



Consiglio
dell'Unione europea

**Bruxelles, 29 ottobre 2014
(OR. en)**

**14886/14
ADD 1**

FIN 805

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	29 ottobre 2014
Destinatario:	Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2014) 688 final - Annex 1
Oggetto:	ALLEGATO della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Corte dei conti europea Raccomandazioni per la creazione e l'uso delle dichiarazioni nazionali volontarie a norma dell'articolo 59, paragrafo 5, del regolamento finanziario

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2014) 688 final - Annex 1.

All.: COM(2014) 688 final - Annex 1



Bruxelles, 28.10.2014
COM(2014) 688 final

ANNEX 1

ALLEGATO

della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Corte dei conti europea

Raccomandazioni per la creazione e l'uso delle dichiarazioni nazionali volontarie a norma dell'articolo 59, paragrafo 5, del regolamento finanziario

Raccomandazioni per la creazione e l'uso delle dichiarazioni nazionali volontarie a norma dell'articolo 59, paragrafo 5, del regolamento finanziario

Introduzione e oggetto

L'articolo 59, paragrafo 5, del regolamento finanziario, che riguarda la gestione concorrente con gli Stati membri, ha introdotto la possibilità per questi ultimi di fornire, su base volontaria, una dichiarazione nazionale in aggiunta alle dichiarazioni di gestione obbligatorie fornite dagli organismi incaricati dagli Stati membri della gestione e del controllo dei fondi dell'Unione.

A seguito di una richiesta avanzata dal Parlamento europeo nella sua risoluzione sul discarico per l'esercizio 2011, la Commissione europea ha istituito un gruppo di lavoro che raggruppa partecipanti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea, incaricato di definire raccomandazioni pratiche ad uso degli Stati membri che stanno valutando la possibilità di istituire una dichiarazione nazionale. Di conseguenza, le raccomandazioni incluse nel presente testo dovrebbero essere trasmesse agli Stati membri che presentano o intendono presentare dichiarazioni nazionali a norma dell'articolo 59, paragrafo 5, ultimo comma, del regolamento finanziario.

Il gruppo di lavoro ha tenuto due riunioni a livello istituzionale e quattro riunioni a livello tecnico. La documentazione relativa alle attività del gruppo è pubblicata al seguente indirizzo URL: http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/iwgnd/index_en.cfm. La presente nota riassume i risultati finora scaturiti dalle presentazioni e discussioni in seno al gruppo di lavoro.

Parallelamente al gruppo di lavoro, sono in corso lavori per stabilire le disposizioni e i modelli da utilizzare per le dichiarazioni di gestione. Le correlate proposte di regolamenti di esecuzione dovrebbero essere ultimate nella seconda metà del 2014. Tenuto conto dello stretto legame tra le dichiarazioni di gestione e le dichiarazioni nazionali, le raccomandazioni contenute nel presente documento potrebbero dover essere riviste per tener conto delle disposizioni finali di tali atti giuridici dopo la loro adozione, nonché delle eventuali osservazioni nazionali. La prima parte del presente documento illustra le raccomandazioni del gruppo di lavoro sulla struttura e sul contenuto delle dichiarazioni nazionali, nonché su altri aspetti importanti riguardanti la loro utilizzazione, quali la scelta dei destinatari, la tempistica, la pubblicazione e il seguito.

La seconda parte presenta i criteri generali che idealmente dovrebbero essere presi in considerazione al momento di elaborare una dichiarazione nazionale per migliorarne l'utilità per gli organismi nazionali e/o europei cui è destinata.

La terza e ultima parte fornisce un esempio di un testo di una dichiarazione nazionale che illustra gli elementi di cui potrebbe comporsi.

Il termine autorità “nazionali” si applica anche, se del caso, al livello federale, sub-federale o regionale (o al livello equivalente conformemente alle disposizioni costituzionali).

Parte I. Raccomandazioni:

Struttura e contenuto della dichiarazione nazionale

L'articolo 59 del regolamento finanziario (RF) ha introdotto un nuovo strumento globale (obbligatorio) di rendicontazione per gli organismi nazionali incaricati della gestione e del controllo dei programmi nell'ambito della gestione concorrente, ossia la dichiarazione annuale di gestione. Mentre il regolamento finanziario descrive i principi generali inerenti a tali dichiarazioni di gestione, gli atti di esecuzione (che dovrebbero essere adottati entro la fine del 2014) definiscono le norme specifiche concernenti le attività e i controlli oggetto delle suddette dichiarazioni.

Per evitare duplicazioni e ripetizioni delle procedure di redazione delle relazioni, il gruppo di lavoro raccomanda di basare la dichiarazione nazionale su due elementi principali: 1) le dichiarazioni di gestione e i relativi allegati e 2) la dichiarazione nazionale stessa, firmata all'opportuno livello negli Stati membri. Questa impostazione è conforme al testo dell'articolo 59, paragrafo 5, lettera b), ultimo comma, che stabilisce che gli Stati membri possono prevedere "dichiarazioni nazionali" in base alle informazioni contenute nella dichiarazione annuale di gestione e nei suoi allegati. La dichiarazione nazionale può riprodurre tali informazioni direttamente, oppure basarsi indirettamente su di esse. Inoltre, in vista di eventuali obblighi supplementari in materia di informazione a livello nazionale, gli Stati membri non sono limitati al contenuto delle raccomandazioni, ma possono anche includere nella loro dichiarazione le informazioni supplementari che ritengono necessarie in un contesto nazionale.

Chi deve firmare la dichiarazione nazionale?

Il gruppo di lavoro raccomanda che il firmatario "all'opportuno livello, di preferenza politico" eserciti un potere di controllo sulle entità che rilasciano le dichiarazioni di gestione, sia direttamente che, nel caso in cui la dichiarazione nazionale sia firmata a nome del governo nel suo insieme, indirettamente. Il firmatario deve non soltanto prendere atto della garanzia dichiarata e delle relazioni presentate dai responsabili, ma deve anche avere la possibilità, laddove siano segnalate carenze che richiedono interventi correttivi, di avviare procedure o prendere decisioni volte ad agevolare o a rendere possibile l'attuazione di questi interventi ed essere giuridicamente abilitato a far applicare le azioni pertinenti.

In alternativa, possono esservi impostazioni diverse in funzione dei requisiti costituzionali specifici degli Stati membri e delle loro strutture in materia di responsabilità e rendicontazione.

A chi va indirizzata la dichiarazione nazionale?

Gli eletti nazionali al ramo esecutivo non rendono conto alla Commissione, bensì all'organo legislativo nazionale o regionale/subfederale competente, a seconda delle strutture politiche di ciascuno Stato membro. Di conseguenza, il gruppo di lavoro raccomanda che le dichiarazioni siano indirizzate, discusse e/o seguite al **livello legislativo appropriato**. A tal

fine, la dichiarazione nazionale potrebbe essere integrata in un atto legislativo o normativo nazionale o, in alternativa, si potrebbe prevedere una relazione o un parere dell'istituzione superiore di controllo, avviando in tal modo il dibattito all'interno del forum deliberativo competente. Una copia della dichiarazione dovrebbe essere trasmessa alla Commissione.

Tempistica della presentazione della dichiarazione nazionale

Per quanto riguarda la **tempistica**, e al fine di massimizzare la sua funzione di rafforzamento della garanzia e della catena di responsabilità, idealmente la dichiarazione nazionale dovrebbe essere rilasciata non appena possibile dopo la dichiarazione di gestione e le relazioni allegate, come prescritto all'articolo 59 del RF. In realtà ciò non è sempre fattibile poiché la tempistica della dichiarazione nazionale può dipendere da altri fattori esterni come il seguito delle azioni precedenti, le valutazioni esterne, il controllo parlamentare o le scadenze impartite dalle disposizioni legislative o normative nazionali. In questo caso sarebbe opportuno che la dichiarazione fosse rilasciata prima dell'adozione della sintesi delle relazioni annuali (cfr. articolo 66, paragrafo 9, del RF) da parte della Commissione nel mese di giugno dell'anno n+1. Tuttavia, anche se trasmessa dopo tale termine la dichiarazione può comunque essere presa in considerazione per un'eventuale utilizzazione nel successivo ciclo di garanzia del bilancio.

Pubblicità

Il gruppo di lavoro raccomanda che le dichiarazioni degli Stati membri siano rese pubbliche, il che aumenterà la visibilità dell'impegno dei rappresentanti eletti ad assumere la responsabilità politica globale e rafforzerà l'obbligo di rendere conto sui fondi dell'UE. Un elevato grado di trasparenza dovrebbe inoltre rafforzare la loro capacità di aumentare il grado di conoscenza dei sistemi di controllo dei fondi dell'UE negli Stati membri. Per questi motivi il gruppo di lavoro incoraggia gli Stati membri a perseguire un elevato livello di pubblicità.

Incentivo per gli Stati membri a rilasciare una dichiarazione nazionale

In aggiunta agli strumenti di comunicazione obbligatori previsti all'articolo 59, paragrafo 5, le dichiarazioni nazionali potrebbero essere un buon punto di partenza per razionalizzare la procedura di controllo, ad esempio al momento di stabilire i criteri di rischio applicati per determinare il profilo di rischio di uno Stato membro nell'ambito di una valutazione dei rischi effettuata per un audit, oppure per lasciare agli Stati membri un certo margine di discrezionalità nella determinazione dell'ambito di applicazione e del metodo di audit, tenuto conto dei requisiti minimi fissati dai principi di revisione internazionali (ISA) e fatte salve le pertinenti disposizioni legislative. La Commissione è tuttavia determinata a rispettare il principio generale della "parità di trattamento", conformemente alla dichiarazione rilasciata dalla Commissione per quanto riguarda l'articolo 59, paragrafo 5, ultimo comma, del RF. Pertanto, un allentamento dell'intensità o della frequenza dei controlli sarebbe possibile soltanto se i risultati dell'attività di controllo degli Stati membri fossero valutati dalla Commissione come effettivamente soddisfacenti e se la dichiarazione nazionale volontaria soddisfacesse tutti i requisiti. Laddove venga dimostrato che il rilascio di una dichiarazione nazionale ha effetti positivi e duraturi sulla qualità dei risultati delle autorità nazionali, il

gruppo di lavoro raccomanda che la dichiarazione sia utilizzata per valutare l'efficacia del funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo degli Stati membri e, se tutti i criteri sono rispettati, che sia utilizzata quale elemento costitutivo della procedura di garanzia della Commissione.

Ulteriore assistenza e monitoraggio

Il gruppo di lavoro raccomanda alla Commissione di continuare a fornire assistenza e un riscontro agli Stati membri che rilasciano già una dichiarazione nazionale o che intendono farlo. In questo contesto, la Commissione dovrebbe raggruppare le migliori pratiche e riferire in merito attraverso le relazioni annuali di attività delle DG interessate e la relazione di sintesi della Commissione. Si potrebbero inoltre concepire altri strumenti, quali un "manuale" oppure sessioni informative nelle sedi competenti. Il gruppo di lavoro incoraggia inoltre la Commissione ad adoperarsi affinché tutte le DG adottino un'impostazione uniforme per quanto riguarda le dichiarazioni nazionali. L'inclusione di informazioni in questi documenti pubblici dovrebbe inoltre permettere di seguire l'evoluzione nel tempo.

Parte II. Criteri generali:

Sulla base delle raccomandazioni di cui sopra, la dichiarazione nazionale dovrebbe, per quanto possibile, contenere almeno i seguenti elementi:

rimandare alla **base legislativa o normativa** nazionale dello Stato membro e dell'UE (se del caso);

essere indirizzata all'**organo o al livello legislativo nazionale competente**, ed essere trasmessa alla Commissione;

indicare il firmatario e la sua funzione e specificare se la dichiarazione è firmata **a titolo personale** o a nome del **governo nazionale o regionale** (o livello equivalente appropriato, secondo le disposizioni costituzionali), conformemente alla legislazione o alla prassi vigenti nello Stato membro interessato. Se del caso, dovrebbe essere menzionato esplicitamente il nesso gerarchico tra il firmatario e i direttori/capi dei servizi o degli organismi incaricati della gestione;

indicare le **fonti d'informazione** su cui poggia la dichiarazione nazionale. Quest'ultima dovrebbe fondarsi sulle dichiarazioni di gestione e sulle altre relazioni prescritte dall'articolo 59, paragrafo 5, del RF: conti annuali, parere(i) di audit indipendente(i), sintesi annuale delle relazioni di audit e dei controlli. Attualmente il RF prevede che il riepilogo annuale delle relazioni di audit e dei controlli debba includere anche un'analisi della natura e della portata degli errori e delle carenze del sistema individuati, nonché le misure correttive adottate o previste. Inoltre, sarebbe opportuno completare queste iniziative con un riferimento più ampio quale "le informazioni di cui dispongo", che permetterebbe di evitare che un fatto rilevante noto, che non viene esplicitamente segnalato dai responsabili, venga deliberatamente ignorato.

Ambito di applicazione della garanzia: la Commissione deve fornire una garanzia sui cinque obiettivi di controllo interno elencati all'articolo 32 del regolamento finanziario: legalità e regolarità; efficacia, efficienza ed economia delle operazioni; prevenzione e rettifica delle frodi; salvaguardia degli attivi; affidabilità delle relazioni. Si tratta di un compito che spetta ai dirigenti. È preferibile che la dichiarazione nazionale abbia una formulazione generale anziché riprendere esplicitamente tutti gli obiettivi di controllo poiché, in alcuni casi, le dichiarazioni non possono coprire tutti i cinque obiettivi di controllo.

Il **valore aggiunto** della dichiarazione nazionale al “livello appropriato” deriva principalmente dal rafforzamento dell'impegno dei dirigenti di risolvere le carenze del sistema e dalla partecipazione del livello legislativo pertinente dello Stato membro. Di conseguenza, le dichiarazioni nazionali dovrebbero contenere **un riferimento esplicito agli errori e alle carenze del sistema** e un impegno per **sostenere i dirigenti in vista della tempestiva attuazione delle misure correttive**. Tale sostegno potrebbe essere fornito sotto forma di istruzioni strategiche ai diversi servizi amministrativi interessati e, se del caso, l'assegnazione di risorse e/o la promozione della riforma normativa (ad esempio, la semplificazione). Ogni informazione supplementare inclusa a seguito di richieste parlamentari può rafforzare la garanzia fornita dalla dichiarazione nazionale. Tali informazioni complementari potrebbero ad esempio riguardare le misure nazionali adottate per tutelare gli interessi finanziari dell'UE o le valutazioni esterne effettuate dalle istituzioni nazionali di controllo. Si raccomanda alla Commissione di tenere conto, per quanto possibile, di tali informazioni ai fini della costituzione della sua garanzia. Infine, è opportuno cercare di ottenere una garanzia indipendente da un revisore indipendente (istituzione superiore di controllo).

Parte III. Esempi illustrativi:

Il gruppo di lavoro prende nota dei seguenti esempi illustrativi proposti per un uso possibile. In alternativa, possono essere adottate impostazioni diverse a seconda dei requisiti costituzionali specifici degli Stati membri, nonché delle loro strutture in materia di responsabilità e di obbligo di rendere conto, nella misura in cui comprendono gli elementi essenziali indicati nelle raccomandazioni e i criteri generali che figurano nelle parti I e II.

Esempio illustrativo n. 1

Tenuto conto delle disposizioni di [riferimento legislativo o normativo nazionale]

Il sottoscritto/La sottoscritta, nelle mie funzioni e responsabilità di [], a nome di [], e sulla base delle informazioni di cui dispongo, dichiara

di aver preso atto/nota delle dichiarazioni di gestione, firmate dai direttori/capi dei servizi o degli organismi, con le quali dichiarano di avere la garanzia circa [la completezza e l'esattezza delle informazioni presentate nei conti, l'esecuzione delle spese per le finalità previste e il sistema di gestione e controllo posto in essere per garantire la legittimità e la

regolarità delle operazioni sottostanti], allegate alla presente dichiarazione ed elencate nell'allegato. Nella mia qualità di [] sono responsabile della sorveglianza degli organismi pubblici e degli altri servizi incaricati della gestione degli stanziamenti del bilancio dell'UE coperti da tali dichiarazioni, per un importo totale di [] per il periodo di riferimento indicato nell'allegato.

(A nome del governo di.....) assumo la responsabilità politica globale della gestione di tali stanziamenti del bilancio dell'UE, sulla base delle informazioni di cui dispongo, della garanzia dichiarata dai dirigenti e delle relazioni allegate¹.

Ho esaminato la natura e la portata delle irregolarità e delle carenze sistemiche segnalate dagli organismi e dai servizi nelle sintesi annuali allegate alle dichiarazioni di gestione, nonché le azioni correttive che sono state adottate, che sono in corso o che sono programmate dai dirigenti per risolverle. Sulla base della mia valutazione e dell'insieme delle informazioni di cui dispongo, ho la ragionevole garanzia che tali misure consentano di rimediare efficacemente alle carenze riscontrate e ho adottato i provvedimenti atti a sostenere i dirigenti degli organismi e dei servizi interessati per attuarle senza indugio.

Luogo e data

Firma

Allegato

Sezione A

Organismi e servizi che presentano dichiarazioni di gestione prive di errori materiali o carenze sistemiche.

Organismo/programma gestito/spese dell'esercizio.

Sezione B

Organismi e servizi che presentano dichiarazioni di gestione contenenti errori materiali o carenze sistemiche.

Organismo/programma gestito/spese dell'esercizio.

Esempio illustrativo n. 2

Parte I Obbligo di rendere conto

Questa parte descrive i presupposti sui quali la dichiarazione è rilasciata e l'ambito di applicazione della garanzia. Il testo dovrebbe comprendere una descrizione della legislazione applicabile dell'UE, nonché una descrizione dell'amministrazione pubblica e del quadro di controllo interno. Questo quadro garantisce una sana gestione finanziaria dei fondi dell'UE negli Stati membri e il rispetto delle disposizioni legislative e normative applicabili.

Parte II Sintesi dei conti

La sintesi dei conti per i fondi dell'UE consiste in un conto economico, uno stato patrimoniale e un rendiconto finanziario dei risultati nell'ambito degli stanziamenti e delle entrate. Inoltre deve figurare una descrizione dei principi contabili applicati nella sintesi dei conti.

Parte III Valutazione del sistema di controllo interno

Questa parte riepiloga i documenti che valutano i sistemi di controllo interno delle autorità di gestione/responsabili e comprende:

- le dichiarazioni riguardanti i conti e le valutazioni del controllo interno presentate dai dirigenti delle autorità responsabili della gestione dei fondi dell'UE nelle loro relazioni annuali;
- i risultati dei controlli delle dichiarazioni effettuati dalla Corte dei conti nazionale/istituzione superiore di controllo;
- le dichiarazioni di gestione delle autorità di gestione;
- i risultati dei controlli svolti dall'autorità o delle autorità di audit nazionale per i programmi dell'UE.

Occorre descrivere le irregolarità e le carenze sistemiche segnalate, nonché le azioni correttive che sono state adottate, che sono in corso o che sono programmate dai dirigenti o dal firmatario.

Parte IV Dichiarazione

Questa parte riassume la valutazione effettuata sulla base dei conti, del sistema di controllo interno, delle dichiarazioni e degli audit riassunti nella parte III [comprese le eventuali carenze e gli errori]. Su questa base, il firmatario presenta la seguente dichiarazione:

Veridicità e correttezza dei conti

La sintesi dei conti dell'UE, costituita da un rendiconto economico, uno stato patrimoniale e un prospetto dei flussi di cassa, è stata elaborata conformemente ai principi contabili generalmente accettati [nello Stato membro]. [Il firmatario] attesta che, per tutti gli aspetti essenziali, [ad eccezione dei fondi ..] i conti sono esatti e veritieri.

Controllo interno soddisfacente.

[Il firmatario] attesta che un quadro normativo per [amministrazione centrale] è stato posto in essere per assicurare un controllo interno adeguato dei fondi dell'UE.

Esempio illustrativo n. 3

Parte I Firma

Vista la decisione del Consiglio dei ministri di [Stato membro] del [data], con la presente dichiaro, a nome di

[incaricato di rilasciare la dichiarazione nazionale] nelle mie funzioni e responsabilità di [funzione del firmatario della dichiarazione nazionale], per quanto riguarda la gestione

finanziaria delle risorse per i fondi seguenti in gestione concorrente e sulla base delle informazioni di cui dispongo, che
(per fondo in gestione concorrente):

Parte II Contenuto della dichiarazione

1. Il funzionamento dei sistemi istituiti nello Stato membro [nome dello Stato membro], comprese misure relative alla gestione e al controllo delle risorse del [nome del fondo] per l'esercizio finanziario [anno], fornisce, a mia conoscenza, una ragionevole garanzia circa la legalità e regolarità delle operazioni sottostanti, nonché circa l'ammissibilità delle domande di pagamento [ad eccezione di: menzione delle carenze nel funzionamento dei sistemi].
2. Le spese e le entrate, per un importo totale di [importo] EUR a debito o a credito per [nome del fondo] che figurano nello stato consolidato rilasciato da [autorità di rilascio] e nelle domande di pagamento trasmesse alla Commissione riguardanti l'esercizio finanziario [anno], sono, a mia conoscenza, legali, regolari, corrette e complete fino al livello del beneficiario finale [se la soglia di rilevanza è superata: escluso un importo di [importo] EUR [%] delle spese irregolari].
3. Le domande in sospeso fino ad un import di [importo] EUR per [nome del fondo] che figurano nello stato consolidato rilasciato da [autorità di rilascio] e nelle domande di pagamento trasmesse alla Commissione riguardanti l'esercizio finanziario [anno], sono, a mia conoscenza, legali, regolari, corrette e complete.

Parte III Ambito di applicazione

A mia conoscenza, le indagini e le rettifiche relative all'approvazione delle richieste di pagamento trasmesse alla Commissione sono riprese nell'allegato. Le conferme e le riserve che figurano nella presente dichiarazione sono limitate alle questioni che hanno conseguenze effettive e sono il risultato diretto degli audit e comportano le incertezze inerenti all'interpretazione della legislazione dell'UE.

Firma:

Nota esplicativa

Soglia di responsabilità

Menzione dei criteri e di una soglia di tolleranza che si applicano alla comunicazioni di questioni che rivestono un interesse particolare. Occorre precisare in che momento la soglia di tolleranza viene superata al livello dei fondi.

Approvazione della Commissione europea

La Commissione europea decide in definitiva della conformità dell'attuazione e dell'esecuzione a livello nazionale della normativa dell'UE. Di conseguenza, vi è un rischio inerente per quanto riguarda la portata e l'entità delle rettifiche apportate della Commissione.

Carenze e misure correttive per Fondo

a.....
b.....
ecc.