



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 12 marzo 2007 (13.03)
(OR. en)**

7255/07

FIN 111

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Signor Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	9 marzo 2007
Destinatario:	Signor Javier SOLANA, Segretario Generale/Alto Rappresentante
Oggetto:	Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e alla Corte dei conti europea Relazione sullo stato di avanzamento del Piano d'azione della Commissione verso un quadro di controllo interno integrato

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2007) 86 definitivo.

All.: COM(2007) 86 definitivo



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 7.3.2007
COM(2007) 86 definitivo

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

**Relazione sullo stato di avanzamento del Piano d'azione della Commissione verso un
quadro di controllo interno integrato**

{SEC(2007) 311}

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

Relazione sullo stato di avanzamento del Piano d'azione della Commissione verso un quadro di controllo interno integrato

PARTE 1 : MESSAGGI CHIAVE

L'ambizioso "Piano d'azione della Commissione verso un quadro di controllo interno integrato"¹ adottato nel gennaio 2006 si basa sulle raccomandazioni della Corte dei conti europea (parere n. 2/2004 della CCE²) e sottolinea la volontà della Commissione di migliorare la gestione finanziaria e realizzare un quadro di controllo efficace ed efficiente. Questo piano non è inteso ad affrontare tutte le questioni di controllo interno nella Commissione, bensì a rimediare alle carenze individuate in questo ambito. Nel 2006 si sono verificati altri sviluppi importanti in tema di controllo interno. In particolare, adottando la sua relazione di sintesi in materia di gestione, la Commissione ha assunto per intero la responsabilità politica della gestione svolta dai suoi direttori generali e capi servizio, sulla base delle garanzie e delle riserve da questi formulate nelle relazioni annuali di attività.

Un anno dopo l'adozione del Piano, è il momento di valutare i progressi ed operare alcuni adeguamenti alle azioni in determinati settori. La parte 1 della presente relazione riassume i progressi compiuti. La parte 2 contiene precisazioni sulle 16 azioni iniziali del piano, mentre l'allegato contiene una sintesi con gli indicatori di realizzazione.

La Commissione ha compiuto progressi tangibili sul Piano d'azione.

Nell'ultimo anno sono state attuate le seguenti misure:

- ***Migliore valutazione dei sistemi di gestione e di controllo nell'ambito dei Fondi strutturali.*** Si è proceduto a istituire una valutazione degli elementi del controllo per Stato membro, nonché indicatori di legalità e di irregolarità che contribuiranno all'esame globale dei controlli e delle garanzie ottenute.
- ***Migliore definizione e attribuzione delle responsabilità in materia di controllo nell'ambito della gestione congiunta.*** La legislazione 2007-2013 in materia di agricoltura e di misure strutturali contiene una serie di provvedimenti intesi ad assicurare una struttura di controllo più affidabile, che prevede una migliore definizione delle responsabilità degli Stati membri per quanto riguarda le garanzie da fornire. Tali provvedimenti comprendono, in particolare, una migliore comunicazione dei risultati degli audit da parte degli Stati membri e un più efficace coordinamento delle attività di audit tra le DG, per mezzo di procedure e di sistemi comuni. Sinora sono stati firmati due "contratti di fiducia" che riguardano la qualità dei sistemi nazionali di controllo, le strategie di audit e la comunicazione dei risultati degli stessi. Per quanto riguarda le dichiarazioni di gestione, l'accordo interistituzionale sulle prospettive finanziarie e il regolamento

¹ COM(2006) 9 e SEC(2006) 49.

² GU C 107 del 30.4.2004, pag. 1, (parere "modello di audit unico").

finanziario riveduto impongono agli Stati membri di presentare un rendiconto degli audit e delle dichiarazioni disponibili. Nel settore dell'agricoltura, questa nuova disposizione è stata già messa in pratica nelle regole settoriali.

- ***Sorveglianza rafforzata degli organismi pagatori e di certificazione nella gestione congiunta.*** Nel settore agricolo, gli organismi pagatori dei nuovi Stati membri sono stati riconosciuti al momento dell'adesione. Inoltre, in virtù delle nuove regole applicabili a decorrere dall'esercizio finanziario 2007, tutti gli organismi pagatori nella UE-27 sono soggetti ad un meccanismo di riesame in base al quale le autorità competenti in materia di riconoscimento devono assicurare una sorveglianza permanente dei propri organismi pagatori e informare la Commissione ogni tre anni dei risultati di tale sorveglianza, specificando in particolare se essi continuano a soddisfare i criteri di riconoscimento. Per quanto riguarda i Fondi strutturali, per il nuovo periodo ciascuno Stato membro sarà tenuto a riconoscere il sistema di gestione e di controllo, compresa l'autorità di gestione e l'autorità di certificazione. Questa procedura sarà ripetuta ogni anno in base al parere annuale dell'autorità di audit, che lavorerà in base ad una strategia di audit approvata dalla Commissione. In entrambi i settori, la Commissione potrà, in base alla sua valutazione dei rischi, controllare la conformità con i criteri di riconoscimento e, se del caso, sospendere il finanziamento o applicare rettifiche finanziarie.
- ***Migliore presentazione della garanzia nelle relazioni annuali di attività delle DG.*** Per le relazioni annuali di attività del 2006 dei servizi, è stato messo a punto un formato conciso che permette una presentazione coerente delle strategie di controllo e delle fonti di garanzia. Le strategie di controllo, i risultati, gli indicatori sulla legalità e la regolarità e la garanzia generale a livello delle DG verranno progressivamente presentati in maniera standardizzata, il che agevolerà la costituzione di una garanzia generale, se del caso corredata di riserve.
- ***Campionamento in base alle norme internazionali.*** Un nuovo metodo di campionamento³ elaborato per il sesto programma quadro di ricerca intende dare la priorità all'individuazione e alla rettifica degli errori sistematici presso i principali beneficiari, mentre copre un campione rappresentativo della popolazione controllata.
- ***Convalida dei metodi di calcolo dei costi.*** Per porre mano ad una fonte rilevante di errori nei programmi precedenti, la Commissione ha elaborato alcune procedure per il settimo programma-quadro al fine di verificare le metodologie dei costi dei beneficiari all'inizio dei progetti. Questa azione è destinata a ridurre il numero di errori nell'utilizzazione dei costi medi.
- ***Procedure obbligatorie per la certificazione dell'audit.*** Per garantire che la certificazione dell'audit sia di qualità omogenea, la Commissione ha elaborato una serie di "procedure convenute" ad uso dei revisori incaricati del controllo delle spese nel quadro del settimo programma quadro di ricerca.

³ (par. 48) CCE 02/2004.

- ***Coordinamento delle norme di audit e diffusione di orientamenti e buone pratiche nel settore dei Fondi strutturali.*** La Commissione ha raggiunto l'armonizzazione dei metodi di campionamento che gli Stati membri dovranno applicare durante il nuovo periodo e ha diffuso orientamenti e note di buona pratica sui controlli che le autorità degli Stati membri devono effettuare, sui recuperi, sui requisiti in materia di chiusura e sulle informazioni destinate ai beneficiari.
- ***Migliore cooperazione con le istituzioni superiori di controllo nazionali (ISC).*** La Commissione ha trasmesso alle ISC relazioni sui pagamenti effettuati nei loro paesi nel 2005 e ha avviato contatti bilaterali con molte di esse. La Commissione approfondirà questi contatti nel corso del 2007 per studiare come facilitare ulteriormente il lavoro di queste istituzioni sui fondi comunitari spesi negli Stati membri⁴ e per ottenere garanzie su questa attività, pur rispettando l'indipendenza di queste istituzioni.

Altre sfide da affrontare

L'esperienza acquisita durante il primo anno di attuazione del piano d'azione ha permesso di mettere in luce altre sfide da affrontare. Inoltre, alcune delle azioni proposte non hanno ricevuto l'avallo del legislatore. Pertanto, per alcune azioni vengono proposti adeguamenti o modifiche.

- ***Rafforzare il legame tra la garanzia ragionevole e i pagamenti.*** La normativa prevede la sospensione dei pagamenti e l'applicazione di rettifiche finanziarie e recuperi in casi giustificati. Conformemente alla strategia definita nella sua relazione di sintesi 2005, la Commissione applicherà le disposizioni legislative e nelle sue relazioni annuali di attività indicherà chiaramente (e comunicherà alle autorità di bilancio) le riserve in materia di garanzia generale, se del caso per settore o per Stato membro, nonché le informazioni sulle rettifiche e sui recuperi effettuati.
- ***Chiarire l'importanza dei recuperi.*** Nel 2006 la Corte dei conti ha chiarito che ritiene che i recuperi siano rilevanti ai fini della DAS. La Corte ha inoltre ritenuto che l'importo dei recuperi effettuati dalla Commissione e dagli Stati membri fosse troppo esiguo rispetto al livello generale di errori stimato. Per contribuire a migliorare l'azione della Commissione in materia di recuperi, una sotto-azione supplementare individuerà, per la gestione diretta centralizzata e per i Fondi strutturali, gli importi recuperati nel 2005 e nel 2006 e ne verificherà la coerenza rispetto agli errori individuati nel corso dei controlli.
- ***Assicurare che il costo del controllo sia commisurato al rischio di errore.*** Il concetto di "rischio tollerabile" (collegato al rapporto costo/efficacia del controllo) non è stato integrato dal legislatore nel regolamento finanziario riveduto. Purtroppo, la Commissione intende assicurarsi che le risorse destinate al controllo vengano utilizzate in maniera economicamente efficace e che il costo del controllo sia giustificato dal punto di vista della percentuale di errori rilevata,

⁴

Kontrola Państwowa edizione speciale dicembre 2006
http://www.nik.gov.pl/docs/kp/kp_2006_referaty_calosc.pdf

degli effetti deterrenti e di altri vantaggi qualitativi. Attualmente è in corso un studio per determinare il costo dei controlli nel settore dell'agricoltura e dei Fondi strutturali, sulla base di un metodo comune. I costi dei controlli vengono valutati anche nel settore della ricerca, mentre uno studio pilota aggiunto all'azione 10 riguarderà specificamente l'elaborazione delle strategie di controllo, compreso l'esame della garanzia "ragionevole" rispetto alla garanzia "assoluta" e dell'incidenza del rischio in questo settore.

- ***Semplificare e chiarire le regole.*** Data la complessità dell'opera di semplificazione di una legislazione particolareggiata in termini di requisiti di ammissibilità e dato anche lo stadio avanzato dei negoziati, per il periodo di programmazione 2007-2013 è stato possibile operare solo una limitata semplificazione. Tuttavia, in alcuni settori, significative semplificazioni erano state già negoziate, con il risultato di ridurre il rischio di errore, particolarmente nell'ambito della gestione congiunta. La sfida che si pone attualmente è di semplificare e chiarire il funzionamento delle nuove regole in pratica.
- ***Condivisione dei dati di controllo.*** Basandosi sulla condivisione dei dati già in uso nel settore della ricerca e dei Fondi strutturali, la Commissione continuerà a studiare i mezzi per rendere più efficace la condivisione dei dati di controllo, in particolare per quanto riguarda gli audit programmati e i risultati degli audit dei sistemi dei beneficiari di finanziamenti nel quadro di programmi diversi.

PARTE 2 : ANALISI DETTAGLIATA DEI PROGRESSI E ALTRI SVILUPPI

SEMPLIFICAZIONE E PRINCIPI COMUNI IN MATERIA DI CONTROLLO (AZIONE 1-4)

Azione 1: Revisione ai fini di una semplificazione della legislazione proposta per il 2007-2013

Al momento di adottare il piano d'azione, le possibilità di semplificare la legislazione per il periodo di programmazione 2007-2013 al di là delle disposizioni già negoziate erano scarse. Sebbene la semplificazione non abbia avuto una portata così vasta come si auspicava, in specifici settori sono stati introdotti elementi tesi a ridurre il numero di beneficiari che presentano involontariamente domande di pagamento erronee. I servizi della Commissione dispongono attualmente di maggiori possibilità di ricorrere ai pagamenti forfettari, con conseguente riduzione del rischio di irregolarità. I modelli di dichiarazione dei costi e la definizione dei costi ammissibili sono stati semplificati, al fine di ridurre il rischio di errori. Nell'ambito dei Fondi strutturali, il riconoscimento dei sistemi nazionali e l'approvazione da parte della Commissione delle strategie di audit degli Stati membri, unitamente alla semplificazione delle procedure d'interruzione dei pagamenti, dovrebbero determinare una maggiore affidabilità. Nel dicembre 2006 la Commissione ha adottato un nuovo regolamento che consolida e rafforza i controlli e le sanzioni nel settore dello sviluppo rurale. Nella gestione centralizzata indiretta nel settore dell'istruzione e della cultura, le misure correttive sono state rafforzate e gli Stati membri saranno obbligati a rilasciare una dichiarazione ex ante sui sistemi di controllo delle agenzie nazionali.

Azione 2: Integrare i principi comuni in materia di controllo interno nella proposta di revisione del regolamento finanziario

Nonostante il legislatore abbia rifiutato l'inserimento di un principio specifico supplementare nel regolamento finanziario (RF), l'articolo 28 bis stabilisce che "Il bilancio viene eseguito secondo il principio di un controllo interno efficace ed efficiente [...]" e prevede una "adeguata gestione dei rischi connessi alla legalità e regolarità delle operazioni sottostanti". Come tale, lo scopo principale di consolidare i concetti fondamentali di un quadro di controllo interno all'interno del regolamento è stato raggiunto.

Azione 3: Sviluppare e armonizzare la presentazione delle strategie di controllo e degli elementi di prova attestanti una ragionevole garanzia

Avvalendosi di modelli pilota per la ricerca e per i Fondi strutturali, le relazioni annuali di attività dei servizi della Commissione per il 2006 presenteranno le strategie di controllo in un formato progressivamente armonizzato. Si avrà quindi una chiara presentazione delle fonti di garanzia e dei risultati dei controlli, tra cui gli indicatori di legalità e regolarità. Occorrerà del tempo perché questa impostazione sia del tutto coerente, tuttavia questa azione dovrebbe migliorare la percezione delle strutture di controllo e delle fonti di garanzia e contribuire ad evidenziare le carenze e individuare i miglioramenti necessari.

Per rafforzare il legame tra la garanzia ragionevole e i pagamenti, a partire dalla relazione di sintesi 2006 la Commissione esporrà chiaramente (e comunicherà all'autorità di bilancio) le riserve in materia di garanzia generale, eventualmente per settore o per Stato membro, nonché le rettifiche finanziarie o le sospensioni dei pagamenti.

Azione 4: Avviare il dialogo interistituzionale sui rischi tollerabili nelle operazioni sottostanti

Il piano d'azione ha generato un vasto dibattito sul concetto di "rischio tollerabile". Seguendo la raccomandazione della Corte dei conti europea, cioè di prevedere esplicitamente un'accettazione politica del rischio, la Commissione ha cercato di definire nella legislazione un concetto che fino ad allora era stato riflesso implicitamente nelle strategie di controllo. Sebbene abbia respinto l'inserimento di questo concetto nel regolamento finanziario, il legislatore ha incoraggiato la Commissione a continuare ad approfondire questo concetto. La Commissione ritiene di importanza fondamentale approfondire il dialogo interistituzionale sul rischio tollerabile e proseguirà questa azione sulla base delle informazioni generali che scaturiranno dall'attuazione delle azioni 10 e 11.

DICHIARAZIONI DI GESTIONE E AFFIDABILITÀ IN MATERIA DI CONTROLLO (AZIONI 5-8)

Azione 5: Promuovere dichiarazioni di gestione a livello operativo e relazioni di sintesi al livello nazionale

Per quanto riguarda la gestione congiunta, la proposta di revisione del regolamento finanziario stabilisce, all'articolo 53 ter, che "gli Stati membri presentano una sintesi annuale, realizzata al livello nazionale opportuno, delle revisioni contabili e delle dichiarazioni disponibili." Queste dichiarazioni e sintesi degli audit saranno trasmesse per la prima volta nel 2008. Pur non rientrando nel calendario del piano d'azione, la Commissione utilizzerà i risultati dei propri audit e controlli per valutare la qualità delle sintesi e delle dichiarazioni annuali degli audit, al fine di accertarsi che i sistemi di gestione e di controllo funzionino efficacemente. Se i risultati sono positivi, si tratterà di un elemento costitutivo della garanzia generale. Eventuali risultati negativi daranno luogo a riserve e alla sospensione dei pagamenti o al recupero, se del caso. La Commissione seguirà i progressi in questo campo e valuterà i mezzi per cooperare al meglio con gli Stati membri affinché i risultati vengano costantemente reimmessi nel ciclo annuale di pianificazione e di relazioni periodiche.

Azione 6: Valutare l'utilità di dichiarazioni di gestione esterne alla modalità di gestione concorrente e centralizzata indiretta

Si è ritenuto che l'azione 6a, che prevedeva di determinare l'eventuale valore aggiunto delle dichiarazioni nella gestione diretta centralizzata, avesse scarse probabilità di essere efficace. A causa della mancanza di organismi intermediari che svolgono funzioni di verifica tra la Commissione e il beneficiari finale, l'ottenimento di una dichiarazione da parte del beneficiario, in aggiunta ad altri requisiti relativi alla gestione finanziaria, non risulterebbe economicamente efficace. Questa azione è stata stralciata dal piano, ma l'obiettivo principale viene ripreso nell'ambito dell'azione 7, attraverso la certificazione della metodologia.

Azione 7: Promuovere le migliori pratiche per migliorare il rapporto costi/benefici degli audit a livello dei progetti

Per il sesto programma quadro di ricerca, si è provveduto a elaborare certificati di audit per aumentare la garanzia relativa all'esecuzione dei progetti. Tuttavia, l'esperienza dimostra che gli errori che la Commissione può individuare in loco spesso sfuggono ai revisori responsabili della certificazione, principalmente a causa della loro scarsa familiarità con i requisiti di ammissibilità.

Affinché gli audit siano svolti su una base omogenea da parte di tutti i revisori che lavorano per la Commissione nell'ambito del settimo programma quadro, sono state elaborate alcune "procedure concordate" al fine di costituire un pacchetto vincolante di procedure da utilizzare per questo tipo di audit. Grazie a questo metodo, il revisore sarà in grado di rilevare e segnalare le eccezioni, permettendo così alla Commissione di trarre conclusioni sulla base della sua migliore conoscenza dei problemi che possono sorgere.

Nella gestione indiretta centralizzata, le basi giuridiche 2007-2013 per i programmi Formazione permanente e Gioventù in azione stabiliscono che gli Stati membri devono fornire una garanzia preliminare e annuale. Sono stati elaborati modelli per la dichiarazione ex ante ed emessi orientamenti alle autorità nazionali. I lavori nel quadro del piano d'azione per il settimo programma quadro di ricerca intendono affrontare una delle principali fonti di errore nei programmi precedenti, ossia l'utilizzazione dei costi medi da parte dei beneficiari. Per ridurre questi errori, la Commissione ha messo a punto procedure per analizzare in anticipo i sistemi di contabilizzazione dei costi e i relativi metodi di calcolo, in modo da individuare gli errori sistematici. Questa decisione corrisponde, in una certa misura, alla finalità dell'azione 6 a, perché sensibilizza i beneficiari sull'importanza di stabilire una metodologia che sia conforme al contratto e perché può servire anche per "preparare il futuro" in quanto previene gli errori.

Azione 8: Promuovere un'ulteriore affidabilità da parte delle istituzioni superiori di controllo

La Commissione ha migliorato la sua cooperazione con le istituzioni superiori di controllo. Essa ha preso l'iniziativa aumentando la sua trasparenza nei confronti delle ISC e ha trasmesso alle stesse ISC di ciascuno Stato membro una relazione sui pagamenti effettuati dal bilancio comunitario nel loro paese nel 2005. Le informazioni ricevute hanno permesso di elaborare una relazione standard che fornisce informazioni più dettagliate. Le relazioni sui pagamenti 2006 saranno trasmesse alle ISC entro breve.

La Commissione ritiene che la creazione di rapporti stabili con le ISC sia un importante risultato dell'azione, nonché un significativo passo avanti per migliorare l'ambiente di controllo globale nell'ambito della gestione congiunta. Il ruolo delle ISC nell'ambito delle diverse iniziative nazionali sulle dichiarazioni a livello nazionale viene accolto con favore per l'attenzione maggiore che darà alla gestione dei fondi comunitari in questi Stati membri.

Nuova sotto-azione: Per sfruttare l'impulso derivante da questa azione, la Commissione proseguirà i contatti con le ISC per stabilire in che modo il loro lavoro possa essere utilizzato per fornire una garanzia sull'esecuzione dei suoi programmi negli Stati membri. Inoltre avvierà uno studio di caso sui problemi principali che le ISC devono affrontare nell'esame delle spese comunitarie.

APPROCCIO DELL'AUDIT UNICO: CONDIVISIONE DEI RISULTATI E PRIORITÀ AL RAPPORTO COSTI/BENEFICI (AZIONI 9-11)

Azione 9: Creare strumenti efficaci per condividere i risultati di audit e di controllo e promuovere l'approccio dell'audit unico

Grazie all'adozione del nuovo sistema di contabilità ABAC nel 2005, la Commissione può coordinare più facilmente le informazioni di gestione che sono state raccolte e inserite nei sistemi locali dei servizi. Nel 2006 è stato attivato, all'interno del sistema ABAC, un modulo collegato alle entità giuridiche che permette di inserire, ricercare e controllare i dati di controllo. Nel 2007 questo modulo sarà integrato da un'interfaccia automatizzata collegata ai sistemi locali dei servizi, consentendo così una veduta d'insieme dell'attività di audit della Commissione riguardo ai beneficiari diretti, senza ulteriore inserimento manuale dei dati. Una base dati dettagliata dell'attività di audit può contribuire a migliorare la programmazione e la gestione dei rischi per tutta la Commissione.

La condivisione dei dati di controllo è prevista anche nelle altre modalità di gestione. Nel settore dell'istruzione e della cultura, una decisione della CE sulle responsabilità della Commissione, degli Stati membri e delle agenzie nazionali, basata sull'approccio dell'audit unico, specifica il tipo e i livelli dei controlli. Una guida specifica per le agenzie nazionali indica, in particolare, il tipo e il numero minimo di controlli da effettuare. Nella gestione congiunta, la comunicazione dei risultati di audit da parte degli Stati membri e la loro utilizzazione da parte della Commissione sono stati costantemente migliorati grazie alla standardizzazione dei formati e delle procedure di valutazione, all'organizzazione preventiva di riunioni e agli strumenti di rilevamento delle basi dati.

Nuova sotto-azione: Per controllare le tappe iniziali della condivisione dei dati nel sistema ABAC, la Commissione seguirà attentamente, per il sesto programma quadro, il ricorso alla condivisione dei dati e alle relazioni di gestione al fine di individuare i fattori chiave che permetteranno di integrare meglio la messa in comune dei dati nel processo di controllo globale.

Azione 10: Effettuare una prima stima e analisi dei costi dei controlli

Per quanto riguarda la gestione congiunta, è stato concordato un metodo per stimare i costi del controllo ed è stata avviata un'indagine nei settori dell'agricoltura e dei Fondi strutturali. Per quanto riguarda l'agricoltura, tutti gli Stati membri sono interessati, mentre per i fondi strutturali l'esercizio riguarda inizialmente il Galles, l'Ungheria e il Portogallo e sarà successivamente esteso agli altri Stati membri. Per quanto riguarda la gestione diretta, la Commissione sta determinando i costi del controllo per due DG pilota (EAC e INFSO).

Nuova sotto-azione: Per analizzare meglio il rapporto costo/benefici del controllo, la Commissione esaminerà gli effetti dell'impostazione del programma e dei requisiti di ammissibilità sui costi del controllo, al fine di elaborare un'analisi dettagliata del rischio tollerabile su base concreta.

Azione 11: Avviare progetti pilota sulla valutazione dei benefici del controllo

I benefici del controllo possono essere di natura finanziaria (recupero dei pagamenti erronei) o qualitativa (ad esempio, l'effetto deterrente dell'eventualità di essere oggetto di un controllo e di sanzioni spinge il beneficiario a verificare con più attenzione le domande di pagamento). Tuttavia, la valutazione dell'effetto deterrente dei controlli rimane problematica, per la mancanza di una popolazione di riferimento per comparare l'effetto monetario di un controllo supplementare e anche per le difficoltà insite nelle comparazioni intersettoriali, a causa delle differenze nel contesto e nelle strutture di controllo.

Di conseguenza, questa azione riguarda specificamente i vantaggi quantificabili nelle DG INFSO e EAC ed è finalizzata a valutare i recuperi effettuati nel 2005 riferiti ad errori individuati in relazione ai programmi di queste DG. Questo approccio rischia comunque di sottovalutare i vantaggi diretti del controllo, data la natura pluriennale di alcuni programmi e il fatto che gli errori intervenuti nell'esercizio N possono essere individuati e formare oggetto di un recupero nel corso di esercizi successivi. Per garantire che il costo del controllo sia giustificato in termini di tasso di errore osservato, uno studio pilota avrà come obiettivo di approfondire questo aspetto. Esso riguarderà sia la gestione diretta centralizzata che quella congiunta e fornirà informazioni sui recuperi e sulle rettifiche finanziarie effettuati nel 2005, spiegando in che modo il rischio possa essere applicato alla definizione delle strategie di controllo, tenuto conto della natura pluriennale dei programmi. Si terrà conto anche dei benefici qualitativi.

Nuova sotto-azione: Per stabilire se i sistemi di recupero e di compensazione funzionino efficacemente, identificando gli importi recuperati nel 2005 e 2006 e verificando la loro coerenza rispetto agli errori individuati nel corso dei controlli, la Commissione elaborerà, per la gestione diretta, una classificazione degli errori e il collegamento con i recuperi, le rettifiche finanziarie e gli adeguamenti ai pagamenti e, per quanto riguarda i fondi strutturali, esaminerà l'affidabilità dei sistemi nazionali di sorveglianza e di comunicazione.

CARENZE SETTORIALI (AZIONI 12-16).

Azione 12: Affrontare le carenze individuate dai servizi partecipanti

Dall'avvio dell'esercizio di valutazione delle lacune a metà del 2005, le DG hanno avuto modo di integrare gli elementi specifici nei loro piani di gestione annuali, dei quali si riferirà nelle relazioni annuali di attività 2006 e 2007. Alcune DG hanno inoltre potuto integrare i principali risultati della valutazione delle lacune nella loro legislazione 2007-2013. Nel campo delle politiche interne, le DG responsabili della ricerca hanno elaborato e stanno attuando una strategia pluriennale di audit ex post del 6° programma quadro, basata su un piano di audit coordinato finalizzato al miglioramento sistematico delle dichiarazioni di spesa dei principali beneficiari, pur offrendo una copertura sufficiente dell'insieme della popolazione controllata.

Nuova sotto-azione: Ai fini dell'ottenimento di una garanzia supplementare, la Commissione procederà a svolgere 300 audit per il 6° programma quadro nel 2007, contro i 45 effettuati nel 2006. Inoltre, dopo avere elaborato una strategia sistematica in materia di analisi e di campionamento della popolazione beneficiaria del 6° programma quadro nel quadro dell'azione 16b, la Commissione procederà all'identificazione e alla correzione degli errori presso i beneficiari destinatari della quota più cospicua del bilancio. Inoltre, entro la fine del 2007 si otterrà un quadro rappresentativo del livello e della natura delle irregolarità nel bilancio della ricerca nel suo insieme.

Azione 13: Analizzare i controlli nell'ambito della gestione concorrente (in particolare per i fondi strutturali) a livello regionale nonché il valore delle dichiarazioni esistenti

Le relazioni annuali di attività 2006 forniranno una valutazione più approfondita dell'efficacia dei controlli in corso e delle dichiarazioni di garanzia degli Stati membri. La DG REGIO e la DG EMPL stanno proseguendo l'opera di miglioramento delle loro procedure atte a determinare la garanzia sui pagamenti per mezzo di una valutazione dei sistemi di gestione e controllo per Stato membro, dettagliato al livello di sistema o di programma. Questa valutazione consente di stimare le componenti del controllo dei sistemi sotto il profilo della conformità e dell'efficacia utilizzando una scala simile a quella della Corte dei conti, che classifica i programmi in 3 categorie in funzione del livello di garanzia ottenuto: garanzia ragionevole, garanzia con limitazioni e garanzia limitata/nessuna garanzia. Queste DG hanno inoltre elaborato indicatori di legalità e regolarità che completeranno la presentazione della strategia di controllo nelle RAA 2006.

Azione 14: Fornire maggiori orientamenti nella gestione del rischio di errore nel caso dei Fondi strutturali

Per l'azione 14a, la Commissione ha chiesto agli Stati membri di accertarsi che i beneficiari dei Fondi strutturali siano informati dei controlli e del rischio di un annullamento dei finanziamenti. Altri orientamenti sono stati formulati riguardo alle informazioni che gli Stati membri devono comunicare alla Commissione in merito ai recuperi e alla revoca dei finanziamenti a seguito di irregolarità; è stata inoltre introdotta una modifica nelle disposizioni regolamentari in materia di comunicazione⁵. Nell'agosto 2006, la Commissione ha inoltre emesso orientamenti per la chiusura dei programmi 2000-2006. Sono stati inoltre elaborati orientamenti che illustrano le buone pratiche nei controlli di gestione di primo livello e nelle verifiche delle autorità di pagamento.

Per l'azione 14b, la Commissione sta preparando orientamenti interpretativi su una serie di aspetti, tra cui la cosiddetta ingegneria finanziaria, che saranno diffuse previo esame con gli Stati membri.

⁵ Regolamento (CE) n. 448/2001, parte del regolamento modificativo (CE) n. 1978/2006 del 22.12.2006 (GU L 368 del 23.12.2006, pag. 89).

Azione 15: Promuovere l'iniziativa "contratti di fiducia" nell'ambito dei Fondi strutturali

La DG REGIO ha continuato a promuovere il contratto di fiducia per aumentare il grado di garanzia per il periodo di programmazione 2000-2006 nonché per gettare basi utili per il periodo 2007-2013. Due contratti di fiducia sono state formalizzati nel settore dei Fondi strutturali (Galles e Austria), mentre sono in corso discussioni con altri quattro Stati membri.

Azione 16: Istituire orientamenti comuni per famiglia di politiche

Nel quadro dell'azione 16a, sono state fornite linee direttrici migliorate per la ricerca e le politiche interne, sotto forma di un manuale aggiornato di audit destinato ai revisori incaricati del sesto programma quadro. La Commissione ha inoltre individuato la necessità di elaborare orientamenti volti ad adeguare le strategie di audit ad ambienti di controllo eterogenei, pur mantenendo un nucleo di norme comuni. Il termine di questa azione è stato prorogato per poter raccogliere e presentare le migliori pratiche di una serie di politiche.

L'azione 16b ha contribuito alla strategia di audit del sesto programma quadro, dando la priorità ad una rassegna e ad una valutazione iniziale globale della popolazione beneficiaria. Ne è scaturita un'impostazione fondata su norme internazionali, che associa la stratificazione con il campionamento per unità monetaria (MUS) e che integra la rettifica degli errori sistematici con l'individuazione del tasso di errore globale attraverso un campione statistico.

Per l'azione 16c, la DG REGIO sta riesaminando il manuale di audit per i Fondi strutturali. Quest'ultimo terrà conto, in particolare, delle nuove disposizioni legislative e comprenderà orientamenti sull'applicazione delle norme internazionali di audit.

CONCLUSIONI GENERALI E APPROCCIO PER IL FUTURO

La conclusione è ampiamente positiva. Nonostante alcuni ritardi (cfr. allegato), la Commissione ritiene di poter realizzare l'obiettivo di disporre, entro la fine del 2007, di una base per gestire correttamente il rischio di errori e fornire maggiori garanzie, come previsto nel piano di azione. I risultati delle azioni saranno progressivamente visibili e dimostrabili, dapprima in termini di una strategia di controllo più trasparente e chiara. Questo dovrebbe determinare una riduzione del tasso di errore attraverso il miglioramento delle rettifiche e la prevenzione.

L'esperienza ha dimostrato che alcune azioni devono essere affinate perché possano dare rinnovato slancio all'obiettivo di una maggiore garanzia; la Commissione ha proposto nuove sotto-azioni a tale riguardo. Queste nuove sotto-azioni riguardano specificamente la gestione diretta centralizzata, dato che la Commissione detiene una responsabilità esclusiva in questo settore. Le nuove sotto-azioni saranno portate a termine secondo il calendario fissato per il piano di azione (fine 2007) ed insieme alle azioni in corso faranno sì che entro tale data tutto sia stato predisposto affinché il quadro di controllo interno integrato cominci a produrre gli effetti previsti sulla garanzia.

Nei casi in cui la Commissione ottiene una garanzia supplementare, la Corte dei conti europea può basarsi su di essa per la sua dichiarazione di affidabilità. La Commissione continuerà quindi a consultarsi strettamente con la Corte per quanto riguarda l'attuazione e l'effetto del piano d'azione e si sta inoltre adoperando per migliorare la procedura in contraddittorio. La questione del calendario rimane difficoltosa in tutti i settori di esecuzione del bilancio. Nel

settore della gestione congiunta, circa la metà delle risposte dagli Stati membri alle "dichiarazioni sulle constatazioni preliminari" non è arrivata in tempo utile per la procedura in contraddittorio sulla relazione annuale 2005⁶. Pertanto, informazioni potenzialmente importanti dagli Stati membri sulle osservazioni preliminari della Corte arrivano troppo tardi ai fini della DAS.

La Commissione elaborerà una relazione finale sull'attuazione del piano d'azione all'inizio del 2008. Questa relazione effettuerà un primo esame degli effetti delle varie azioni sulla garanzia e trarrà conclusioni per il consolidamento futuro del quadro di controllo interno integrato.

⁶ Relazione sulle risposte degli Stati membri alla Relazione annuale 2005 della CCE / Attualmente in CIS.