte consolidate degli Stati membri è fornita nel **Grafico 1** e nel **Grafico 2** dell'**Allegato 1**.

¹ Articolo 162, paragrafo 5, del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012.

² Documento di lavoro dei servizi della Commissione, pag. 114.

Tabella 1 — Principali cause profonde di errori inerenti alla politica agricola comune e alla politica di coesione, secondo le risposte degli Stati membri

Esempi più spesso considerati " <u>Pienamente pertinenti</u> " dagli Stati membri	Esempi più spesso considerati " <u>Non pertinenti</u> " dagli Stati membri
<ul style="list-style-type: none"> • Esempio 17 "Necessità di ulteriori iniziative che garantiscano una vera semplificazione per i beneficiari e l'attuazione dei programmi" (15 Stati membri - BE, BG, CY, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HU, LU, PT, RO, SE, UK) • Esempio 1 "Numero e complessità delle norme e sovraregolamentazione ("gold-plating")" (9 SM (AT, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, LU, SE)) • Esempio 11 "Necessità di azioni di sensibilizzazione, corsi di formazione mirati, sviluppo ed erogazione di sostegno metodologico e orientamenti dettagliati alle autorità nazionali e regionali e ai beneficiari finali" (8 SM - BE, BG, CY, EE, EL, PL, RO, SK) e esempio 18 "Condivisione di conoscenze ed esperienze, nonché diffusione delle buone pratiche a livello nazionale e/o dell'UE per il miglioramento della situazione in materia di debolezze/carenze/errori diffusi" (8 SM - BE, CY, EL, LU, PT, RO, SK, UK) <u>stesso numero di paesi</u> • Esempio 12 "Necessità di maggiori/migliori risorse e di potenziare le capacità amministrative (6 SM - ES, HR, IT, PT, RO, SK) 	<ul style="list-style-type: none"> • Esempio 2 "Non corretto recepimento della normativa dell'UE nel diritto nazionale" (24 SM - BE, BG, CY, DE, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, MT, NL, PT, RO, SE, SI, SK, UK) • Esempio 10 "Inefficienza del meccanismo sanzionatorio delle inadempienze o basso tasso di sanzioni per inadempienza" (21 SM - AT, BG, CY, DE, DK, EE, EL, ES, FI, FR, IE, LT, LU, MT, NL, PT, RO, SE, SI, SK, UK) • Esempio 7 "Qualità e aggiornamento insufficienti del sistema di identificazione delle parcelle agricole (SIPA)" (17 SM - BE, BG, DE, DK, ES, FI, FR, HU, IE, LT, LU, NL, PL, SE, SI, SK, UK) • Esempio 16 "Introduzione insufficiente di modifiche tramite nuove disposizioni giuridiche/regolamentari e/o quadri procedurali che possano incidere in modo significativo sulle cause degli errori" (16 SM - AT, BG, CY, DE, DK, EL, ES, FR, IE, LT, LU, NL, PT, RO, SE, SK)".

Relativamente ai principali settori di spesa dell'UE, è stata effettuata un'ulteriore analisi, che conferma le tendenze emerse nelle risposte consolidate, con le seguenti eccezioni:

- relativamente alla PAC e alla politica di coesione, gli Stati membri hanno inoltre segnalato ai primi posti degli esempi "pienamente rilevanti" delle cause profonde di errori la conoscenza sufficiente nell'applicazione delle norme in materia di appalti pubblici o di aiuti di Stato e, soltanto per quanto riguarda la CAP, la complessità delle norme in materia di ammissibilità;
- per quanto riguarda la politica di coesione, gli Stati membri hanno segnalato ai primi posti degli esempi "non rilevanti" delle cause profonde di errore, il migliore uso delle informazioni necessarie a fini di individuazione e rettifica degli errori.

Gli Stati membri hanno fornito alcuni esempi di interventi che permetterebbero di porre rimedio alle cause profonde di errori:

i) Semplificazione delle norme

Diversi Stati membri, ad esempio DE, EL, FR, HR, HU, PT, SE e UK, hanno espresso il parere che la complessità delle norme, il numero crescente delle normative e della giurisprudenza, le differenze a livello giuridico e di audit nell'interpretazione delle varie disposizioni e norme giuridiche, l'eccessiva documentazione da presentare in occasione degli audit e la gravosità degli oneri amministrativi, i requisiti in materia di sviluppo delle capacità amministrative e le difficoltà di applicazione delle deroghe alle disposizioni e alle norme giuridiche generali sono tra le principali cause di errore e comportano un elevato rischio di errore nell'ambito della spesa dell'UE.

Per porre rimedio a tale situazione, gli Stati membri - ad esempio, CZ, DE, DK, FI, FR, LT, LU, LV, MT, NL, PT, SI, SK e UK - affermano di proseguire i propri sforzi di semplificazione, snellendo al massimo le norme nazionali di ammissibilità ed evitando ogni forma di sovraregolamentazione della normativa dell'UE ("gold-plating"), utilizzando opzioni semplificate in materia di costi, sovvenzioni forfetarie, costi indiretti, unitari o medi e introducendo un tasso standard per i costi indiretti o le possibilità di optare per un tasso forfetario, previste dal quadro legislativo e dai relativi atti delegati.

Un esempio è stato fornito dalla Germania³, che ha risposto che "per il programma operativo FSE 2014-2020, a livello federale, è stata introdotta con successo una semplificazione del sistema di liquidazione previsto da cinque orientamenti sugli aiuti, in modo che solo le spese del personale e i compensi professionali vengono ormai liquidati individualmente. Tutte le voci di spesa diverse dai costi per il personale e dai compensi professionali, ad esempio le spese indirette amministrative e materiali, vengono ora liquidate applicando un tasso forfetario. Per le spese liquidate applicando un tasso forfetario non è necessario presentare documenti giustificativi".

È importante osservare che, in generale, gli Stati membri ritengono che le misure di semplificazione siano state esperienze positive e che abbiano permesso di mettere a punto alcune buone pratiche.

Sfruttando le opportunità di semplificazione, gli Stati membri hanno acquisito esperienza pratica. Tuttavia, è necessaria un'ulteriore semplificazione, soprattutto per quanto riguarda la riduzione degli oneri amministrativi e l'efficienza dei controlli ad un costo ragionevole.

ii) Miglioramento ulteriore dei sistemi di gestione e promozione delle buone pratiche

Gli Stati membri continuano ad impegnarsi per migliorare i sistemi di gestione dei Fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE), concentrandosi sulle misure preventive e sulle buone pratiche in un'ampia gamma di ambiti, ad esempio:

- elaborando un piano di attuazione in materia di appalti, istituendo un'equipe di esperti che offra consulenza in materia e introducendo sistemi informatici di gestione degli appalti pubblici;
- realizzando verifiche di gestione e audit dei sistemi (in particolare per quanto concerne gli appalti pubblici e le norme sugli aiuti di Stato) prima del pagamento della spesa dell'UE e/o prima del pagamento finale, se e ove possibile;
- attuando piani d'azione, in particolare per quanto riguarda l'interruzione dei termini di pagamento o la sospensione dei pagamenti, che pongano rimedio alle cause profonde di errori, alle lacune dei sistemi di gestione e di controllo e alle carenze inerenti alla spesa dell'UE;
- organizzando incontri con i beneficiari, i portatori di interesse e le autorità locali, che sono i principali destinatari dei fondi dell'UE, per confrontarsi sulle problematiche comuni relative ad ammissibilità, appalti pubblici, aiuti di Stato ed altri aspetti e redigendo esempi concreti di migliori prassi.

Le *condizionalità ex ante* introdotte in materia di appalti pubblici e di aiuti di Stato sono state utili per mettere in atto misure preventive e per migliorare i sistemi utilizzati nel periodo di programmazione 2014-2020.

Gli Stati membri si sono impegnati a garantire l'introduzione di sistemi di gestione e di controllo effettivamente funzionanti. C'è tuttavia ancora bisogno di migliorare le conoscenze e competenze, la condivisione delle esperienze e la diffusione delle buone pratiche a livello dell'UE e a livello nazionale.

³ Documento di lavoro dei servizi della Commissione, pag. 250.

iii) Rafforzamento della capacità preventiva e correttiva

Diversi Stati membri (ad esempio AT, BE, CY, LU, IE, PL, PT e SK) hanno evidenziato l'importanza di introdurre misure proattive di prevenzione, individuazione e rettifica degli errori nell'ambito della PAC e della politica di coesione, insistendo in particolare, ad esempio, sulla formazione continua, sulla disponibilità di orientamenti esaustivi e di checklist dettagliate e sull'eliminazione delle condizioni che sono difficili da rispettare o controllare. Tra le altre misure proposte si segnalano le riunioni tra le autorità competenti regionali e nazionali e i promotori e i portatori di interessi dei progetti UE (in particolare per discutere della gestione e del funzionamento dei fondi SIE, delle regole sull'ammissibilità, ecc.) e un sistema di valutazione del rischio che consenta di concentrare i controlli sulle categorie di spesa più a rischio. Per quanto riguarda le misure d'investimento, sono stati proposti nuovi controlli informatici incrociati sui pagamenti in corso e sui pagamenti già effettuati e il rafforzamento dei controlli incrociati tra le informazioni di natura geografica dichiarate nella domanda di aiuto e le informazioni raccolte durante le visite in loco.

Diversi Stati membri, ad esempio CZ, LT, LV, NL, RO e SI, hanno menzionato, per quanto riguarda la PAC, l'attuazione dei piani d'azione in materia di errori che sono regolarmente inviati alla Commissione. La Francia ha osservato che i piani d'azione relativi al FEAGA e al FEASR hanno contribuito a tenere sotto controllo alcuni fattori di rischio e alcune cause profonde di errori.

Alcuni Stati membri hanno sottolineato i miglioramenti della propria capacità di prevenzione, che è stata adattata al periodo di programmazione 2014-2020. Ad esempio, la Polonia⁴ ha dichiarato che, per quanto riguarda la coesione, "la Commissione europea ha attuato un meccanismo di presentazione delle dichiarazioni di spesa annuali, accompagnate dalla dichiarazione di gestione e da una sintesi annuale delle relazioni finali di audit e ispezioni, che ha contribuito all'intensificazione delle attività di controllo prima della comunicazione delle spese nelle dichiarazioni".

Gli insegnamenti tratti dall'esperienza pratica hanno reso possibile il rafforzamento della capacità di prevenzione e rettifica e migliori funzionalità informatiche che rendono più efficaci i controlli.

⁴ Documento di lavoro dei servizi della Commissione, pag. 355.

iv) Analisi dei rischi

Alcuni Stati membri, ad esempio BG, DE, FR, MT e NL, hanno spiegato che la valutazione e l'analisi dei rischi è un processo continuo che dovrebbe tenere conto dei risultati di diversi audit e controlli per individuare, in particolare, le cause profonde di errore.

La Polonia⁵ ha fatto riferimento alla "valutazione ex ante della verificabilità e della controllabilità delle misure specifiche nell'ambito dei programmi di sviluppo rurale 2014-2020". Essa ha fatto riferimento alle linee guida della Commissione in materia: "Verificabilità e controllabilità delle misure: valutazione dei rischi di errori". "Ai fini della valutazione si è tenuto conto delle pratiche, delle esperienze e dei risultati dei controlli del precedente periodo di programmazione".

Per quanto riguarda la coesione, Cipro⁶ ha risposto che "è stata messa a punto una metodologia di campionamento che tiene conto dei rischi individuati e utilizza misure efficaci, preventive e proporzionate per combattere le frodi".

A proposito del FSE, la Spagna⁷ ha dichiarato che "è stato messo a punto un sistema di analisi dei rischi e prevenzione delle frodi che consiste in uno strumento di autovalutazione per individuare i rischi a livello di spesa dell'UE per il 2014-2012 e porvi rimedio". L'Ungheria⁸ ha sottolineato inoltre che "le autorità di gestione realizzano ogni anno una valutazione del rischio di frode, in conformità con gli orientamenti della Commissione in materia".

Gli Stati membri hanno osservato che non è tuttavia possibile evitare gli errori minori a costi ragionevoli.

Le tecniche di analisi dei rischi contribuiscono ad un utilizzo più mirato dei controlli e delle risorse. Non è tuttavia possibile evitare gli errori minori a costi ragionevoli.

v) Legame tra base di pagamento e livello stimato di errore nelle spese dell'UE

Per quanto riguarda l'esistenza di un nesso tra la base di pagamento (rimborso e diritti acquisiti) e il livello di errore nei principali settori di spesa dell'UE, le risposte degli Stati membri rivelano notevoli differenze.

Numerosi Stati membri hanno sposato la tesi secondo cui tale nesso esiste. Ad esempio, l'Irlanda⁹ ha affermato che "la correlazione tra la base di pagamento e il livello di errore è evidente. Nei casi in cui la base di pagamento è più statica, ad esempio nei settori in cui i calcoli si basano su diritti che non sono sottoposti a significative variazioni nel tempo, il tasso di errore tende ad essere basso. In caso di regimi più complessi, come quelli che comportano la presentazione di informazioni sotto forma di fatture e ricevute per calcolare la base di pagamento, il rischio di errore è invece molto più elevato. L'esperienza accumulata nell'ambito del FSE dimostra che quanto maggiore è la complessità della base e delle regole di pagamento, tanto maggiore è il rischio di incorrere in errori relativamente a tali pagamenti. Per quanto riguarda il FESR, il livello di errore aumenta invece ogniqualvolta vi è uno scarto temporale significativo tra l'attuazione dei progetti e la loro certificazione".

⁵ Documento di lavoro dei servizi della Commissione, pag. 357.

⁶ Documento di lavoro dei servizi della Commissione, pag. 189.

⁷ Documento di lavoro dei servizi della Commissione, pag. 448.

⁸ Documento di lavoro dei servizi della Commissione, pag. 279.

⁹ Documento di lavoro dei servizi della Commissione, pag. 290.

Altri Stati membri hanno espresso pareri diversi relativamente alle politiche agricole e di coesione. Per esempio, la Lettonia¹⁰ ha affermato che "il livello di errore dipende dalla natura del progetto piuttosto che dalla spesa. Le misure di sostegno che prendono la forma di investimenti comportano un rischio molto più elevato di errore rispetto alle misure di sostegno sotto forma di pagamenti diretti o di pagamenti per superficie, in quanto l'attuazione delle misure di sostegno agli investimenti è complessa, di ampia portata, tende ad essere lunga, prevede controlli dettagliati e complessi e assorbe molte risorse umane".

Gli Stati membri hanno pareri alquanto diversi sui possibili nessi tra base di pagamento (rimborso dei costi e diritti) e livello di errore.

2.2. PERFORMANCE DEL BILANCIO DELL'UE

Gli Stati membri hanno fornito alcuni esempi di legami tra le priorità dell'UE nell'ambito della strategia Europa 2020 (tra cui Orizzonte 2020) e le priorità nazionali, facendo anche riferimento alle misure adottate per realizzare sinergie e complementarità tra i fondi SIE e i programmi nazionali. Infine, le risposte degli Stati membri si soffermano con particolare insistenza sui legami tra le priorità politiche dell'UE e i progetti finanziati dall'UE e sui relativi sistemi e tecniche di monitoraggio orientati ai risultati.

i) Legami tra le priorità politiche dell'UE e le priorità nazionali

Numerosi Stati membri, ad esempio CY, CZ, EL, FR, HU, IE, LU, MT, PT, PL, SI, SK e UK, hanno spiegato che gli accordi di partenariato illustrano le esigenze di sviluppo di ciascun paese e riportano una sintesi dei principali risultati attesi per ciascun obiettivo tematico selezionato (che traduce gli obiettivi della strategia Europa 2020), come prevede la legislazione UE. Essi concentrano inoltre le risorse su un numero limitato di settori politici, che possono contribuire a perseguire gli obiettivi della strategia Europa 2020. Tale approccio è reso possibile da un "menu" di undici obiettivi tematici - che traducono direttamente le finalità della strategia Europa 2020 - che permettono di concentrare i finanziamenti sugli ambiti cruciali per la crescita, in modo da ottimizzare l'impatto degli investimenti dell'UE.

Un numero significativo di Stati membri, tra cui CZ, CY, DE, DK, EL, FR, HU, IE, LT, RO e SI, ha fornito risposte più dettagliate in merito ai programmi di ricerca e sviluppo e ai relativi risultati raggiunti, ai legami tra le priorità dell'UE e le priorità nazionali e alla coerenza di queste ultime con il programma Orizzonte 2020.

Ad esempio, l'Irlanda¹¹ ha sottolineato che "le priorità nazionali in materia di ricerca e innovazione figurano nel programma di definizione delle priorità della ricerca (*Research Prioritisation*, RP) che copre il quinquennio 2013-2017. La strategia relativa a tale programma è stata messa a punto nel periodo 2011-2012 e si è fortemente ispirata ai temi emergenti e alla struttura del programma Orizzonte 2020. I programmi nazionali risultano quindi significativamente allineati con i programmi UE".

¹⁰ Documento di lavoro dei servizi della Commissione, pag. 304.

¹¹ Documento di lavoro dei servizi della Commissione, pag. 290.

Gli Stati membri hanno inoltre fornito esempi di sinergie tra i programmi nazionali e quelli dell'UE. Cipro¹² ha ad esempio dichiarato che "è grazie in particolare al lavoro del Comitato direttivo di pianificazione e monitoraggio strategico che è possibile ottenere un migliore coordinamento e ottimizzare le sinergie fra tutti i fondi. È possibile realizzare le sinergie e le complementarità tra i fondi SIE e i programmi nazionali in quanto tutte le azioni che ricevono finanziamenti - tanto dai fondi SIE che dalle risorse nazionali - rientrano nelle strategie nazionali settoriali (ad esempio, la strategia digitale, la strategia di gestione dei rifiuti, la strategia per l'adattamento ai cambiamenti climatici, ecc.)".

Gli Stati membri si sono impegnati a concentrarsi sempre di più sui legami tra le priorità politiche dell'UE, ad esempio Europa 2020, Orizzonte 2020, e le priorità nazionali.

ii) Legami tra i progetti finanziati dall'UE e le priorità politiche dell'UE

Diversi Stati membri, ad esempio DE, PT e UK, hanno osservato che il quadro normativo dell'UE per il periodo di programmazione 2014-2020 prevede che vi sia un legame tra le priorità dell'UE e l'uso dei fondi SIE. Per ciascun fondo SIE, gli obiettivi vengono fissati nel quadro degli accordi di partenariato e dei rispettivi programmi operativi. Gli Stati membri, ad esempio il Portogallo, indicano anche il contributo di alcuni settori tematici, quali la ricerca e sviluppo, l'occupazione e l'inclusione sociale, alle priorità dell'UE.

La Germania¹³ ha sottolineato in particolare che "il punto di partenza di ciascun programma operativo del FESR è l'aumento del contributo della *Bundesland* alla crescita intelligente, sostenibile e inclusiva in Europa e la soluzione delle preoccupazioni comuni relative agli aiuti a titolo dei fondi SIE. Gli obiettivi tematici e le priorità di investimento di ciascun *Land* risultano già collegati alla strategia Europa 2020. Gli indicatori di realizzazione sono stati introdotti a livello di progetto. Poiché ciascun asse prioritario e quindi ciascuna azione fa parte di un sistema di valutazione della performance che prevede il raggiungimento di specifici valori, ad esempio determinati indicatori di risultato, vi è un legame automatico con gli obiettivi della strategia Europa 2020. Questo è il motivo (fondamentale) per cui non è stato e non sarà istituito un sistema di misurazione complementare".

La Romania¹⁴ ha risposto che "i programmi operativi finanziati dai Fondi SIE per il periodo 2014-2020 sono stati elaborati tenendo conto in particolare degli obiettivi della strategia Europa 2020, delle raccomandazioni specifiche per paese e delle pertinenti strategie settoriali".

Le priorità politiche dell'UE, quali la strategia Europa 2020, sono collegate ai progetti finanziati dall'UE principalmente tramite il quadro di riferimento relativo alla performance previsto dagli accordi di partenariato e dai programmi operativi.

iii) Sistema orientato ai risultati dei progetti finanziati dall'UE

Diversi Stati membri, ad esempio AT, DE, IE, FR, LU, SI, SK e UK, hanno affermato che l'orientamento ai risultati dei programmi e dei progetti è stabilito sulla base dei requisiti giuridici relativi al periodo 2014-2020. Essi fanno riferimento all'individuazione di una solida logica di intervento per ciascun progetto di programma che associa agli obiettivi specifici da conseguire gli opportuni indicatori (finanziari, di realizzazione, di risultato), con i rispettivi livelli di riferimento,

¹² Documento di lavoro dei servizi della Commissione, pag. 191.

¹³ Documento di lavoro dei servizi della Commissione, pag. 253.

¹⁴ Documento di lavoro dei servizi della Commissione, pag. 402.

tappe e obiettivi finali. Tuttavia, la coerenza della terminologia relativa alla performance rimane problematica.

Gli Stati membri esprimono opinioni diverse sull'utilità di definire obiettivi per tutti i livelli di attuazione. Ad esempio, la Repubblica ceca¹⁵ ha affermato: " [...] nell'ambito della programmazione, per ciascun obiettivo specifico sono stati definiti indicatori per garantire la misurabilità delle realizzazioni e dei relativi risultati direttamente legati agli obiettivi del programma", aggiungendo: "in generale, preferiamo però concentrarci sui legami fra indicatori quantificati e indicatori di risultato piuttosto che monitorare gli indicatori di risultato a livello di progetto. In considerazione della natura degli indicatori di risultato, è molto spesso difficile procedere a monitoraggi e valutazioni dettagliati".

L'Austria¹⁶ ha affermato che per quanto riguarda l'agricoltura "vi è un legame con le disposizioni nazionali" aggiungendo che "un legame a livello di progetto, comporterebbe però maggiori oneri burocratici".

La Germania¹⁷ ha spiegato che "il gruppo di indicatori misura se gli obiettivi sono stati conseguiti, sulla base di indicatori di realizzazione a livello di progetto e indicatori di risultato a livello di programma. A livello di progetto non viene fissato nessun indicatore di risultato (conformemente alle pertinenti basi giuridiche). Gli indicatori di risultato segnalano eventuali cambiamenti della situazione e ne misurano regolarmente la quota relativa. Non è possibile applicare la stessa metodologia per i singoli progetti. Si presume che sia necessario un certo numero di progetti prima che le modifiche si manifestino e che sia possibile misurarle. Per questo motivo gli indicatori di risultato classici sono valutati solo a livello di programma".

Gli Stati membri stanno cambiando atteggiamento - nel senso di una maggiore attenzione ai risultati - e si stanno impegnando a introdurre quadri di riferimento della performance. Ciò garantisce che i programmi e i progetti dell'UE abbiano un impatto in molti modi diversi e a diversi livelli. Tuttavia, la coerenza della terminologia relativa alla performance rimane problematica.

iv) Quadro di riferimento del monitoraggio

Nel complesso, gli Stati membri hanno contestualizzato i sistemi orientati ai risultati in un orizzonte di riferimento più ampio, facendo riferimento a valutazioni ex ante finalizzate alla preparazione degli accordi di partenariato e dei programmi operativi e/o ad altri tipi di valutazioni, studi e valutazioni d'impatto previsti per il periodo 2014-2020. Le loro risposte contengono inoltre vari riferimenti alle valutazioni in corso e periodiche e al monitoraggio costante del grado di realizzazione degli obiettivi generali e specifici e degli indicatori di realizzazione e di risultato (comuni). Alcuni Stati membri (ad esempio DE, FR e PL) hanno inoltre indicato la fissazione di tappe e obiettivi per il 2023.

Più in particolare, diversi Stati membri hanno fatto riferimento ad alcune disposizioni regolamentari che dovrebbero rafforzare l'affidabilità dei dati per il monitoraggio della realizzazione degli obiettivi strategici del periodo 2014-2020, quali l'utilizzo obbligatorio di indicatori comuni, con i rispettivi livelli di riferimento, tappe e obiettivi finali, e l'adozione di norme di misurazione uniformi valide per tutta l'UE.

¹⁵ Documento di lavoro dei servizi della Commissione, pag. 204.

¹⁶ Documento di lavoro dei servizi della Commissione, pag. 124.

¹⁷ Documento di lavoro dei servizi della Commissione, pag. 254.

Il Belgio¹⁸ ha risposto che "il sistema di monitoraggio del programma operativo "Wallonia-2020.EU" mira a monitorare il raggiungimento degli obiettivi e dei target degli indicatori scelti. Inoltre, sono state definite le tappe che permettono di seguire l'andamento dei risultati che porteranno al conseguimento degli obiettivi. Infine, il piano di valutazione relativo alla Vallonia, approvato dal comitato di monitoraggio il 11 dicembre 2015, prevede alcune valutazioni che misurano il conseguimento degli obiettivi per assi (con una particolare attenzione all'occupazione)".

La Francia¹⁹ ha comunicato che "per quanto riguarda il FESR il monitoraggio delle realizzazioni sarà effettuato a livello di progetto mentre il monitoraggio dei risultati sarà effettuato al macrolivello, rispetto agli obiettivi specifici che devono essere conseguiti. I regolamenti non prevedono il monitoraggio degli indicatori di risultato a livello di progetto. Per il FSE, il monitoraggio delle realizzazioni e dei risultati sarà effettuato a livello di progetto".

Infine, dal punto di vista organizzativo, un esempio può essere fornito dall'Ungheria²⁰, che ha costituito "una task force che si occupa del monitoraggio e della valutazione, controllando gli indicatori, le indicazioni politiche e i requisiti orizzontali previsti dal sistema di monitoraggio e informazione e una unità centrale di monitoraggio, che è tra l'altro incaricata di monitorare a cadenza mensile e in collaborazione con le autorità di gestione, gli indicatori di performance".

Gli Stati membri stanno riflettendo su come monitorare i progressi compiuti verso il conseguimento degli obiettivi e dei risultati dei finanziamenti dell'UE a breve, medio e lungo termine.

2.3. SEGUITO DATO ALLE RACCOMANDAZIONI DELLA CORTE AGLI STATI MEMBRI.

Gli Stati membri hanno quasi all'unanimità risposto di aver istituito sistemi per dare un seguito alle raccomandazioni formulate dalla Corte nelle sue relazioni annuali e speciali. Alcuni Stati membri hanno spiegato che le raccomandazioni della Corte e della Commissione sono soggette al controllo delle autorità competenti per la gestione dei fondi UE, ivi compresi gli organismi di certificazione e gli organismi di audit. Tuttavia, i processi utilizzati per garantire il seguito differiscono.

La Danimarca²¹ ha indicato, per quanto riguarda il FEASR/FEAGA, che "dal 2012 l'agenzia danese per l'agricoltura e la pesca ha sistematicamente dato seguito a tutte le raccomandazioni scaturite dagli audit. Le autorità di gestione vengono informate sugli sviluppi ogni trimestre e possono adottare le opportune misure. Anche le unità interessate ricevono, per informazione, relazioni e relazioni speciali, anche se queste non contengono raccomandazioni specifiche per la Danimarca".

Germania, Irlanda e Lussemburgo hanno osservato che alle raccomandazioni della Corte viene dato un seguito nel quadro di diversi consessi a livello di UE organizzati dalla Commissione o in occasione delle riunioni bilaterali strutturate con la Commissione. Lussemburgo e Svezia hanno indicato che le relazioni della Corte e le relative conclusioni del Consiglio sono trattate nei gruppi di lavoro del Consiglio.

Il Portogallo²² ha risposto che "è attualmente in fase di elaborazione un sistema di informazione che conterrà tutte le informazioni sui controlli e sugli audit relativi ai fondi e sui risultati di tali controlli e audit. Tale sistema verrà utilizzato per dare un seguito alle raccomandazioni formulate e per correggere eventuali errori rilevati".

¹⁸ Documento di lavoro dei servizi della Commissione, pagg. 132-133.

¹⁹ Documento di lavoro dei servizi della Commissione, pag. 245.

²⁰ Documento di lavoro dei servizi della Commissione, pagg. 283-284.

²¹ Documento di lavoro dei servizi della Commissione, pag. 215.

²² Documento di lavoro dei servizi della Commissione, pag. 386.

In termini di seguito trasversale a livello nazionale, la Germania²³ ha affermato che "i pertinenti organi federali e regionali si confrontano periodicamente sulle cause più frequenti di errore e sui possibili rimedi. A tal fine è prevista anche la costituzione di gruppi di lavoro tematici, sia federali che regionali, incaricati di occuparsi delle conclusioni della Corte dei conti europea relative a problematiche di natura sistemica e portata transregionale (ad esempio, il gruppo di esperti dell'autorità di audit dei fondi SIE in materia di appalti pubblici e aiuti di Stato).

Infine, l'Austria²⁴ ha affermato che "in linea di principio, nelle relazioni annuali o speciali della Corte dei conti non vengono formulate raccomandazioni rivolte a specifici Stati membri. Le descrizioni delle conclusioni tendono a restare molto generiche e spesso non riguardano uno specifico Stato membro né un determinato programma o progetto. Ciò rende più difficile dare un seguito a tali conclusioni. In ogni caso, per quanto concerne il FESR, viene dato un seguito adeguato alle singole conclusioni emerse durante gli audit".

Gli Stati membri si sono impegnati a dare il debito seguito alle raccomandazioni della Corte, anche se esistono grandi divergenze nei sistemi e nei processi adottati.

3. CONCLUSIONI

La Commissione intende continuare a collaborare a stretto contatto con gli Stati membri per una riduzione dei livelli di errore, per una migliore gestione finanziaria e per dare un valore aggiunto al bilancio dell'UE.

Gli Stati membri dimostrano, con le loro risposte, di essere consapevoli delle principali cause profonde di errori e si sono impegnati a continuare a lavorare per garantire l'efficace funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo. Gli Stati membri cercano di porre rimedio alle cause profonde di errori utilizzando varie opportunità di semplificazione e di rafforzamento delle proprie capacità preventive e rettificative, in particolare basandosi sugli insegnamenti tratti dall'esperienza, sulle tecnologie dell'informazione, sugli strumenti di estrazione di dati e sulle tecniche di gestione dei rischi. Gli Stati membri attuano inoltre piani d'azione, se necessari, su cui riferiscono periodicamente alla Commissione. Le condizionalità ex ante, introdotte in particolare in materia di appalti pubblici e di aiuti di Stato, sono state inoltre utilizzate per mettere in atto misure preventive e per migliorare i sistemi utilizzati nel periodo di programmazione 2014-2020.

Le risposte confermano che gli Stati membri applicano un ciclo pluriennale di audit e di controllo e che le misure rettificative possono essere attuate fino alla chiusura del periodo di programmazione. A tale riguardo, la Polonia²⁵ ha sottolineato che "il tasso annuale di errore calcolato dalla Corte dei conti dovrebbe essere considerato nel contesto del carattere pluriennale degli interventi dell'UE (considerando quindi le rettifiche finanziarie nette e gli importi recuperati)". Gli Stati membri hanno inoltre osservato che non è possibile evitare gli errori minori a costi ragionevoli.

Gli Stati membri si sono impegnati a garantire che vi sia un legame tra le priorità politiche dell'UE in materia di crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e le priorità nazionali. Le loro risposte indicano che essi tengono conto delle priorità dell'UE al momento di scegliere gli orientamenti politici nazionali, di imprimere una direzione alle tendenze e di attuare le misure nazionali, ad esempio rispettando le raccomandazioni specifiche per paese.

²³ Documento di lavoro dei servizi della Commissione, pag. 255.

²⁴ Documento di lavoro dei servizi della Commissione, pag. 126.

²⁵ Documento di lavoro dei servizi della Commissione, pag. 469.

Le risposte di quest'anno evidenziano che vi sono legami tra le priorità politiche dell'UE e i progetti finanziati dall'UE e che questi vengono assicurati principalmente tramite i quadri di riferimento relativi alla performance previsti dagli accordi di partenariato e i programmi operativi concordati tra la Commissione e gli Stati membri. Gli Stati membri stanno cambiando atteggiamento - nel senso di una maggiore attenzione ai risultati - e danno prova di dedicare sforzi e risorse all'introduzione di quadri di riferimento in materia di obiettivi generali, obiettivi specifici. Ciò garantisce che i programmi e i progetti dell'UE abbiano un impatto in molti modi diversi e a diversi livelli. Tuttavia, la coerenza della terminologia relativa alla performance rimane problematica. Risulta pertanto necessario mantenere la concentrazione sull'esecuzione del bilancio UE.

Infine, gli Stati membri si sono impegnati a dare il debito seguito alle raccomandazioni della Corte, anche se esistono grandi divergenze nei sistemi e nei processi adottati.

ALLEGATO I: RISULTATI CONSOLIDATI PER TUTTI GLI STATI MEMBRI PER QUANTO RIGUARDA LA POLITICA AGRICOLA COMUNE E LA COESIONE ECONOMICA, SOCIALE E TERRITORIALE

Grafico 1 — Esempi "pienamente pertinenti" delle principali cause profonde di errori nei più importanti settori di spesa dell'UE

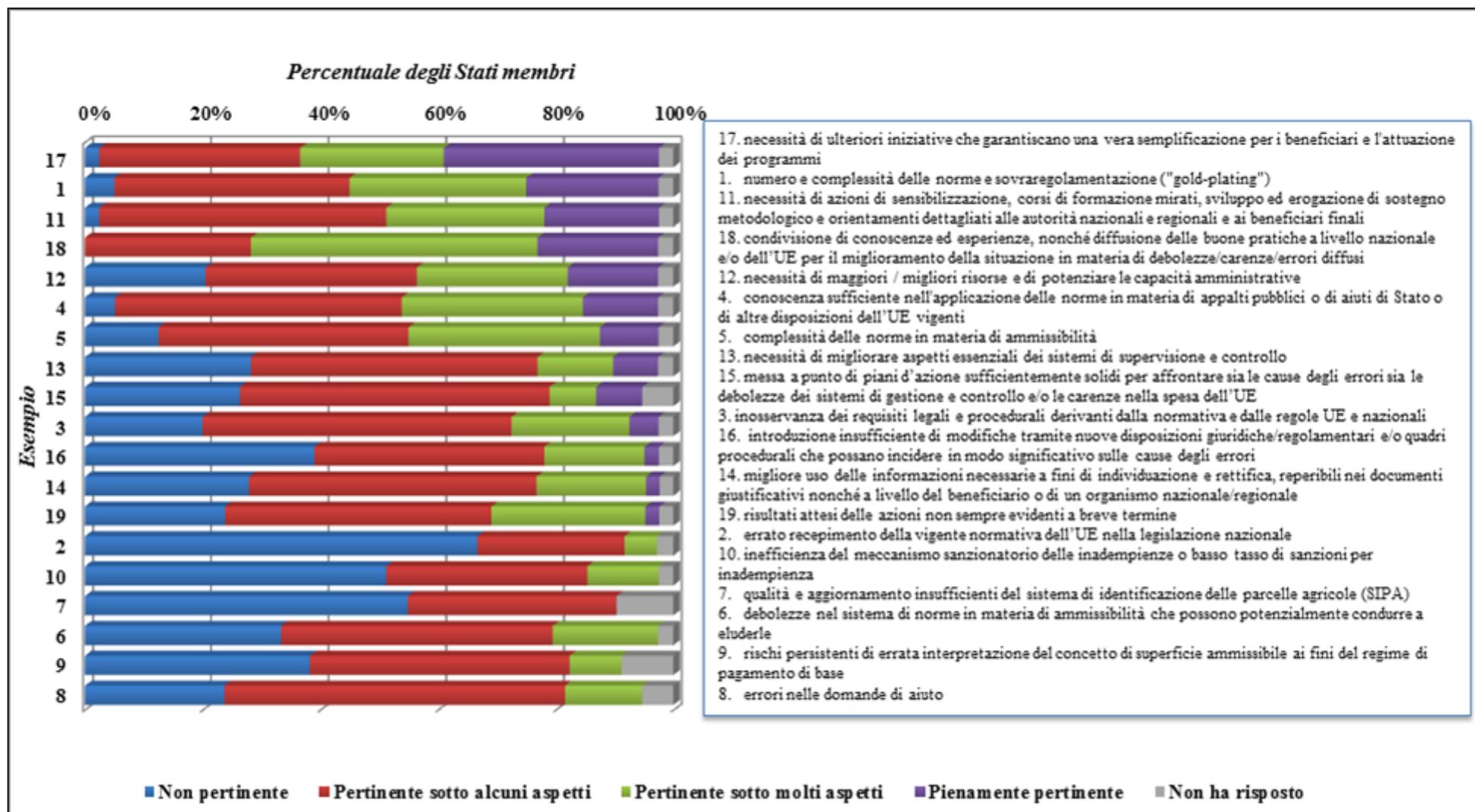
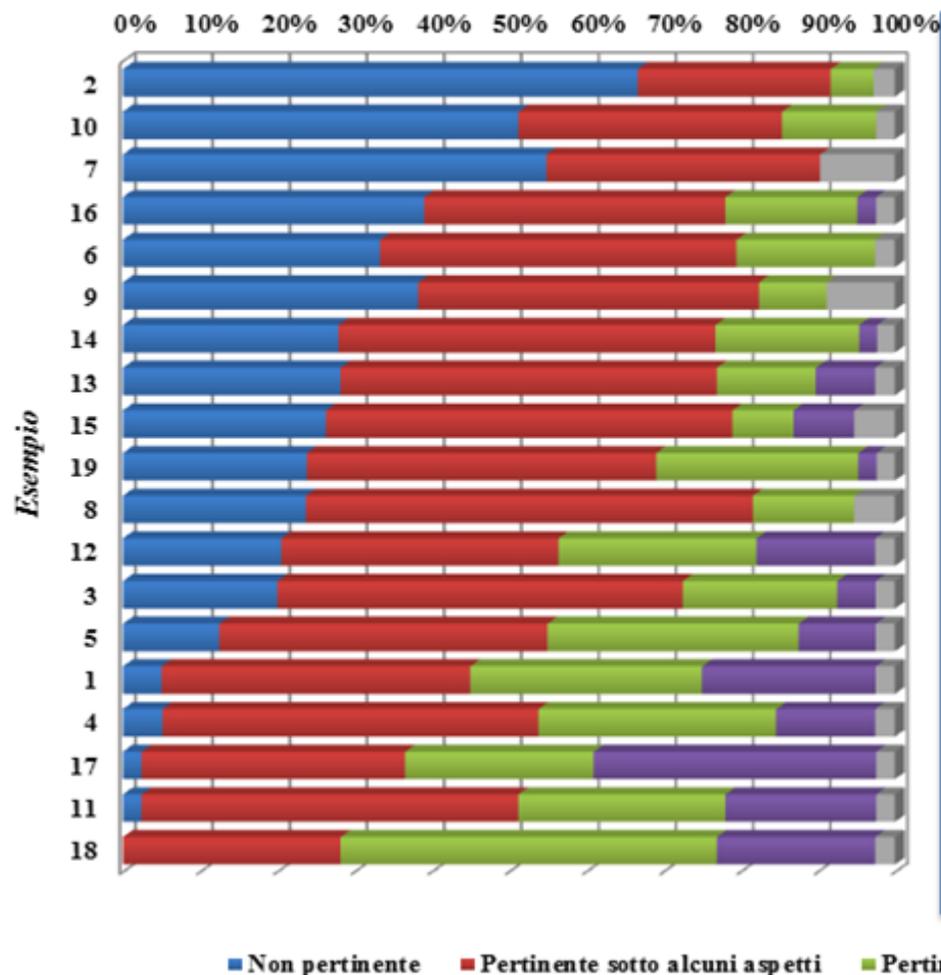


Grafico 2 — Esempi "Non pertinenti" delle principali cause profonde di errori nei più importanti settori di spesa dell'UE

Percentuale degli Stati membri



- 2. errato recepimento della vigente normativa dell'UE nella legislazione nazionale
- 10. inefficienza del meccanismo sanzionatorio delle inadempienze o basso tasso di sanzioni per inadempienza
- 7. qualità e aggiornamento insufficienti del sistema di identificazione delle parcelle agricole (SIPA)
- 16. introduzione insufficiente di modifiche tramite nuove disposizioni giuridiche/regolamentari e/o quadri procedurali che possano incidere in modo significativo sulle cause degli errori
- 6. debolezze nel sistema di norme in materia di ammissibilità che possono potenzialmente condurre a eluderle
- 9. rischi persistenti di errata interpretazione del concetto di superficie ammissibile ai fini del regime di pagamento di base
- 14. migliore uso delle informazioni necessarie a fini di individuazione e rettifica, reperibili nei documenti giustificativi nonché a livello del beneficiario o di un organismo nazionale/regionale
- 13. necessità di migliorare aspetti essenziali dei sistemi di supervisione e controllo
- 15. messa a punto di piani d'azione sufficientemente solidi per affrontare sia le cause degli errori sia le debolezze dei sistemi di gestione e controllo e/o le carenze nella spesa dell'UE
- 19. risultati attesi delle azioni non sempre evidenti a breve termine
- 8. errori nelle domande di aiuto
- 12. necessità di maggiori/migliori risorse e di potenziare le capacità amministrative
- 3. inosservanza dei requisiti legali e procedurali derivanti dalla normativa e dalle regole UE e nazionali
- 5. complessità delle norme in materia di ammissibilità
- 1. numero e complessità delle norme e sovraregolamentazione ("gold-plating")
- 4. conoscenza sufficiente nell'applicazione delle norme in materia di appalti pubblici o di aiuti di Stato o di altre disposizioni dell'UE vigenti
- 17. necessità di ulteriori iniziative che garantiscano una vera semplificazione per i beneficiari e l'attuazione dei programmi
- 11. necessità di azioni di sensibilizzazione, corsi di formazione mirati, sviluppo ed erogazione di sostegno metodologico e orientamenti dettagliati alle autorità nazionali e regionali e ai beneficiari finali
- 18. condivisione di conoscenze ed esperienze, nonché diffusione delle buone pratiche a livello nazionale e/o dell'UE per il miglioramento della situazione in materia di debolezze/carenze/errori diffusi