



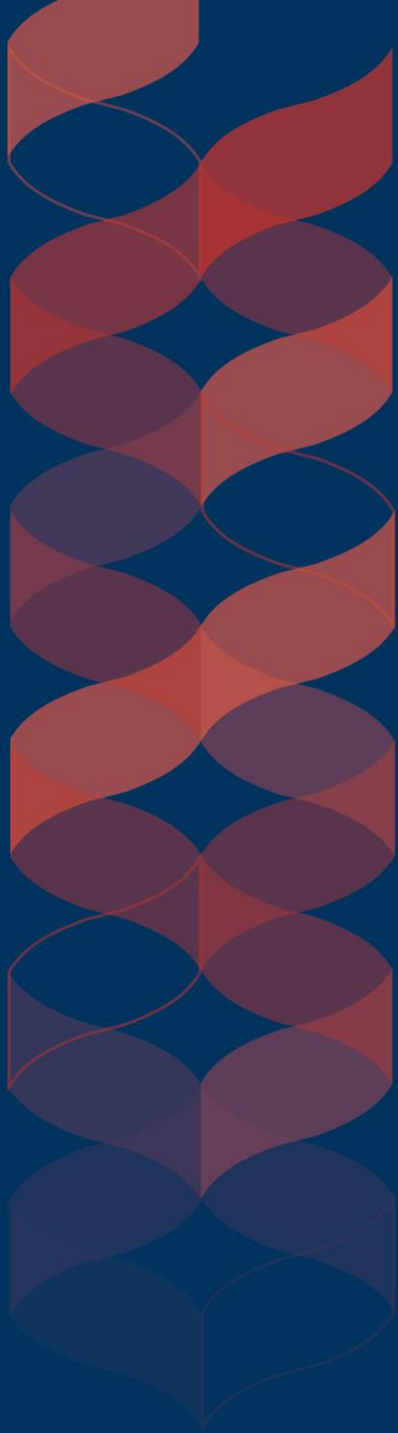
Bruxelles, 24.6.2020
COM(2020) 265 final

PART 3/3

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO E ALLA CORTE DEI CONTI

Relazione annuale per il 2019 sulla gestione e il rendimento del bilancio dell'UE



Sezione 2 – Controllo interno e gestione finanziaria

2.1. La Commissione gestisce il bilancio dell'UE in un contesto complesso

La Commissione attribuisce grande importanza alla sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione, nonché del Fondo europeo di sviluppo e dei fondi fiduciari dell'UE. È dovere della Commissione fare il miglior uso possibile del denaro dei contribuenti per finanziare il raggiungimento degli obiettivi strategici dell'UE. È quindi essenziale garantire sia un elevato livello di conformità alle norme applicabili, sia che i finanziamenti raggiungano i beneficiari previsti in modo efficace, efficiente ed economico. Di conseguenza, la Commissione si adopera per raggiungere gli standard più elevati nella gestione finanziaria, trovando il giusto equilibrio tra un basso livello di errori, pagamenti rapidi e costi dei controlli ragionevoli.

2.1.1. Il bilancio dell'UE: un'ampia varietà di settori, beneficiari e spese

Nel 2019 la spesa ⁽⁴⁷⁾ a carico del bilancio dell'UE ammontava a **147 miliardi di EUR** (cfr. grafico che segue), corrispondenti a 240 000 pagamenti che vanno da poche centinaia di euro (borse di studio Erasmus) a centinaia di milioni di euro (grandi progetti come ITER o Galileo e Copernicus, oltre al sostegno di bilancio ai paesi in via di sviluppo). Questi pagamenti sono effettuati per sostenere varie attività come l'agricoltura e lo sviluppo delle zone rurali e urbane, il miglioramento dei trasporti e delle infrastrutture digitali, la ricerca, gli aiuti alle piccole e medie imprese, la protezione dell'ambiente, la formazione per i disoccupati, l'integrazione dei migranti e la protezione delle frontiere, il sostegno ai paesi che desiderano aderire all'UE e gli aiuti ai paesi vicini e in via di sviluppo. I destinatari dei fondi UE sono molto diversi e numerosi.

Risorse naturali	Coesione	Ricerca, industria, spazio, energia e trasporti	Relazioni esterne	Altre politiche interne	Altri servizi e amministrazione 7 miliardi di EUR (5 %)
59 miliardi di EUR (40 %)	47 miliardi di EUR (32 %)	15 miliardi di EUR (10 %)	12 miliardi di EUR (8 %)	7 miliardi di EUR (5 %)	
					
6,2 milioni di aziende agricole su 10,5 milioni hanno ricevuto sostegno	Regioni e città Quasi 500 000 imprese finanziate dal 2014	Oltre 12 000 piccole e medie imprese finanziate, così come ricercatori, laboratori e grandi organizzazioni	90 paesi e territori terzi e numerose organizzazioni internazionali e non governative hanno ricevuto sostegno diretto	Erasmus+: quasi 360 000 studenti destinatari del sostegno nel 2019 (oltre 4,6 milioni di partecipanti dal 2014)	

Spese del bilancio dell'UE cui la Commissione ha dato esecuzione nel 2019, per settore d'intervento, in % e miliardi di EUR

Fonte: relazioni annuali di attività della Commissione europea.

Più di due terzi del bilancio sono eseguiti in gestione concorrente. Gli Stati membri o gli organismi da essi incaricati distribuiscono i fondi e gestiscono le spese in conformità della legislazione UE e nazionale (ad esempio nel caso delle spese per la coesione e le risorse naturali). Il resto del bilancio è speso direttamente dalla Commissione o, indirettamente, in collaborazione con le entità delegate. La tabella seguente descrive le tre modalità di gestione.

⁽⁴⁷⁾ L'importo della spesa pertinente della Commissione corrisponde ai pagamenti effettuati nel 2019 meno i prefinanziamenti versati nel 2019 più i prefinanziamenti versati negli anni precedenti e liquidati nel 2019 (cfr. allegato 3 per le definizioni e maggiori dettagli).

Modalità di gestione	Descrizione	% della spesa pertinente del 2019	Esempi di programmi/spese	Altri attori coinvolti, in collaborazione con la Commissione
Gestione diretta	I fondi sono attuati dalla Commissione	22 %	Orizzonte 2020; meccanismo per collegare l'Europa; spese amministrative	<i>n/a (il finanziamento va direttamente ai beneficiari)</i>
Gestione indiretta	I fondi sono attuati in collaborazione con entità esterne	7 %	Erasmus+; parte dello sviluppo e degli aiuti umanitari; assistenza preadesione	Agenzie, imprese comuni, Nazioni Unite, Banca mondiale, Banca europea per gli investimenti, Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo, paesi terzi
Gestione concorrente	I fondi sono attuati in collaborazione con le autorità nazionali e/o regionali degli Stati membri, che hanno un primo livello di responsabilità	71 %	Fondi agricoli; Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca; Fondo europeo di sviluppo regionale; Fondo sociale europeo; fondi per la migrazione e la sicurezza	Organismi pagatori per la politica agricola comune: 76; autorità di gestione dei fondi di coesione: 492, in tutti gli Stati membri

Poiché il bilancio dell'UE è eseguito in molti modi diversi, coinvolgendo attori diversi, i rischi associati variano da un programma all'altro e da una modalità di gestione all'altra (cfr. allegato 3). Di ciò si tiene conto nell'elaborazione delle strategie di controllo (cfr. sezione 2.2.).

2.1.2. Governance, responsabilità e trasparenza

La catena di responsabilità

Il sistema di governance utilizzato dalla Commissione europea è fatto a misura della struttura e del ruolo unici che le sono propri. L'assetto di governance della Commissione è stato rafforzato nel tempo e adattato alle mutevoli circostanze. La recente attività dei revisori interni ed esterni ha confermato la solidità di tali modalità. La Commissione von der Leyen, entrata in carica nel dicembre 2019, ha continuato a porre la responsabilità e la trasparenza al centro del proprio operato, come confermano le metodologie di lavoro aggiornate ⁽⁴⁸⁾ e le lettere di missione indirizzate a tutti i membri della Commissione. Gli ultimi sviluppi si riflettono nella comunicazione aggiornata sulla governance in seno alla Commissione, pubblicata unitamente alla presente relazione ⁽⁴⁹⁾.

Il **collegio dei commissari ha la responsabilità politica** della gestione del **bilancio dell'UE**. I principali elementi costitutivi della governance del bilancio dell'UE, sostenuti da una chiara divisione delle responsabilità tra il livello politico e quello gestionale, creano una robusta catena di consolidamento dell'affidabilità e

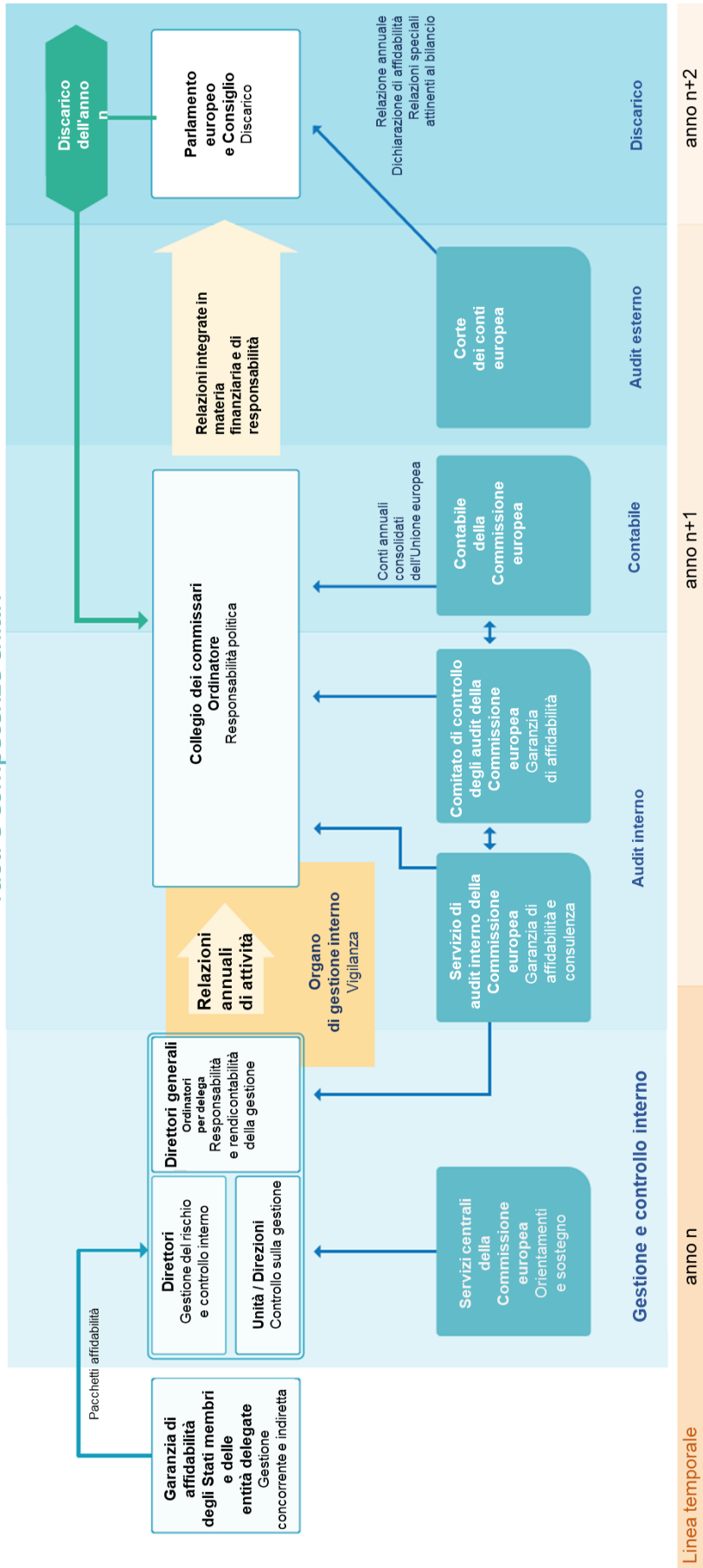
⁽⁴⁸⁾ Comunicazione della presidente alla Commissione, "The Working Methods of the European Commission", 1.12.2019, pag. 3.

⁽⁴⁹⁾ Comunicazione alla Commissione, "Governance in the European Commission", 24.6.2020, C(2020) 4240.

responsabilità. Tali elementi sono presentati nel grafico che segue. A livello di Commissione, il quadro in materia di responsabilità si basa su responsabilità di gestione e comunicazioni ben definite (cfr. di seguito).

Questo solido assetto di governance aiuta il collegio dei commissari a realizzare gli obiettivi della Commissione, a utilizzare le risorse in modo efficiente ed efficace e a garantire che il bilancio dell'UE sia attuato secondo i principi della sana gestione finanziaria.

Consolidamento della garanzia di affidabilità e responsabilità della Commissione per il bilancio dell'UE: ruoli e competenze chiari



* Relazioni integrate in materia finanziaria e di responsabilità:

- Conti annuali consolidati dell'Unione europea
- Relazione annuale sulla gestione e il rendimento
- Previsione a lungo termine dei futuri flussi in entrata e in uscita
- Relazione annuale sugli audit interni
- Relazione sul seguito dato al discarico

Consolidamento dell'affidabilità e responsabilità della Commissione: ruoli e competenze chiari.

Fonte: Commissione europea.

Responsabilità e comunicazione al livello dei servizi

Il collegio dei commissari delega la gestione operativa quotidiana ai 50 direttori generali⁽⁵⁰⁾ o equivalenti⁽⁵¹⁾ (di seguito "i direttori generali") posti a capo delle strutture amministrative della Commissione. Conformemente alle regole e alle norme istituzionali della Commissione, i direttori generali gestiscono e modellano i loro servizi per raggiungere i rispettivi obiettivi definiti nei piani strategici e tenendo conto delle risorse disponibili. Sono responsabili dell'esecuzione della quota del bilancio dell'Unione europea nei loro servizi.

Nelle relazioni annuali di attività i direttori generali riferiscono in modo trasparente sulle prestazioni e sui risultati ottenuti, sul funzionamento dei rispettivi sistemi di controllo interno e sulla gestione finanziaria della loro quota del bilancio dell'UE, tenendo conto delle garanzie fornite dagli Stati membri nell'ambito della gestione concorrente. Nella dichiarazione di affidabilità, che fa parte della relazione annuale di attività, indicano se hanno la ragionevole certezza che:

- le informazioni contenute nella relazione forniscono una "rappresentazione veritiera e corretta" (ossia affidabile, completa e corretta) della situazione nei rispettivi servizi;
- le risorse assegnate ai rispettivi servizi sono state utilizzate per lo scopo previsto e in conformità del principio della sana gestione finanziaria;
- le procedure di controllo predisposte nei rispettivi servizi offrono le necessarie garanzie quanto alla legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti.

Ai fini di tale garanzia di affidabilità i direttori generali utilizzano tutte le informazioni disponibili (sintetizzate nelle relazioni annuali di attività), ovvero:

- i risultati dei controlli effettuati dai propri servizi o per loro conto;
- le informazioni sulla gestione e sul controllo comunicate dagli Stati membri e da altre entità delegate sulla base dei loro sistemi di controllo, in caso di gestione concorrente e indiretta;
- il lavoro svolto dal servizio di audit interno (cfr. allegato 6);
- gli audit della Corte dei conti europea, che è il revisore esterno indipendente dell'UE.

Se individuano carenze dall'impatto rilevante, sono tenuti a corredare la dichiarazione di affidabilità di una riserva. Parallelamente, predispongono piani di azione per attenuare i rischi futuri e rafforzare i sistemi di controllo (cfr. sezione 2.3.5. e l'allegato 4).

Responsabilità e comunicazione a livello istituzionale

La relazione annuale sulla gestione e il rendimento del bilancio dell'UE presenta la situazione a livello di Commissione. Fa parte del pacchetto integrato di informativa finanziaria e in materia di responsabilità della Commissione⁽⁵²⁾ adottato dal collegio e si basa sulle garanzie e sulle riserve contenute in tutte le relazioni annuali di attività.

La conseguente procedura annuale di scarico consente al Parlamento europeo e al Consiglio di ritenere la Commissione politicamente responsabile dell'esecuzione del bilancio dell'UE. La decisione del Parlamento europeo sul scarico si basa sugli elementi che seguono:

⁽⁵⁰⁾ Sono ufficialmente nominati ordinatori delegati. L'articolo 74, paragrafo 1, del regolamento finanziario dispone che: "[l]l'ordinatore è incaricato, nell'istituzione dell'Unione interessata, di eseguire le entrate e le spese secondo il principio della sana gestione finanziaria, anche assicurando la rendicontazione sulla performance, e di garantire il rispetto dei requisiti di legittimità, regolarità e parità di trattamento dei destinatari".

⁽⁵¹⁾ Capi di agenzie esecutive, uffici, servizi, task force, ecc.

⁽⁵²⁾ Come previsto dall'articolo 247 del regolamento finanziario, il pacchetto integrato di informativa finanziaria e in materia di responsabilità comprende anche: i conti annuali consolidati dell'Unione europea; la relazione sul seguito dato al scarico per l'esercizio precedente; la relazione annuale all'autorità di scarico sulle revisioni contabili interne effettuate; la previsione a lungo termine dei futuri flussi in entrata e in uscita del bilancio dell'UE.

- le relazioni della Corte dei conti europea, nelle quali questa esprime un parere sull'affidabilità dei conti annuali e un parere sulla regolarità delle entrate e delle spese, nonché presenta i risultati dei suoi audit su spese o settori d'intervento specifici o su questioni di bilancio o di gestione;
- le informative finanziarie e in materia di responsabilità integrate della Commissione;
- le audizioni dei commissari e dei direttori generali e le risposte alle interrogazioni scritte;
- una raccomandazione del Consiglio.

La Commissione riferisce ogni anno sul seguito dato alle richieste rivolte dal Parlamento europeo e dal Consiglio durante la procedura di discharge.

2.2. La Commissione si avvale di vari strumenti per garantire che il denaro dei contribuenti sia ben gestito

La Commissione dispone di diversi strumenti per garantire che il bilancio sia eseguito e protetto adeguatamente dalle fragilità e dalle irregolarità all'interno di questo complesso contesto.

2.2.1. Un quadro di controllo interno incisivo

La Commissione dispone di un **solido quadro di controllo interno istituzionale** basato sui più elevati standard internazionali ⁽⁵³⁾.

I direttori generali attuano tale quadro istituzionale, all'interno dei loro servizi, attraverso sistemi di controllo interno su misura, tenendo conto dei loro ambienti operativi, dei rischi e delle esigenze particolari. In questo compito sono coadiuvati dai servizi centrali ⁽⁵⁴⁾, che forniscono istruzioni, orientamenti e consigli e facilitano la condivisione di buone pratiche. Ogni anno verificano il funzionamento dei sistemi di controllo interno secondo una metodologia comune e sintetizzano le conclusioni cui giungono nelle relazioni annuali di attività.

Il servizio di audit interno può svolgere incarichi di revisione sul funzionamento dei sistemi di controllo interno e sulla valutazione di tali sistemi da parte dei servizi della Commissione (cfr. allegato 6).

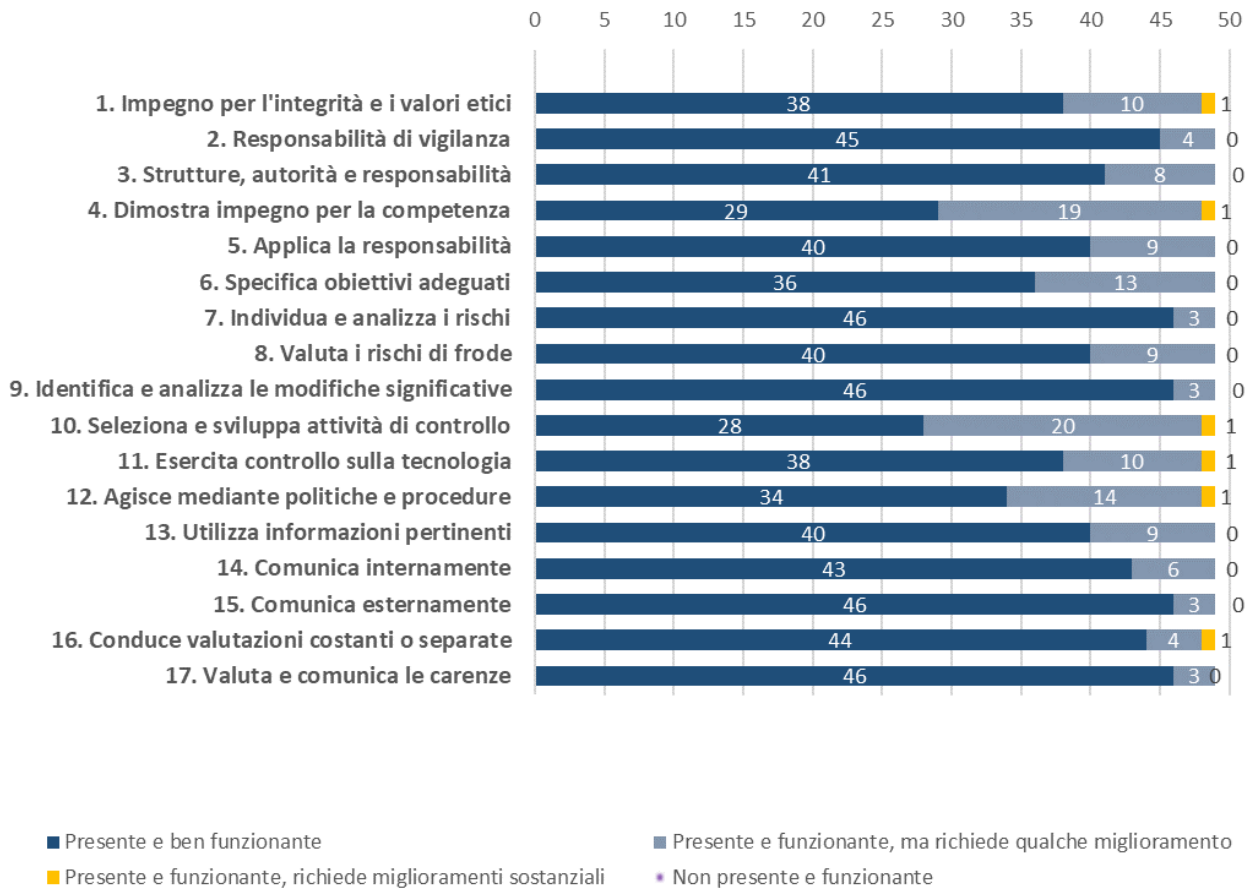
Per il 2019, secondo anno di attuazione integrale dell'attuale quadro di controllo interno, le valutazioni dei servizi della Commissione indicano che i **sistemi di controllo interno restano efficaci**. La situazione generale è illustrata nel grafico che segue.

La verifica conferma i miglioramenti apportati in relazione alle attività di controllo, l'impatto positivo del rafforzamento della sorveglianza istituzionale sull'identificazione e la gestione dei rischi e i miglioramenti nel campo dell'informatica.

Questi risultati dimostrano che la Commissione ha raggiunto un livello avanzato di controllo interno. I servizi centrali continueranno a fornire orientamenti e a facilitare la condivisione di buone pratiche per promuovere ulteriormente il quadro di controllo interno come strumento di gestione che aiuta l'organizzazione a raggiungere gli obiettivi fissati.

⁽⁵³⁾ Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (Comitato delle organizzazioni sponsorizzate della commissione Treadway).

⁽⁵⁴⁾ La DG Bilancio, in collaborazione con il segretariato generale, la DG Risorse umane e sicurezza, la DG Comunicazione e l'Ufficio europeo per la lotta antifrode.



Valutazione del funzionamento dei 17 principi di controllo interno

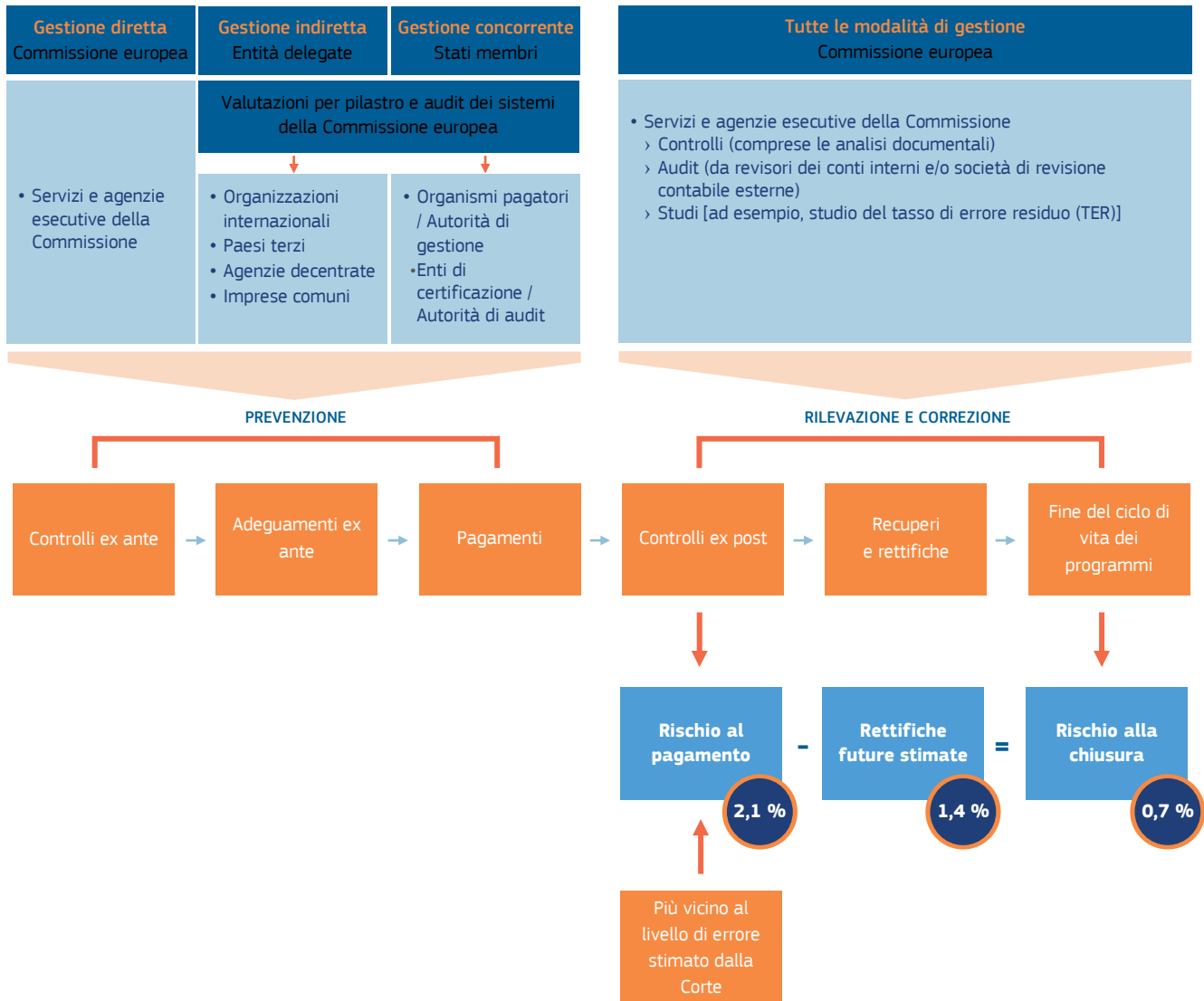
Fonte: relazioni annuali di attività della Commissione europea.

2.2.2. Le strategie di controllo pluriennale garantiscono che il denaro dei contribuenti sia ben speso

Nell'assetto istituzionale della Commissione i direttori generali, in qualità di responsabili della gestione del bilancio dell'UE, predispongono strategie di controllo pluriennali volte a prevenire gli errori e, ove ciò non sia possibile, a individuarli e correggerli. A tal fine devono costruire la garanzia di affidabilità dal basso verso l'alto per valutare gli errori che incidono sulla spesa dell'UE a livello dettagliato, vale a dire per programma o altro segmento di spesa pertinente. Ciò consente alla Commissione di individuare le carenze e correggerle, di individuare le cause alla base degli errori sistemici (ad esempio, la complessità delle norme), di adottare azioni correttive mirate e di provvedere a che gli insegnamenti tratti siano presi in considerazione nell'elaborazione dei futuri programmi finanziari.

Dalla prevenzione al rilevamento e alla correzione

Poiché i programmi di spesa dell'UE sono concepiti come **pluriennali**, i relativi sistemi di controllo e cicli di gestione si riferiscono anch'essi a più anni. Ciò significa che, sebbene individuati in un determinato anno, gli errori vengono corretti dopo che è stato effettuato il pagamento, nell'anno in corso o in quelli successivi, fino ad arrivare al momento della chiusura al termine del ciclo di vita dei programmi. Inoltre le strategie di controllo sono **differenziate in base al rischio**, vale a dire adeguate alle diverse modalità di gestione, alle aree strategiche e/o alle modalità di finanziamento e ai rischi ad esse associati.



Il ciclo di controllo pluriennale della Commissione (per i risultati del 2019 menzionati nei cerchi si veda la sezione 2.3.1.)

Fonte: Commissione europea.

Prevenzione degli errori

La prevenzione è la prima linea di difesa contro gli errori. I principali meccanismi di prevenzione della Commissione comprendono verifiche da parte delle autorità di gestione degli Stati membri (nell'ambito della gestione concorrente), controlli *ex ante* che portano al rifiuto di importi non ammissibili prima che la Commissione accetti la spesa ed effettui i pagamenti, audit dei sistemi per individuare le carenze dei sistemi di gestione e controllo dei partner di attuazione (a titolo preventivo per le spese future) e l'interruzione e la sospensione dei pagamenti fino a quando le carenze dei sistemi non siano state colmate.

Queste misure servono anche come incentivi per gli Stati membri a correggere i pagamenti prima di presentare le dichiarazioni di spesa alla Commissione. Ciò spiega perché, nell'ambito della gestione concorrente, il rischio al pagamento è relativamente basso per quanto riguarda i pagamenti effettuati dalla Commissione agli Stati membri, in quanto gli errori sono già stati corretti dagli Stati membri al loro livello prima che siano presentati alla Commissione le domande di pagamento o i conti annuali per la liquidazione.

Nel 2019 le misure preventive confermate ammontavano a 416 milioni di EUR. Queste comprendono le detrazioni e altre rettifiche prima del pagamento/dell'accettazione dei conti da parte della Commissione, le detrazioni degli Stati membri dalle nuove spese dichiarate alla Commissione (detrazioni alla fonte) e altri adeguamenti *ex ante*.

Per i fondi della politica di coesione gli Stati membri hanno applicato correzioni per un totale di 670 milioni di EUR per il periodo 2014-2020. Ciò è il risultato dell'inasprimento delle disposizioni normative, che aumenta la

responsabilità delle autorità di gestione e rafforza in modo significativo la posizione della Commissione nella protezione del bilancio dell'UE dalle spese irregolari.

Oltre a questi meccanismi, anche gli orientamenti forniti ai partner di attuazione contribuiscono a prevenire gli errori.

Individuazione e correzione degli errori che incidono sulle spese dell'UE

Laddove i meccanismi preventivi non sono stati efficaci, è importante che gli errori che si ripercuotono sulle spese dell'UE siano **individuati** a posteriori, attraverso controlli sugli importi che la Commissione ha accettato e pagato (controlli *ex post*).

Tali errori sono **corretti** dalla Commissione nel corso dello stesso esercizio o di esercizi successivi, mediante rettifiche finanziarie o la sostituzione delle spese non ammissibili nella gestione concorrente e recuperi presso i destinatari nella gestione diretta e indiretta.

Nel 2019 le misure correttive confermate sono state pari a 1,5 miliardi di EUR (+25 % rispetto al 2018). Si tratta principalmente di errori che riguardano i pagamenti effettuati negli esercizi precedenti.

Parallelamente, sono poi colmate le carenze dei sistemi di controllo rilevate attraverso gli audit dei sistemi basati sul rischio e sono corretti i sistemi per evitare il ripetersi degli stessi errori in futuro. Nel contesto della gestione concorrente e indiretta di questo si occupano in primo luogo gli Stati membri e i partner di attuazione.

Per maggiori informazioni sulla protezione del bilancio dell'UE, cfr. allegato 5.

Affidarsi ai sistemi di controllo dei partner di attuazione

Quasi l'80 % del bilancio è eseguito in **collaborazione con gli Stati membri e le entità delegate in qualità di partner di attuazione** (cfr. seconda tabella nella sezione 2.1.1.). È quindi importante verificare che questi partner dimostrino un livello di protezione degli interessi finanziari dell'UE equivalente a quello raggiunto quando la Commissione gestisce il bilancio in prima persona. A tal fine la Commissione effettua una valutazione dei sistemi, delle norme e delle procedure delle persone o delle entità che attuano i fondi UE. Ciò riguarda in particolare la valutazione dei sistemi di gestione e di controllo degli Stati membri e delle entità delegate attraverso audit di sistema accompagnati da verifiche sostanziali delle spese e da altre tipologie di verifiche, chiamate valutazioni per pilastro o procedure di designazione, prima che il partner sia incaricato di eseguire il bilancio dell'UE per conto della Commissione.

Nella **gestione indiretta** i partner riferiscono ogni anno sulla sana gestione finanziaria del bilancio loro affidato attraverso una dichiarazione di gestione, la quale costituisce la base su cui i pertinenti servizi della Commissione possono costruire la garanzia di affidabilità in questo contesto di gestione e di controllo.

Attualmente la Commissione lavora alla creazione di un flusso di lavoro automatizzato per le diverse verifiche che inglobi l'intero processo, così da garantire che tutte le fasi necessarie per consentire a un'entità di essere idonea a lavorare con la Commissione nella gestione indiretta si svolgano in modo centralizzato, coerente e coordinato.

Nella **gestione concorrente** gli Stati membri riferiscono ogni anno sui controlli dell'utilizzo dei fondi UE effettuati a livello nazionale e sulla sana gestione finanziaria dei rispettivi programmi attraverso un pacchetto di affidabilità, contenente una dichiarazione di gestione, una sintesi annuale delle verifiche effettuate e una relazione annuale di controllo nella quale figura un tasso di errore basato su campioni rappresentativi, oltre a un parere di audit sulla legittimità e la regolarità della spesa. Questa relazione costituisce la base per l'accettazione dei conti dei programmi da parte della Commissione e per consentire ai pertinenti servizi della Commissione di costruire la garanzia di affidabilità. È inoltre utilizzata per determinare i potenziali rischi per il bilancio dell'UE e per individuare le carenze e gli ambiti in cui sono necessari ulteriori controlli.

Le migliori pratiche in materia di controllo interno sono condivise con e tra gli Stati membri nel quadro delle reti dei fondi strutturali e agricoli e della rete pubblica di controllo interno, guidata dalla Commissione.

La Commissione ha presentato una proposta ⁽⁵⁵⁾ per proteggere il bilancio dell'UE in caso di carenze generalizzate per quanto riguarda lo Stato di diritto negli Stati membri. La proposta, che è parte integrante del futuro quadro finanziario pluriennale, è attualmente oggetto di negoziati in seno al Parlamento europeo e al Consiglio.

La Commissione sta altresì lavorando con gli Stati membri per facilitare la comprensione e l'attuazione delle norme rafforzate sul conflitto di interessi, vigenti sin dall'entrata in vigore del regolamento finanziario riveduto il 2 agosto 2018. Sta inoltre monitorando tutte le denunce portate alla sua attenzione in questo contesto.

Efficacia dei controlli in termini di costi



Tutti i servizi della Commissione applicano le **caratteristiche di controllo comuni** sopra descritte, in virtù delle quali sono applicate su base pluriennale misure preventive e correttive a livello di programmi specifici o di altri segmenti di spesa. Tuttavia, come si è visto nella sezione 2.1.1., i singoli programmi di spesa possono essere molto diversi tra loro e quindi le **strategie di controllo devono essere adattate** a una molteplicità di modalità di gestione, settori di intervento e/o modalità di finanziamento e ai rischi associati. Tale differenziazione delle strategie di controllo è necessaria per garantire che i controlli rimangano **efficaci in termini di costi**, ossia che trovino il giusto equilibrio tra un basso livello di errori (efficacia), pagamenti rapidi (efficienza) e costi ragionevoli (economia). I settori più a rischio attiveranno un livello più elevato di controllo e/o frequenza dei controlli, mentre i settori a basso rischio dovrebbero comportare controlli meno intensi, meno costosi o meno onerosi. Nella definizione della strategia di controllo si terrà conto del potenziale di

recupero effettivo dei fondi UE spesi indebitamente (ad esempio, l'analisi costi-benefici degli audit in loco).

La Commissione e la Corte dei conti: ruoli diversi conducono a metodologie di controllo diverse

La Commissione e la Corte dei conti svolgono ruoli diversi nella catena di controllo del bilancio dell'UE ed è quindi logico che le loro metodologie di controllo differiscano notevolmente. Il compito della Commissione in qualità di gestore del bilancio dell'UE è quello di prevenire e, se necessario, correggere gli errori e recuperare i fondi spesi indebitamente. Ciò richiede una valutazione dettagliata dal basso verso l'alto dei sistemi di controllo per individuarne i punti deboli, in modo da poter adottare misure correttive mirate a livello di programma o anche a livello di partner di attuazione. D'altro canto, il ruolo della Corte dei conti è quello di fornire un parere annuale di audit sulla legittimità e la regolarità della spesa dell'UE nel suo complesso, che può essere integrato da valutazioni specifiche dei principali settori del bilancio dell'UE (cfr. tabella comparativa alla pagina seguente). Sebbene, quindi, le due istituzioni convergano su vari concetti, la metodologia della Commissione differisce giustamente da quella della Corte.

Questi diversi approcci possono determinare differenze tra i tassi di errore segnalati dalla Corte dei conti e dalla Commissione. In particolare, quando la Corte dei conti rileva errori negli appalti e/o la tardiva disponibilità di documenti giustificativi per le sovvenzioni in una o diverse operazioni campionate, ne estrapola gli effetti applicandoli all'intera rubrica o all'intero bilancio dell'UE, il che spesso amplifica l'importanza di tali errori. Data la segmentazione più dettagliata delle spese in base ai profili di rischio e ai sistemi di controllo, la Commissione, nel rilevare tali errori, è in grado, estrapolandoli, di applicarli in modo più preciso alla popolazione che più probabilmente ne subirà le conseguenze. È quindi in grado di fornire una visione più

⁽⁵⁵⁾ COM(2018) 324 final.

particolareggiata del livello di errore nei pagamenti effettuati e di individuare chiaramente gli ambiti in cui è necessario apportare miglioramenti.

Alcuni esempi di queste differenze sono riportati nel riquadro sottostante.

Risorse naturali

Nel 2018 la Corte dei conti ha riscontrato errori in tre delle sei operazioni campionate relative al **Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca**. Poiché questo fondo rientra nella rubrica "Risorse naturali", la Corte dei conti ha estrapolato gli errori applicandoli all'intera rubrica, anche se la pesca ne rappresenta soltanto l' 1,3 % delle spese e nonostante i **sistemi di gestione e controllo siano diversi da quelli per la spesa della politica agricola comune**. La Commissione applica una maggiore granularità all'estrapolazione degli errori.

Il **Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca**, infatti, **fa parte dei fondi strutturali** e segue un ciclo di gestione e controllo identico a quello della spesa effettuata nel contesto della coesione. Per quanto riguarda la coesione, la Corte dei conti valuta la legittimità e la regolarità delle operazioni dopo la liquidazione annuale dei conti, vale a dire una volta completati tutti i controlli *ex ante*. Ciò è in linea con la metodologia della Commissione per tutte le spese a titolo dei fondi strutturali, mentre per le operazioni verificate nel settore della pesca le conclusioni della Corte dei conti sono state formulate prima del completamento di tutti i controlli *ex ante* e avrebbero potuto ancora essere corrette prima dei pagamenti della Commissione.

Coesione

Sebbene la Corte dei conti e la Commissione condividano lo stesso punto di vista sulle principali cause degli errori che si commettono nella spesa relativa alla coesione, in alcuni casi la **Corte dei conti fornisce interpretazioni divergenti e più restrittive** delle norme nazionali o dell'UE applicabili. Questo si riflette sul tasso di errore calcolato, che una volta estrapolato amplifica il tasso di errore per l'intera rubrica.

Al di là dell'interpretazione delle norme applicabili, la **quantificazione degli errori da parte della Corte dei conti "può differire** da quella utilizzata dalla Commissione o dagli Stati membri nel decidere sulle misure da adottare in caso di erronea applicazione della normativa sugli appalti pubblici" ⁽⁵⁶⁾. La Corte dei conti quantifica sistematicamente gli errori nelle procedure di appalto pubblico al 100 %. La Commissione, invece, valuterà l'effettivo impatto finanziario sulla base delle sue interpretazioni giuridiche e dei suoi orientamenti ⁽⁵⁷⁾, vale a dire che una rettifica finanziaria del 100 % non sarebbe considerata proporzionata dalla Commissione per una tale violazione. Analogamente, gli orientamenti applicabili della Commissione possono prevedere una quantificazione degli errori negli appalti pubblici del 5 %, 10 % o 25 % anche quando la Corte dei conti considererebbe un errore come solo un problema di conformità, senza alcun impatto sul calcolo del tasso di errore.

Relazioni esterne

Negli anni precedenti l'accesso (tempestivo) ai documenti giustificativi da parte delle entità delegate, comprese le organizzazioni internazionali, è stato fonte di irregolarità. Questo è stato anche il motivo per cui la Corte dei conti ha stimato un livello di errore relativamente elevato per i Fondi europei di sviluppo (5,2 % per il 2018). Tuttavia tale **livello di errore stimato è stato calcolato prima della realizzazione di tutti i controlli *ex ante*** e soprattutto prima che fossero forniti i documenti giustificativi. La Corte dei conti ha riconosciuto che "[d]elle 39 operazioni di pagamento inficiate da *errori quantificabili*, 9 (23 %) erano pagamenti finali autorizzati dopo che erano state espletate tutte le verifiche *ex ante*" ⁽⁵⁸⁾. Pertanto, per le altre 30 operazioni il livello di errore avrebbe potuto essere inferiore se la Corte dei conti le avesse sottoposte ad audit una volta effettuati tutti i controlli *ex ante*.

⁽⁵⁶⁾ Relazione annuale 2018 della Corte dei conti europea, allegato metodologico 1.1, paragrafi 18 e 19.

⁽⁵⁷⁾ Orientamenti della Commissione del 2019 sulle rettifiche finanziarie in caso di irregolarità negli appalti pubblici contenuti nell'allegato alla decisione della Commissione del 14.5.2019 recante gli orientamenti per la determinazione delle rettifiche finanziarie da applicare alle spese finanziate dall'Unione in caso di mancato rispetto delle norme applicabili in materia di appalti pubblici, C(2019) 3452.

⁽⁵⁸⁾ Relazione annuale 2018 della Corte dei conti europea, sezione sui Fondi europei di sviluppo, paragrafo 17.

	Prospettiva di gestione della Commissione europea	Prospettiva di audit della Corte dei conti
Ruoli	<ul style="list-style-type: none"> • Fornire una garanzia di gestione annuale • Individuare le carenze e intervenire su base pluriennale • Proteggere il bilancio dell'UE 	<ul style="list-style-type: none"> • Fornire un parere di audit riguardo alla legittimità e alla regolarità delle operazioni finanziarie di un determinato esercizio
Livello di granularità	<ul style="list-style-type: none"> • Tasso di errore del bilancio dell'UE nel suo complesso e tassi di errore per singolo servizio e settore d'intervento nell'ambito delle rubriche da 1 a 5, nonché per le entrate • Tassi di errore calcolati per settore d'intervento, programma e/o (sotto)segmenti pertinenti • Spese ed entrate dell'esercizio (o di due esercizi nel caso della ricerca) in una prospettiva pluriennale 	<ul style="list-style-type: none"> • Tasso di errore del bilancio dell'UE nel suo complesso e tassi di errore per le rubriche 1a, 1b, 2 e 5, nonché per le entrate • Spese ed entrate dell'esercizio
Pluriennialità	<ul style="list-style-type: none"> • Due tassi di errore ("rischio al pagamento" e "rischio alla chiusura" ⁽⁵⁹⁾); prospettiva pluriennale presa in considerazione per il rischio alla chiusura, mediante le rettifiche future stimate per tutti i programmi 	<ul style="list-style-type: none"> • Un tasso di errore ("errore più probabile") • Pluriennialità presa in considerazione retroattivamente, solo mediante le rettifiche finanziarie attuate per i programmi chiusi
Soglia di rilevanza	<ul style="list-style-type: none"> • 2 % • a eccezione delle entrate (1 %) e di Orizzonte 2020 (tra il 2 % e il 5 %) 	<ul style="list-style-type: none"> • 2 %
Ulteriori informazioni	<ul style="list-style-type: none"> • Allegato 3 della presente relazione 	<ul style="list-style-type: none"> • Allegato 1.1 della relazione annuale della Corte dei conti

Confronto tra le prospettive della Commissione e della Corte dei conti europea

⁽⁵⁹⁾ Per le spese relative alla politica agricola comune si utilizza il termine "importo a rischio finale", in quanto le misure del Fondo europeo agricolo di garanzia non sono "chiusure".

2.2.3. Le frodi a danno dei contribuenti sono evitate attraverso strategie e controlli a più livelli

È opportuno sottolineare che le frodi rappresentano una parte molto limitata delle spese illegali o irregolari, che per la maggior parte derivano da errori. La Commissione ha tolleranza zero per le frodi.

La strategia antifrode della Commissione si sta consolidando

A norma dell'articolo 325 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la Commissione e gli Stati membri tutelano il bilancio dell'UE dalle frodi e altre attività illegali. A tal fine la Commissione, i suoi servizi e le agenzie esecutive hanno sviluppato una strategia antifrode che individua i punti di vulnerabilità e le priorità nella lotta contro le frodi.

Su iniziativa dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode, nell'aprile 2019 la Commissione ha adottato una nuova strategia antifrode istituzionale con i principali obiettivi seguenti:

- migliorare le conoscenze della Commissione in materia di frodi e la sua capacità analitica di guidare l'azione di contrasto;
- garantire una stretta collaborazione tra i servizi della Commissione e le agenzie esecutive nella lotta contro le frodi;
- rafforzare la supervisione istituzionale della Commissione sulla lotta contro le frodi.

L'Ufficio europeo per la lotta antifrode e gli altri servizi della Commissione hanno iniziato ad attuare la nuova strategia antifrode della Commissione ⁽⁶⁰⁾.

La relazione sulla protezione degli interessi finanziari dell'UE rappresenta il fiore all'occhiello dell'**analisi strategica antifrode**. In occasione della trentesima edizione, dell'11 ottobre 2019, l'Ufficio europeo per la lotta antifrode ha pubblicato un opuscolo contenente i principali punti salienti della lotta contro le frodi e la corruzione negli ultimi 30 anni ⁽⁶¹⁾.

Il sistema di gestione delle irregolarità, attraverso il quale gli Stati membri, i paesi candidati e i potenziali paesi candidati segnalano alla Commissione le frodi e altre irregolarità individuate nell'attuazione dei fondi UE, è stato ulteriormente potenziato come previsto dal piano d'azione della strategia antifrode. I dati raccolti nel sistema consentiranno agli utenti di effettuare alcune analisi predefinite in tempo reale. Lo strumento offre agli utenti la possibilità di utilizzare i dati in modo semplice e intuitivo per elaborare politiche fondate su dati oggettivi, rafforzandone così la motivazione a effettuare segnalazioni in modo preciso e tempestivo.

Per promuovere la **cooperazione e la vigilanza** è stata creata una struttura che facilita lo scambio pragmatico di opinioni e buone pratiche tra i servizi della Commissione, compresa la revisione tra pari delle rispettive strategie antifrode. Il rafforzamento della sorveglianza istituzionale si concentra attualmente sul monitoraggio del seguito dato alle raccomandazioni dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode da parte della Commissione e delle sue agenzie esecutive. I capi dei servizi centrali della Commissione ⁽⁶²⁾ discuteranno periodicamente sulle conclusioni dell'esercizio in corso.

L'Ufficio europeo per la lotta antifrode ⁽⁶³⁾ è essenziale per la lotta contro le frodi, non solo come servizio per l'elaborazione delle politiche ma, fondamentalmente, come organo investigativo indipendente. Le indagini amministrative condotte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode sulle frodi, sulla corruzione e su altri reati e irregolarità contribuiscono a far sì che i truffatori rendano conto del danno arrecato al bilancio dell'UE. Nel 2019 l'Ufficio europeo per la lotta antifrode ha concluso 181 indagini e portato a termine 1 174 selezioni ⁽⁶⁴⁾.

⁽⁶⁰⁾ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Corte dei conti [COM(2019) 196].

⁽⁶¹⁾ https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/pif_2018_30_years_brochure_en.pdf.

⁽⁶²⁾ Il segretariato generale, il servizio giuridico, la DG Risorse umane e sicurezza e la DG Bilancio.

⁽⁶³⁾ Per ulteriori informazioni, consultare le relazioni annuali dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode all'indirizzo seguente: https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/olaf-report_en.

⁽⁶⁴⁾ La selezione è il processo di esame delle informazioni ricevute e di preparazione della decisione del direttore generale dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode in merito all'apertura o meno di un'indagine.

La lotta alle frodi nella pratica

Esempio: condurre inchieste sul presunto abuso di fondi UE per la ricerca

Alla base di questa indagine vi erano, tra l'altro, accuse di possibile appropriazione indebita e uso improprio di diversi milioni di euro di fondi UE per la ricerca da parte di una società che non ha versato, come invece previsto da contratto, gli importi dovuti ai suoi partner nel progetto di ricerca, evitando anche in modo fraudolento le procedure di insolvenza.

Nell'ambito delle operazioni, e in stretta collaborazione con l'Ufficio europeo per la lotta antifrode fin dall'inizio, le autorità tedesche hanno effettuato perquisizioni nei locali commerciali e nelle abitazioni private delle persone interessate in varie località della Germania. Anche la polizia francese ha effettuato perquisizioni simultanee in Francia, a partire da una richiesta di assistenza giudiziaria emanata dalle autorità giudiziarie tedesche. L'Ufficio europeo per la lotta antifrode ha partecipato alle ricerche, che sono state coordinate preliminarmente con l'aiuto dell'autorità giudiziaria dell'UE, l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale.

A seguito delle perquisizioni coordinate, le autorità tedesche hanno sequestrato enormi quantità di prove essenziali per lo sviluppo dell'indagine, che è attualmente in corso.

Esempio: operazione doganale congiunta "Hygiea"

Circa 200 000 profumi, dentifrici e cosmetici contraffatti, 120 tonnellate di detersivi, shampoo e pannolini contraffatti, oltre 4,2 milioni di altri prodotti contraffatti (pile, calzature, giocattoli, palle da tennis, rasoi, dispositivi elettronici, ecc.), 77 milioni di sigarette e 44 tonnellate di tabacco da pipa contraffatto sono stati sequestrati dalle autorità doganali asiatiche e dell'UE in un'operazione coordinata dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode.

Durante quest'operazione le autorità doganali hanno effettuato controlli fisici o radiografici mirati su diverse centinaia di spedizioni selezionate, trasportate in container marittimi. L'Ufficio europeo per la lotta antifrode ha facilitato la cooperazione tra i paesi partecipanti con il sostegno di un gruppo di 10 ufficiali di collegamento provenienti da Bangladesh, Cina, Giappone, Lituania, Malaysia, Malta, Portogallo, Spagna, Vietnam e dall'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto, che hanno tutti lavorato insieme da Bruxelles. Per canalizzare il flusso di informazioni in entrata è stata utilizzata un'unità virtuale di coordinamento operativo — un canale di comunicazione sicuro per questo tipo di operazioni doganali congiunte. Questo scambio di informazioni in tempo reale ha permesso a tutti gli esperti coinvolti di individuare i flussi sospetti di merci contraffatte all'interno delle normali operazioni commerciali.

Parallelamente, e in larga misura sulla scorta delle informazioni raccolte attraverso le indagini dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode, la prevenzione e la repressione delle frodi avvengono attraverso il **sistema di individuazione precoce e di esclusione**, che consente l'individuazione precoce e l'esclusione degli operatori economici inaffidabili dai fondi UE nell'attuazione della gestione diretta e indiretta. Nel 2019 è stata intensificata la sensibilizzazione di tutti i servizi della Commissione e l'anno è stato caratterizzato da un notevole aumento dei casi registrati in sede di individuazione precoce e dei casi sottoposti a possibili sanzioni amministrative (ossia esclusione e/o sanzioni pecuniarie e, se del caso, la relativa pubblicazione). Queste ultime sono determinate in base al principio di proporzionalità (cfr. la gravità della situazione, fra cui gli effetti sugli interessi finanziari e sull'immagine dell'UE; il tempo trascorso dal verificarsi della condotta in questione; la durata e la ricorrenza; l'intenzione o il grado di negligenza; e l'importo in questione).

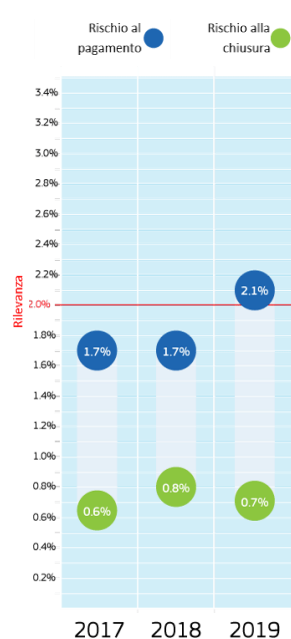
2.3. Gli esiti dei controlli della Commissione confermano che il bilancio dell'UE è ben protetto

La Commissione ritiene che il bilancio sia efficacemente protetto quando il rischio alla chiusura è inferiore al 2 % della spesa pertinente, che è la soglia di rilevanza utilizzata anche dalla Corte dei conti.

Se durante il ciclo di vita del programma sono individuati carenze o errori, la Commissione adotta tutte le misure necessarie.

Al più tardi alla chiusura del programma —cioè quando sono stati effettuati tutti i controlli, le correzioni, i recuperi, ecc.—il rischio alla chiusura dovrebbe essere ed è stimato inferiore al 2 %.

2.3.1. Alla fine del ciclo di vita dei programmi il rischio è inferiore al 2 %



Rischi al pagamento e alla chiusura per l'intera Commissione per il periodo 2017-2019

Fonte: relazioni annuali di attività della Commissione europea.

Sulla base degli audit e dei controlli effettuati come sopra descritto, ogni anno ciascun servizio della Commissione stima il rischio per la legittimità e la regolarità della spesa dell'UE in due fasi del ciclo di controllo pluriennale: al pagamento e alla chiusura.

Il **rischio al pagamento** è una stima degli errori che non sono stati evitati e che possono ancora avere effetti negativi sui pagamenti (effettuati agli Stati membri, alle organizzazioni intermedie, ai beneficiari, ecc.) malgrado i controlli *ex ante*. L'individuazione avviene attraverso controlli *ex post* e audit sui pagamenti effettuati.

Il **rischio alla chiusura** è una stima degli errori che rimarranno alla fine del ciclo di vita dei programmi, una volta effettuati tutti i controlli e le rettifiche *ex post*. È pari al rischio al pagamento meno una stima prudente delle **future rettifiche** nell'ambito dei meccanismi correttivi pluriennali, quelle che avranno luogo tra il momento della comunicazione e la fine del ciclo di vita del programma.

Per maggiori dettagli su questi concetti e sulla metodologia utilizzata per determinare tali stime, nonché sui tassi per settore strategico e per servizio della Commissione, si veda l'allegato 3.

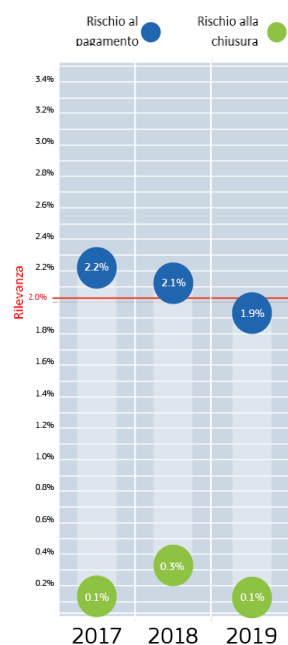
Per il **2019 il rischio complessivo alla chiusura è stimato pari allo 0,7 %** della spesa pertinente della Commissione (cfr. grafico).

A causa del maggiore rischio al pagamento nella spesa per la coesione nel corso di quest'anno, il rischio al pagamento complessivo è del 2,1 % per il 2019 (1,7 % nel 2018). Tuttavia, poiché anche le relative rettifiche future stimate sono più elevate (1,4 %, rispetto allo 0,9 % del 2018), ne risulta un rischio stabile e basso alla chiusura dello 0,7 % (0,8 % nel 2018).

Dal momento che si calcola che tale percentuale sia **inferiore al 2 %, tenendo conto delle future rettifiche**, ciò significa che, nel complesso, i sistemi di controllo pluriennali della Commissione hanno garantito l'effettiva **protezione del bilancio dell'UE** nel 2019.

La situazione dei rischi al pagamento e alla chiusura per settore strategico è descritta di seguito per il 2019, l'evoluzione nel periodo 2017-2019 è illustrata in formato grafico. Per maggiori dettagli, anche sui servizi coperti in ogni settore strategico, si veda l'allegato 3.

Risorse naturali



Per quanto riguarda le **risorse naturali**, il rischio al pagamento continua a diminuire, con un ulteriore calo dal 2,1 % nel 2018 all'1,9 % nel 2019, al di sotto della soglia di rilevanza. Ciò corrisponde al rischio al pagamento per la spesa agricola, dato che questa rappresenta la maggior parte della spesa in questo settore strategico (98 %), rispetto alle spese del settore marittimo e della pesca ⁽⁶⁵⁾, dell'ambiente e del clima.

Nella **politica agricola comune**, innanzitutto, il rischio al pagamento è più basso nei pagamenti degli aiuti diretti del Fondo di garanzia (1,6 %) e al di sotto della soglia di rilevanza per il terzo anno consecutivo. Queste spese, che rientrano nel primo pilastro della politica agricola comune, sono di per sé a basso rischio grazie al meccanismo di rimborso "basato sui diritti" (cfr. sezione 2.3.2.). Sempre nell'ambito del primo pilastro della politica agricola comune, inoltre, il rischio al pagamento rimane più elevato negli interventi sul mercato del Fondo di garanzia (2,8 %). Nel secondo pilastro della politica agricola comune, infine, anche il rischio al pagamento nello sviluppo rurale è più elevato (2,7 %), ma è costantemente diminuito negli ultimi anni.

Per entrambi i pilastri la continua diminuzione dei tassi di errore è dovuta, in particolare, all'efficienza dei sistemi di gestione e controllo applicati, in particolare il sistema integrato di gestione e controllo, compreso il sistema di identificazione delle parcelle agricole, e alla proficua collaborazione tra la Commissione e gli Stati membri, nel cui contesto i piani d'azione degli Stati membri si sono dimostrati uno strumento efficace per porre rimedio alle carenze individuate in alcuni organismi pagatori.

Per come sono concepiti i sistemi di gestione e controllo in questo settore strategico, si prevede che quasi tutti gli errori che si riflettono sui pagamenti e che non sono individuati alla fine dell'esercizio saranno oggetto di successivi recuperi (da parte degli Stati membri) o di rettifiche finanziarie. Ciò spiega l'elevato livello di rettifiche future stimate (1,8 %). Di conseguenza il rischio stimato alla chiusura ⁽⁶⁶⁾ rimane molto basso, allo 0,1 %.

Alla fine del 2019 vi erano cinque riserve per segmenti di spesa o programmi per i quali erano state individuate carenze nei controlli e/o tassi di errore superiori al 2 % (cfr. sezione 2.3.5. e maggiori dettagli all'allegato 4), specificamente:

- tre riserve per l'agricoltura: le misure sul mercato e i pagamenti diretti del Fondo europeo agricolo di garanzia e le misure del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, corrispondenti agli Stati

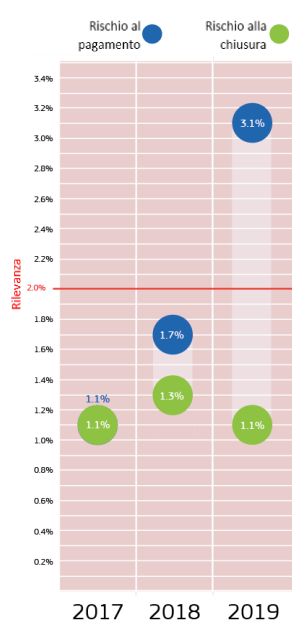
⁽⁶⁵⁾ La spesa del Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, sebbene inclusa nella rubrica "Risorse naturali", segue lo stesso meccanismo di erogazione della spesa per la coesione.

⁽⁶⁶⁾ Poiché non vi è alcuna chiusura delle misure del Fondo europeo agricolo di garanzia, nel settore delle spese agricole il rischio alla chiusura è sostituito dall'importo finale a rischio.

membri e agli organismi pagatori che (temporaneamente) devono far fronte a carenze in termini di controllo e/o a tassi di errore elevati;

- una riserva ricorrente non quantificata per il registro del sistema di scambio delle quote di emissione dell'UE;
- una nuova riserva nel 2019 per il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, corrispondente a uno Stato membro e a un programma operativo con un tasso di errore rilevante.

Coesione



Per quanto riguarda la **coesione**, l'attuazione dei programmi correnti è al passo con le previsioni. Il rischio alla chiusura è stimato all'1,1 %, in linea con quello del 2018 (1,3 %). Sebbene il rischio al pagamento sia passato dall'1,7 % nel 2018 a un intervallo compreso tra il 2,2 % e il 3,1 % nel 2019, anche le rettifiche future stimate sono aumentate (dall'1,1 % al 2 %).

La stima della futura capacità correttiva deriva dal sistema di controllo stesso: infatti, nell'ambito della politica di coesione ⁽⁶⁷⁾, gli errori individuati dagli Stati membri, dalla Commissione o dalla Corte dei conti nei rispettivi audit sono sistematicamente soggetti a rettifiche finanziarie. I singoli programmi interessati sono resi noti con totale trasparenza nelle relazioni annuali di attività, che contengono anche un resoconto delle successive misure adottate per attuare le rettifiche richieste. Nella gestione concorrente la Commissione applica ogni anno ulteriori rettifiche finanziarie quando il livello di errore (comunicato o ricalcolato) resta superiore al 2 % nei conti annuali dei programmi. Alla fine del ciclo di vita dei programmi nell'ambito della politica di coesione, questi ultimi non sono chiusi fino a quando non sono state realizzate tutte le necessarie rettifiche finanziarie.

Per quanto riguarda la coesione, nel 2018 e nel 2019 alcuni programmi operativi negli Stati membri hanno proceduto ai primi pagamenti. Ciò significa che i revisori hanno avuto la possibilità di esaminare l'intero processo per un numero maggiore di programmi e un numero maggiore di pagamenti. Il risultato è stato un aumento del numero di errori riscontrati e un tasso di errore più elevato. Per il **Fondo europeo di sviluppo regionale**, in particolare, che detiene la quota maggiore di spesa in questo settore strategico, il rischio al pagamento è passato dal 2 % nel 2018 a un livello compreso tra il 2,7 % e il 3,8 % nel 2019, tenendo conto di tutti i possibili rischi. Per il **Fondo sociale europeo** il rischio al pagamento è dell'ordine dell'1,7 %-2,4 %.

Nel 2019 le autorità di audit degli Stati membri hanno segnalato irregolarità nell'ambito di una tipologia comune concordata con la Commissione e da questa raccomandata. Le spese non ammissibili, le irregolarità negli appalti pubblici e le questioni relative alla pista di controllo sono le principali fonti dei risultati degli audit e delle irregolarità individuate sia dalle autorità di controllo sia dalla Commissione attraverso i rispettivi audit.

Al fine di correggere gli errori più frequenti, oltre alle rettifiche finanziarie per le spese passate e alle misure correttive per il sistema in tutti i casi futuri, la Commissione incoraggia le autorità di audit degli Stati membri a riferire alle rispettive autorità di gestione e di certificazione in merito alle principali fonti delle irregolarità individuate. Ciò consente a queste autorità responsabili dei programmi di adeguare i controlli interni, rafforzare le liste di controllo e formare ulteriormente il personale e i beneficiari. La Commissione organizza inoltre eventi per lo sviluppo delle capacità e workshop congiunti con le autorità responsabili dei programmi, in particolare con le autorità di gestione e di audit. Formula raccomandazioni dettagliate sugli audit e chiede piani d'azione dettagliati per porre rimedio alle carenze individuate nel sistema.

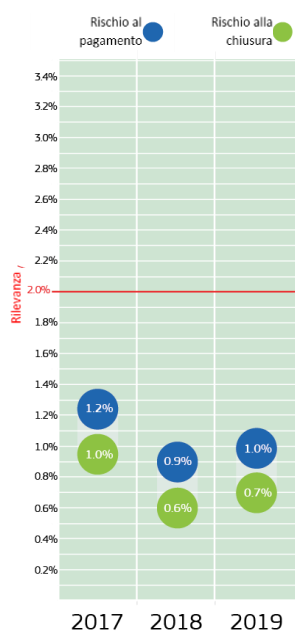
Data l'importanza degli appalti pubblici per la politica di coesione, la Commissione prosegue nell'attuazione del piano d'azione aggiornato in materia di appalti pubblici al fine di migliorare la conformità delle procedure di appalto pubblico in questo settore strategico. Particolare rilievo è dato alle azioni volte ad aiutare gli Stati membri a professionalizzare ulteriormente i committenti, in linea con il pacchetto sugli appalti pubblici adottato dalla Commissione nell'ottobre 2017. La Commissione mette a disposizione online orientamenti

⁽⁶⁷⁾ Il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca condivide i sistemi di gestione e controllo della politica di coesione.

approfonditi, esempi di buone pratiche e spiegazioni. Si promuovono scambi tra pari per aiutare le autorità contraenti e le autorità di programma ad affrontare questi problemi e a ridurre gli errori.

I due servizi incaricati della coesione hanno emesso riserve riguardo ai programmi operativi del periodo 2014-2020 con errori superiori alla soglia di rilevanza nel 2019. Inoltre, per il periodo 2007-2013, alcuni programmi operativi presentano ancora una riserva non quantificata (cfr. sezione 2.3.5. e maggiori dettagli all'allegato 4).

Relazioni esterne



Per quanto riguarda le **relazioni esterne**, sia il rischio al pagamento (1 %) sia quello alla chiusura (0,7 %) sono rimasti stabili ben al di sotto del 2 %.

Nel 2019 la Commissione ha continuato ad adoperarsi per migliorare le strategie di controllo differenziate in base al rischio riguardo alle spese nei settori dello sviluppo e del vicinato, incentrando così meglio le azioni specificamente sui segmenti a più alto rischio. I due servizi responsabili hanno inoltre migliorato ulteriormente la trasparenza degli studi sul tasso di errore residuo (cfr. allegato 3). Per la spesa per lo sviluppo, ad esempio, il tasso complessivo (1,13 %) è ora suddiviso in uno per il bilancio dell'UE (1,14 %) e uno per il Fondo europeo di sviluppo (1,13 %), che mostrano chiaramente profili di rischio analoghi.

Tra i problemi di non conformità, l'accesso (tempestivo) ai documenti giustificativi da parte delle entità delegate, comprese le organizzazioni internazionali, resta fonte di irregolarità. Questa è anche la ragione del livello di errore stimato relativamente elevato dalla Corte per il Fondo europeo di sviluppo (5,2 % per il 2018), che è determinato prima che siano effettuati tutti i controlli (capacità correttiva dello 0,3 %) e soprattutto prima che siano stati forniti i documenti giustificativi. È stato quindi predisposto un piano di azione che punta a un flusso di informazioni più fluido tra le entità delegate, la Commissione e/o la Corte dei conti.

Alla fine del 2019 la DG Politica di vicinato e negoziati di allargamento ha mantenuto due riserve: una per le "sovvenzioni in gestione diretta" (livello di errore al 2,65 %) e un'altra per i "progetti in Libia e Siria" (il consolidamento della garanzia di affidabilità non è possibile per motivi di sicurezza) (cfr. sezione 2.3.5. e maggiori dettagli all'allegato 4).

Ricerca, industria, spazio, energia e trasporti



Per l'ampio settore della **ricerca, dell'industria, dello spazio, dell'energia e dei trasporti** nel suo complesso, i rischi al pagamento (2 %) e alla chiusura (1,5 %) sono rimasti stabili.

In questo settore strategico il rischio al pagamento per i programmi di ricerca di **Orizzonte 2020** (3,3 %) rimane superiore al 2 %. Questo rischio più elevato è insito, secondo le relative basi giuridiche, nelle sovvenzioni basate sul rimborso dei costi effettivi ammissibili (cfr. sezione 2.3.2.) erogate nell'ambito di Orizzonte 2020 e sulla competitività dei programmi per le piccole e medie imprese. La complessità nel determinare con esattezza i costi che possono essere imputati ai progetti comporta errori nelle dichiarazioni di spesa e nei relativi pagamenti.

Per ovviare alla situazione, la consolidata strategia di controllo *ex post* per il programma Orizzonte 2020, comune a tutti i servizi coinvolti nella sua attuazione, ha portato a consistenti rettifiche *ex post* nel corso degli anni, utilizzate anche come base per le rettifiche future stimate.

Tuttavia i servizi di ricerca si adoperano costantemente per ridurre il rischio al pagamento, ad esempio tramite un'ulteriore semplificazione del modello di convenzione di sovvenzione, una comunicazione più chiara delle norme di ammissibilità e un'ulteriore estensione del finanziamento forfettario. La proposta

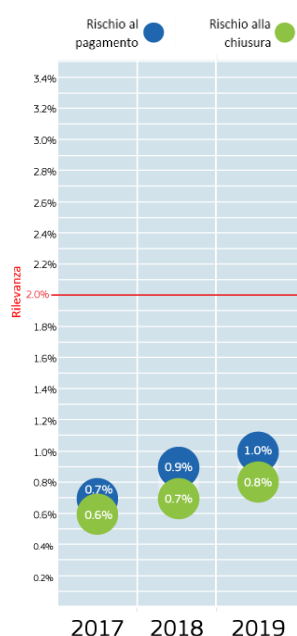
della Commissione relativa al prossimo programma di ricerca (Orizzonte Europa, dal 2021) amplia ulteriormente l'uso di opzioni di costo semplificate.

Per quanto riguarda gli altri programmi, i rischi al pagamento e alla chiusura del **meccanismo per collegare l'Europa** (trasporti, energia e telecomunicazioni), attuato dall'Agenzia esecutiva per l'innovazione e le reti, sono nel complesso al di sotto del 2%. Anche i programmi **spaziali** dell'UE ⁽⁶⁸⁾, attuati dall'Agenzia spaziale europea e dall'Agenzia del GNSS europeo, presentano rischi di per sé più bassi al pagamento e alla chiusura grazie al tipo di finanziamento e al livello di audit effettuato. Sono stati tuttavia fissati, prudenzialmente, allo 0,5 %.

Così come negli anni precedenti, i servizi di **ricerca** e le agenzie esecutive non hanno emesso dichiarazioni di affidabilità accompagnate da riserve in relazione al **programma Orizzonte 2020**, malgrado un attuale livello di errore del 2,3 %. Ciò è dovuto al fatto che applicano al programma una soglia di rilevanza specifica compresa tra il 2 % e il 5 %, in considerazione dei rischi intrinseci e dei limiti al controllo ⁽⁶⁹⁾.

Per il 2019 vi è una sola riserva relativa al precedente settimo programma quadro per azioni di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione (cfr. sezione 2.3.5. e maggiori dettagli all'allegato 4).

Altre politiche interne



Per le **altre politiche interne**, che comprendono principalmente l'istruzione e la cultura, le migrazioni e gli affari interni e gli affari economici e finanziari, i rischi al pagamento e alla chiusura sono rimasti stabili, rispettivamente all'1,0 % e allo 0,8 %, ben al di sotto quindi del 2%.

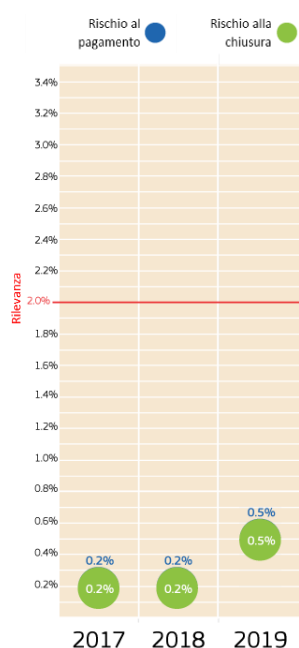
Alcuni programmi di istruzione e cultura presentano sì un profilo di rischio più elevato, legato anche alla complessità dei programmi di rimborso, ma i relativi sistemi di controllo mitigano i rischi.

La DG Giustizia e consumatori ha mantenuto la riserva a causa di un tasso di errore rilevante nelle sovvenzioni in gestione diretta. La DG Migrazione e affari interni ha mantenuto due riserve nella gestione concorrente (per il Fondo Asilo, migrazione e integrazione e per il Fondo sicurezza interna, nonché per i programmi di solidarietà e gestione dei flussi migratori, con riserva in alcuni Stati membri) e una riserva nelle sovvenzioni a gestione diretta a causa di un livello di errore rilevante (cfr. anche la sezione 2.3.5. e maggiori dettagli all'allegato 4).

⁽⁶⁸⁾ Come Galileo e il Servizio europeo di copertura per la navigazione geostazionaria (i sistemi europei di navigazione satellitare) e Copernicus (il sistema di osservazione della Terra dell'UE).

⁽⁶⁹⁾ La scheda finanziaria legislativa di cui è corredata la proposta della Commissione relativa al regolamento Orizzonte 2020 afferma che: "[l]a Commissione ritiene pertanto che, per le spese di ricerca nell'ambito di Orizzonte 2020, un rischio di errore compreso fra 2 e 5 % su base annua sia un obiettivo realistico tenendo conto dei costi dei controlli e delle misure di semplificazione proposte per ridurre la complessità delle regole e i relativi rischi associati al rimborso dei costi del progetto di ricerca. L'obiettivo ultimo per il livello residuo di rischio alla chiusura dei programmi, dopo aver tenuto conto dell'impatto finanziario di tutti gli audit, delle misure correttive e di recupero, è giungere ad un livello il più possibile vicino al 2 %".

Altri servizi e amministrazione



Le suddivisioni della Commissione che si occupano di **altri servizi e amministrazione** coprono per lo più tipi di spese a basso rischio, come le spese amministrative dell'ufficio dell'ufficiale pagatore. Tuttavia il rischio al pagamento è prudenzialmente fissato allo 0,5 %. Poiché la maggior parte dei sistemi di controllo corrispondenti comportano prevalentemente controlli *ex ante*, le rettifiche future stimate sono spesso fissate a un prudente 0,0 %. Il rischio alla chiusura è quindi quasi uguale al rischio al pagamento e rimane molto basso, allo 0,5 %.

In questo settore strategico la DG Sostegno alle riforme strutturali ha mantenuto la riserva a causa di un livello di errore rilevante in un segmento delle sovvenzioni in gestione diretta (cfr. sezione 2.3.5. e maggiori dettagli all'allegato 4).

2.3.2. Programmi a rischio relativamente più basso e più alto

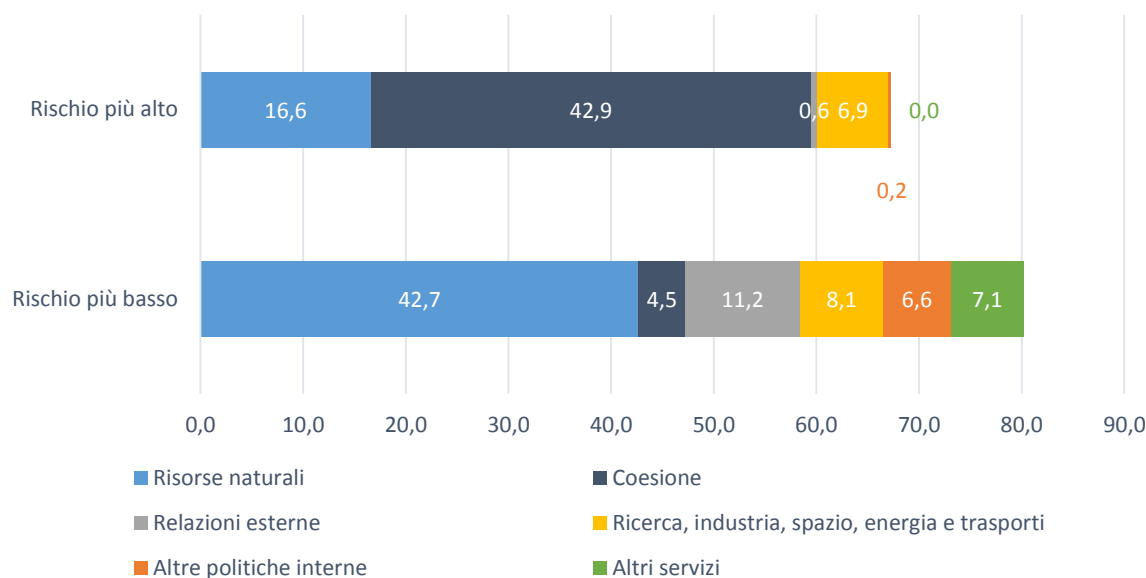
Risulta da quanto esposto che vi sono programmi o segmenti di spesa con livelli di errore piuttosto bassi e altri con livelli di errore relativamente più alti. Le diverse situazioni sono correlate alla natura del finanziamento, in particolare alla differenza tra, da un lato, sistemi di rimborso piuttosto complessi e, dall'altro, pagamenti piuttosto semplici basati sui diritti ⁽⁷⁰⁾.

Su questi presupposti il portafoglio della Commissione può essere suddiviso in strati a rischio inferiore e strati a rischio superiore (cfr. grafico seguente), come spiegato di seguito.

- **Rischio più basso.** Le spese con rischio al pagamento inferiore al 2 % ammontano a 80 miliardi di EUR (54 %) e comprendono: l'agricoltura —pagamenti diretti; il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca; le azioni Marie Skłodowska-Curie; le sovvenzioni del Consiglio "Ricerca"; l'Agenzia spaziale europea e l'Agenzia del GNSS europeo; il meccanismo per collegare l'Europa; Erasmus+; il Fondo Asilo, migrazione e integrazione; il sostegno al bilancio, le sovvenzioni, le spese amministrative, ecc.
- **Rischio più alto.** Le spese con rischio al pagamento superiore al 2 % ammontano a 67 miliardi di EUR (46 %) e comprendono: l'agricoltura —misure sul mercato e sviluppo rurale; il Fondo europeo di sviluppo regionale; il Fondo sociale; le sovvenzioni per la ricerca di Orizzonte 2020; le sovvenzioni complesse di altri servizi, ecc.

Dato il carattere pluriennale dei sistemi di controllo, se questa suddivisione si basasse invece sul rischio alla chiusura, la differenza sarebbe ancora più marcata. Ad esempio, la spesa del Fondo sociale europeo (11,2 miliardi di EUR; rischio alla chiusura dell'1,3 %) sarebbe classificata nella fascia di rischio inferiore.

⁽⁷⁰⁾ Tale circostanza è stata riconosciuta anche dalla Corte dei conti europea (nella relazione annuale 2018, paragrafi 1.16-32).



Spese pertinenti della Commissione per il 2019. Segmenti a rischio più alto e più basso, per settore strategico, in miliardi di EUR.
 Fonte: relazioni annuali di attività della Commissione europea.

È importante sottolineare che questa stima è il risultato di un'analisi dei tassi di errore a livello di programmi e di altri segmenti di spesa pertinenti. Questa ripartizione è diversa da quella della Corte dei conti, che si basa sul tipo di rimborsi effettuato —vale a dire che i diritti sono considerati di per sé a basso rischio e i rimborsi sono considerati di per sé ad alto rischio —indipendentemente dal livello di tasso di errore effettivamente riscontrato. Dal punto di vista gestionale, grazie ai risultati dei controlli in atto, il livello di errore effettivo può essere inferiore alla soglia di rilevanza e i programmi considerati ad alto rischio dalla Corte dei conti possono essere in realtà a rischio piuttosto basso.

Pertanto la questione della complessità e dell'eventualità che qualcosa sia considerato a più alto rischio e/o a più alto tasso di errore è stata esaminata anche nel contesto delle proposte di semplificazione della Commissione inserite nei programmi del prossimo quadro finanziario pluriennale (cfr. sezione 2.4.2.).

2.3.3. La Commissione migliora ulteriormente l'efficienza delle sue operazioni

In un contesto di rigidi vincoli di bilancio, la Commissione si adopera per migliorare l'efficienza in tutti i settori della sua attività, mantenendo al tempo stesso un elevato livello di realizzazione. L'organo di gestione interno dirige il lavoro di tutta la Commissione in settori quali la gestione delle risorse umane, la gestione finanziaria, la tecnologia e la gestione dell'informazione, la comunicazione, la logistica e la gestione degli eventi. Le metodologie e le procedure di lavoro sono progressivamente snellite per garantire l'uso più efficiente possibile delle limitate risorse. Quest'attività proseguirà per garantire un'assegnazione ottimale delle risorse e un alto livello di prestazioni a fronte di un carico di lavoro crescente in molti settori, anche recentemente in relazione alla risposta alla pandemia di COVID-19.

Nella comunicazione **"Iniziativa Sinergie ed efficienze: bilancio e prospettive future"** (marzo 2019), la Commissione ha designato la DG Bilancio leader di settore per la gestione finanziaria e il quadro di controllo interno. L'obiettivo è quello di migliorare costantemente la sana gestione finanziaria attraverso un'ulteriore professionalizzazione della materia, tenendo maggiormente conto dei recenti sviluppi nella metodologia di gestione del bilancio dell'UE. Nell'ambito dell'attuale sistema decentrato si agisce in due direzioni: migliorando la governance e la vigilanza centralizzata e rafforzando il coordinamento e la modernizzazione della gestione

finanziaria in tutta la Commissione. Nel 2019 sono state adottate ulteriori misure per armonizzare, uniformare e semplificare la gestione finanziaria in tutta la Commissione, oltre a promuovere una sana gestione finanziaria. L'attenzione si è concentrata sulla definizione di programmi di finanziamento post-2020 più interoperabili e flessibili.

La **semplificazione** può essere ottenuta attraverso la semplificazione delle regole, l'armonizzazione e, per quanto possibile, l'uniformazione dei modelli interni di strumenti giuridici e moderni strumenti informatici interni per le questioni finanziarie e la coerenza nei rapporti con i partner di attuazione dei fondi UE in gestione indiretta.

Le azioni intraprese **a livello interno** nel corso del 2019 comprendono lo sviluppo di flussi di lavoro interni più efficienti (per sovvenzioni, appalti, strumenti finanziari) attraverso procedure e modelli interni semplificati (a partire dallo spazio unico di interscambio dei dati elettronici). La Commissione ha inoltre intensificato l'orientamento e il coordinamento nei confronti sia degli Stati membri sia dei propri servizi in settori d'interesse per l'esecuzione del bilancio dell'UE (ad esempio, sistemi di controllo interno negli Stati membri, conflitti di interesse, Stato di diritto, misure antifrode). Altre iniziative informatiche vertono sulla coesione elettronica nella gestione concorrente e sul sistema geospaziale utilizzato per l'agricoltura.

Iniziative per migliorare ulteriormente l'efficienza della gestione finanziaria sono state adottate anche **a livello dei servizi della Commissione**.

- Innanzitutto alcuni servizi della Commissione hanno digitalizzato ulteriormente le procedure finanziarie, contribuendo a rendere la Commissione più snella, meno burocratica, meglio integrata e più flessibile. Di conseguenza, le risorse sono sempre più concentrate sulle attività prioritarie. Inoltre, gli strumenti di dashboarding automatizzati migliorano il processo di monitoraggio e facilitano una migliore gestione e un migliore utilizzo dei dati, riducendo nel contempo il rischio di non riuscire a reagire tempestivamente.
- In secondo luogo, diversi servizi della Commissione hanno anche riferito di aver rivisto le proprie strategie di controllo e/o i propri flussi finanziari, al fine di semplificare le procedure e di allineare ulteriormente la frequenza e l'intensità dei controlli al rischio delle operazioni.

Le suddette iniziative garantiscono l'effettiva protezione del bilancio dell'UE, riducendo nel contempo i tempi necessari per il completamento delle procedure finanziarie. In particolare, gli indicatori dei tempi di pagamento hanno continuato a registrare una tendenza molto positiva al ribasso. Nel 2019 il **tempo medio di pagamento netto** della Commissione è stato di 16 giorni (in calo rispetto ai 20 e ai 18 dei 2 anni precedenti), ben al di sotto del limite massimo di 30 giorni previsto per legge. La Commissione ha effettuato il 95 % dei **pagamenti nei tempi previsti** (la percentuale dei pagamenti interessati da ritardi è diminuita rispetto al 10 % e all'8 % dei due anni precedenti). Tuttavia l'obiettivo è sempre quello di rispettare per ogni pagamento i tempi di pagamento previsti per legge. Cfr. maggiori informazioni all'allegato 8.

2.3.4. Il costo dei controlli rimane proporzionato ai rischi associati

Nel complesso i costi stimati per il controllo sono **ragionevoli** se si tiene conto della natura dei programmi e/o degli ambienti di controllo. Rimangono inoltre **stabili** grazie al fatto che sono rimasti immutati gli ambienti di controllo e le strategie in atto per i programmi attuali.

Il confronto diretto tra i programmi spesso non è possibile a causa delle loro diverse caratteristiche e dei fattori di costo (esempi nel riquadro che segue).

Esempi di fattori di costo comuni

- I diversi gradi di complessità dei programmi gestiti.
- I volumi e gli importi da elaborare: ad esempio, l'elaborazione di un numero elevato di operazioni di basso valore è più impegnativa rispetto all'elaborazione di un numero ridotto di operazioni di alto valore.
- I profili di rischio specifici dei programmi gestiti: ad esempio i programmi delle relazioni esterne, nei quali i fondi sono per lo più spesi in paesi terzi.
- Possibili diseconomie di scala per alcuni programmi più piccoli, in termini di importo dei finanziamenti, così come per i programmi in fase di graduale eliminazione o per i fondi gestiti da entità delegate più piccole oppure per i servizi della Commissione che gestiscono fondi di minore entità, in quanto vi è sempre un numero irriducibile di controlli da effettuare indipendentemente dall'importo dei finanziamenti.
- La tipologia di gestione: la gestione indiretta e la gestione concorrente implicano che i costi dei controlli siano ripartiti tra la Commissione e i partner di attuazione - le autorità nazionali o le entità delegate; quindi i costi per la Commissione possono essere molto più bassi per tali programmi rispetto ad altri gestiti direttamente dalla stessa.

Per motivi di trasparenza e completezza, i servizi che si occupano della gestione concorrente e/o indiretta hanno indicato, nelle rispettive relazioni annuali di attività, il costo dei controlli negli Stati membri e nelle entità delegate, separatamente dal costo dei controlli della Commissione. Ad esempio, per la politica agricola comune, i costi dichiarati dagli Stati membri per la realizzazione rappresentavano il 3,5 % della spesa per il 2019.

In un recente audit sul costo di attuazione dei Fondi di coesione ⁽⁷¹⁾, la Corte dei conti ha rilevato che il costo complessivo — presentato dalla Commissione nelle relazioni annuali di attività — è relativamente basso rispetto ad altri fondi UE e programmi finanziati a livello internazionale. I costi rappresentano, in percentuale dei pagamenti effettuati nel 2018, rispettivamente il 2,87 % per il Fondo sociale europeo, il 2,45 % per il Fondo europeo di sviluppo regionale e il 2,03 % per il Fondo di coesione.

Nel 2019, in seguito alla valutazione combinata della relativa efficacia, efficienza ed economia, **tutti** i servizi della Commissione hanno concluso che, nel complesso, i loro **controlli erano efficaci in termini di costi**.

2.3.5. Garanzia di gestione, pareri di audit e autorità di discarico

Valutazioni, garanzie di affidabilità e riserve dei direttori generali

Nelle dichiarazioni di affidabilità del 2019 ⁽⁷²⁾, **tutti i 50 direttori generali (o equivalenti) hanno dichiarato di avere la ragionevole** certezza che: i) le informazioni contenute nella relazione forniscono una "rappresentazione veritiera e corretta" (ossia affidabile, completa e corretta) della situazione nei rispettivi servizi; ii) le risorse assegnate alle rispettive attività sono state utilizzate per lo scopo previsto e in conformità del principio di sana gestione finanziaria; e iii) le procedure di controllo messe in atto offrono le necessarie garanzie in merito alla legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti.

Nell'ambito della procedura generale di garanzia dell'affidabilità e dalla prospettiva gestionale loro propria, i direttori generali effettuano anche un'analisi più dettagliata per ciascun programma o segmento del portafoglio che hanno in carico. Usano tutte le informazioni disponibili, in particolare i risultati dei controlli svolti, per individuare le eventuali carenze significative in termini quantitativi o qualitativi. Alla fine di ogni

⁽⁷¹⁾ Corte dei conti europea, *Relazione speciale n. 7/2020, "Attuazione della politica di coesione: i costi sono comparativamente bassi, ma non vi sono informazioni sufficienti per valutare le economie risultanti dalla semplificazione"*, 16.4.2020.

⁽⁷²⁾ https://ec.europa.eu/info/publications/annual-activity-reports_it.

esercizio finanziario valutano la probabilità che l'impatto in termini finanziari di tali carenze sia superiore alla soglia di rilevanza del 2 % e/o che l'impatto sulla reputazione sia significativo. In caso affermativo **corredano la dichiarazione di affidabilità di una riserva** sullo specifico segmento di portafoglio interessato.

11 dei 50 direttori generali hanno emesso nel 2019 una dichiarazione qualificata, con un totale di 18 riserve. Questo sensibile calo del numero rispetto al 2018 (quando erano state segnalate 40 riserve da 20 servizi) si spiega come segue.

- Sei riserve sono state **sciolte** perché le carenze sottostanti sono stati risolte.
- Per 17 riserve è stata applicata la **regola "de minimis"**, in base alla quale le riserve non sono più considerate significative a determinate condizioni, vale a dire quando la spesa interessata è limitata (meno del 5 % dei pagamenti del servizio) e il conseguente impatto finanziario è basso (meno di 5 milioni di EUR). Si trattava per lo più di programmi residui del periodo 2007-2013 nei settori della ricerca, della competitività, dell'istruzione e della cultura e delle relazioni esterne.
- In totale, 17 riserve sono **ricorrenti** rispetto all'anno o agli anni precedenti, e solo una è **nuova** nel 2019, principalmente perché le cause alla base del livello di errore rilevante possono essere attenuate parzialmente, ma non eliminate completamente nell'ambito dei quadri giuridici dei programmi attuali. Cfr. dettagli nella sezione 2.3.1. e concetti nell'allegato 4.

L'impatto finanziario totale di tutte le riserve (1 053 milioni di EUR per il 2019, cioè il 2 % in meno rispetto ai 1 078 milioni di EUR del 2018) è paragonabile al livello dei 2 anni precedenti. Per ogni riserva i direttori generali interessati hanno posto in essere azioni di mitigazione per superare le debolezze sottostanti e attenuare i rischi che ne derivano.

L'allegato 4 fornisce l'elenco completo delle riserve per il 2019, corredato di ulteriori spiegazioni e dettagli.

Attività del servizio di audit interno e parere complessivo

I servizi della Commissione hanno basato la dichiarazione di affidabilità anche sull'attività del servizio di audit interno. Il servizio di audit interno **verifica i sistemi di gestione e controllo** all'interno della Commissione e delle agenzie esecutive, fornendo una **garanzia di affidabilità indipendente e obiettiva sulla loro adeguatezza ed efficacia**.

Come prevede il mandato conferitogli ⁽⁷³⁾, il servizio di audit interno ha emesso **ogni anno un parere globale sulla gestione finanziaria della Commissione**, basato sull'attività di audit svolta nel settore della gestione finanziaria della Commissione nei tre anni precedenti (2017-2019). Il parere complessivo tiene altresì conto delle informazioni provenienti da altre fonti, segnatamente delle relazioni della Corte dei conti europea. Sulla base di queste informazioni di audit, il revisore interno rileva che, **nel 2019, la Commissione ha messo in atto procedure di governance, gestione dei rischi e controllo interno che, nel complesso, sono in grado di fornire una ragionevole garanzia in merito al conseguimento degli obiettivi finanziari fissati**. Il parere complessivo **rispecchia tuttavia le riserve che gli ordinatori delegati hanno formulato nelle dichiarazioni di affidabilità contenute nelle rispettive relazioni annuali di attività**.

Per giungere a un parere complessivo il revisore interno ha anche tenuto conto dell'impatto combinato di i) tutti gli importi stimati a rischio al pagamento, in quanto superano gli importi sui quali verrebbe espressa una riserva, e ii) le rettifiche finanziarie e i recuperi relativi alle carenze e agli errori che i servizi della Commissione individueranno e correggeranno negli anni successivi grazie ai meccanismi correttivi pluriennali integrati nei sistemi di controllo interno della Commissione. Alla luce di questi elementi, il servizio di audit interno ritiene che il bilancio dell'UE sia tutelato adeguatamente nel suo complesso e nel tempo.

La pandemia di COVID-19 e la risposta della Commissione non hanno influito sulla capacità di quest'ultima di tutelare il bilancio dell'UE nel corso del 2019. Non è tuttavia da escludere che ciò accada nel 2020 e negli anni successivi, in quanto le misure correttive *ex post* che finora hanno determinato rettifiche potranno perdere efficacia (incidendo sulla capacità correttiva). Ciò può derivare dall'alleggerimento di alcune procedure

⁽⁷³⁾ Ultima versione: COM(2020) 1760 final.

che disciplinano le spese e da problemi di recupero delle spese illegali o irregolari presso i beneficiari finali che si trovano in difficoltà economiche e finanziarie a seguito della crisi del coronavirus. Pur non esprimendo ulteriori riserve, il revisore interno ha aggiunto due "paragrafi di enfasi" descritti nell'allegato 6 della presente relazione, che riguardano:

- l'esecuzione del bilancio dell'UE nel contesto dell'attuale crisi legata alla pandemia di COVID-19, in particolare la necessità di una valutazione dettagliata dei rischi emergenti e la definizione e attuazione delle relative misure di attenuazione;
- le strategie di supervisione concernenti l'attuazione di politiche e programmi da parte di terzi.

Al fine di contribuire all'adozione da parte della Commissione di una cultura basata sulla performance e conformemente alle indicazioni di accordare maggiore attenzione al rapporto qualità/prezzo, nel 2019 il servizio di audit interno ha condotto **audit della performance** nel quadro del piano di audit strategico per il 2019-2021, i quali hanno dato luogo a raccomandazioni —tutte accettate dai soggetti sottoposti ad audit — riguardanti: strategie di vigilanza relative all'attuazione di programmi da parte di terzi; strategie di controllo di servizi selezionati; processi di gestione delle risorse umane e delle tecnologie dell'informazione; aspetti di performance nell'attuazione delle operazioni e dei programmi da parte dei servizi. Per tutte le raccomandazioni i soggetti sottoposti ad audit hanno elaborato piani d'azione che sono stati presentati al servizio di audit interno e giudicati soddisfacenti.

In linea con la sua rigorosa **politica di follow-up**, il servizio di audit interno ha valutato periodicamente l'effettiva attuazione delle sue raccomandazioni da parte dei servizi e delle agenzie esecutive della Commissione. L'attività svolta ha confermato che il 98 % delle raccomandazioni emesse nel corso del periodo 2015-2019 a cui è stato dato seguito sono state attuate adeguatamente ed efficacemente dai soggetti sottoposti ad audit. Questo risultato indica che i servizi della Commissione sono diligenti nell'attuare le raccomandazioni e nel mitigare i rischi individuati dal servizio di audit interno.

L'allegato 6 della presente relazione contiene ulteriori informazioni sulla garanzia di affidabilità fornita dal servizio di audit interno. Conformemente all'articolo 118, paragrafo 8, del regolamento finanziario, nel contesto del pacchetto integrato di informativa finanziaria e in materia di responsabilità la Commissione trasmette inoltre all'autorità di scarico una relazione dell'attività del revisore interno.

L'attività del comitato di controllo degli audit

Il comitato di controllo degli audit⁽⁷⁴⁾ sovrintende alle questioni relative agli audit all'interno della Commissione e riferisce annualmente al collegio. A tal fine garantisce l'indipendenza del servizio di audit interno, controlla la qualità dell'attività di audit interno e assicura che le raccomandazioni di audit interno (vale a dire del servizio di audit interno) ed esterno (vale a dire della Corte dei conti europea) siano prese adeguatamente in considerazione dai servizi della Commissione e ricevano un seguito adeguato.

Durante l'anno in esame il comitato di controllo degli audit ha continuato a svolgere un importante ruolo per il miglioramento della governance, delle prestazioni organizzative e della responsabilità in tutta l'organizzazione. Ha tenuto tre cicli di incontri concentrando l'attività sui quattro obiettivi chiave stabiliti nei programmi di lavoro 2019 e 2020. Il comitato di controllo degli audit si è detto soddisfatto dell'indipendenza e della qualità dell'attività di audit interna e ha concluso che la pianificazione del revisore interno copre in modo adeguato l'universo di audit e i principali settori di rischio. Il comitato ha ritenuto incoraggiante il fatto che il tasso di attuazione effettivo delle raccomandazioni del revisore interno sia rimasto elevato (ovvero il 98 % per le raccomandazioni emesse nel periodo 2015-2019) e che, a gennaio 2020, solo sei raccomandazioni di audit molto importanti erano in ritardo di oltre 6 mesi. Anche i progressi compiuti nell'attuazione delle raccomandazioni della Corte dei conti europea sono stati soddisfacenti. Al febbraio 2020 era rimasta in sospeso una sola raccomandazione emessa nel periodo 2001-2014. Il comitato di controllo degli audit si è infine detto soddisfatto perché, per la dodicesima volta consecutiva, la Corte dei conti ha espresso un parere chiaro sull'affidabilità dei conti consolidati dell'UE.

⁽⁷⁴⁾ Il comitato di controllo degli audit è composto di nove membri. Un massimo di sei sono membri della Commissione e almeno tre sono membri esterni con comprovata esperienza professionale in materia di revisione contabile e questioni correlate. La metà dei membri del comitato di controllo degli audit provenienti dalla Commissione è rinnovata a metà mandato. I contratti con i membri esterni sono stipulati ogni anno.

L'allegato 7 contiene ulteriori informazioni sul lavoro e sulle conclusioni del Comitato.

I pareri della Corte dei conti sui conti del 2018 e sulla legittimità e regolarità delle operazioni

Nel 2019 la Corte dei conti europea ha espresso, per il dodicesimo anno consecutivo, un parere **positivo (senza riserva)** in merito ai **conti annuali dell'UE** per il 2018.

Convalida dei sistemi locali

Il contabile è tenuto ad approvare i conti annuali, certificando di avere la ragionevole certezza che essi forniscono una rappresentazione veritiera e corretta della situazione finanziaria della Commissione. La convalida dei sistemi locali consiste in una serie di controlli di monitoraggio e supervisione volti a garantire che il contabile possa fare affidamento sulle informazioni inserite dai vari servizi della Commissione nei sistemi contabili. Ciò va ad aggiungersi alle valutazioni di gestione dei sistemi di controllo interno in essere effettuate dai servizi stessi.

Il lavoro svolto nel 2019 ha individuato i punti di forza, ma anche una serie di punti deboli e di criticità, e ha determinato la formulazione di raccomandazioni volte a migliorare l'ambiente di controllo e la qualità contabile nei servizi ⁽⁷⁵⁾, attenuando così i rischi per l'accuratezza delle relazioni sulla gestione finanziaria e normativa ⁽⁷⁶⁾. Nessuna delle carenze individuate avrà verosimilmente un'incidenza sostanziale sui conti annuali.

Per quanto riguarda la **legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti**, la Corte dei conti ha espresso un parere **con riserva (favorevole, ma con rilievi)** riguardo al **bilancio dell'UE**, ma parere negativo per il Fondo europeo di sviluppo.

La Commissione dà seguito alle raccomandazioni della Corte dei conti e, nelle relazioni annuali di attività, riferisce sulle misure adottate. Inoltre, la Commissione riferisce periodicamente sull'attuazione delle raccomandazioni al comitato di controllo degli audit, che svolge in materia talune attività di monitoraggio nel quadro del proprio mandato ⁽⁷⁷⁾.

La Corte dei conti controlla il modo in cui la Commissione dà **attuazione alle raccomandazioni da essa emesse** e dà alla Commissione riscontri che l'aiutano a rafforzare ulteriormente il seguito dato alle raccomandazioni stesse. Nella relazione annuale per il 2018 la Corte dei conti ha valutato la qualità del seguito dato dalla Commissione a 184 raccomandazioni di audit risultanti da 25 relazioni speciali pubblicate nel 2015. La Corte dei conti ha rilevato che la Commissione ha attuato circa tre quarti delle raccomandazioni in modo completo o per la maggior parte degli aspetti rilevati, e poco meno di un quinto per alcuni aspetti. Le restanti raccomandazioni non sono state accettate dalla Commissione e quindi non sono state attuate. Questo dato è sostanzialmente in linea con quello degli anni precedenti.

Discarico 2018

Il Parlamento europeo ha concesso il discarico alla Commissione per l'esercizio finanziario 2018 con una netta maggioranza il 14 maggio 2020, dopo aver esaminato le relazioni della Corte dei conti europea, il pacchetto integrato di informativa finanziaria della Commissione e la raccomandazione del Consiglio sul discarico. La commissione per il controllo dei bilanci del Parlamento europeo ha inoltre invitato membri della Commissione e direttori generali selezionati a uno scambio di opinioni nel corso della procedura di discarico. La risoluzione di discarico del Parlamento europeo per il 2018 comprende raccomandazioni per migliorare l'esecuzione del

⁽⁷⁵⁾ Sono interessati principalmente sei servizi (DG Agricoltura e sviluppo rurale, DG Protezione civile e operazioni di aiuto umanitario europee, DG Risorse umane e sicurezza, DG Politica di vicinato e negoziati di allargamento, DG Ricerca e innovazione e l'Agenzia esecutiva per la ricerca).

⁽⁷⁶⁾ I principali rischi hanno riguardato vari aspetti dell'ambiente di controllo contabile, la registrazione dei rientri da strumenti finanziari, la tempestiva liquidazione dei prefinanziamenti, l'emissione tempestiva di ordini di recupero e le problematiche legate alla sincronizzazione della contabilità per competenza con i sistemi informatici locali.

⁽⁷⁷⁾ Comunicazione alla Commissione, "Update of the charter of the Audit Progress Committee of the European Commission" (Aggiornamento della carta del comitato di controllo degli audit della Commissione europea), C(2020)1165, 27.2.2020.

bilancio e raccomandazioni legate a specifici settori strategici e situazioni, riguardanti, ad esempio, lo Stato di diritto e presunti conflitti di interesse. Come di consueto **la Commissione si adopera per attuare queste raccomandazioni** e vi darà seguito in una relazione specifica ⁽⁷⁸⁾.

⁽⁷⁸⁾ Relazione sul seguito dato al discharge per l'esercizio 2018, che farà anche parte del pacchetto integrato di informativa finanziaria e in materia di responsabilità.

2.4. Ulteriori sviluppi: prospettive per il 2020 e il periodo 2021-2027

2.4.1. Effetto della crisi sanitaria del coronavirus sulla sana gestione finanziaria nel 2020

La Commissione ha adottato una serie di misure per rispondere alla crisi causata dalla COVID-19, come le iniziative di investimento in risposta al coronavirus, per attenuarne gli effetti socioeconomici. La pandemia stessa, attraverso l'impatto massiccio sui beneficiari dell'UE, sulle autorità nazionali e sui servizi della Commissione, e le misure adottate influiranno sulla performance del bilancio dell'UE, ma presenteranno anche potenziali sfide per il consolidamento della garanzia di affidabilità della Commissione.

Ad esempio, il contesto specifico della crisi ha richiesto adeguamenti alle procedure di controllo e una maggiore flessibilità nella gestione dei fondi (ad esempio, i Fondi strutturali e di investimento europei) per consentire una rapida erogazione di questi ultimi laddove sono più necessari. Questi specifici adeguamenti sono stati incorporati in una legislazione modificata, rispetto alla quale si misurerà la conformità per il periodo interessato dalla crisi.

La Commissione lavora attualmente all'individuazione dettagliata di questi nuovi rischi e sfide, alla valutazione del loro impatto e alla definizione di misure di attenuazione, per trovare un equilibrio tra la flessibilità necessaria per mettere i fondi a disposizione degli Stati membri e di altri partner di attuazione e beneficiari per combattere la crisi e la necessità di rispettare il principio della sana gestione finanziaria.

2.4.2. Le attività per garantire una sana gestione finanziaria sono mantenute nel prossimo quadro finanziario pluriennale

La Commissione si adopera costantemente per garantire che il bilancio dell'UE sia gestito conformemente ai più elevati standard di sana gestione finanziaria. Nelle attuali circostanze questo aspetto è più che mai necessario. A maggio la Commissione ha adottato le proposte rinnovate per il quadro finanziario pluriennale 2021-2027, nelle quali riconferma l'impegno a favore di una sana gestione finanziaria, con particolare attenzione alla massimizzazione della **semplificazione, delle sinergie e dell'efficienza**, così come all'attuazione di **sistemi di controllo differenziati in base al rischio e con un buon rapporto costo/efficacia**.

Lo scopo è quello di raggiungere sia gli obiettivi di politica/programma sia quelli di controllo interno, vale a dire pagamenti rapidi, bassi tassi di errore e costi del controllo economici. Tra gli esempi che possono contribuire a questi tre obiettivi vi sono l'aumento del ricorso a sovvenzioni forfettarie (che riduce inoltre la necessità di una registrazione dettagliata) e la possibilità di finanziamento in base alle realizzazioni o ai risultati (che elimina la necessità di tenere traccia delle ore di lavoro attraverso le schede di registrazione della durata delle operazioni o di presentare fatture dettagliate dei costi sostenuti).

Una sana gestione finanziaria del bilancio dell'UE sarà agevolata fornendo modelli per l'atto di istituzione e strumenti di delega per le **future delegazioni di programmi alle agenzie esecutive** nel corso del prossimo quadro finanziario pluriennale, nonché orientamenti per l'istituzione e il funzionamento delle agenzie esecutive.

2.4.3. Promuovere e rafforzare ulteriormente la collaborazione con gli Stati membri

Nell'ambito dell'iniziativa generale della Commissione volta a promuovere e **rafforzare la collaborazione con gli Stati membri**, la rete per una migliore spesa (costituita di rappresentanti degli Stati membri e della Commissione) dovrebbe contribuire allo scambio di buone pratiche, alla condivisione di conoscenze e informazioni, all'individuazione delle carenze e alla ricerca di soluzioni in una fase iniziale su questioni relative alla spesa pubblica, compresi settori quali il conflitto di interessi, lo Stato di diritto, la frode e la corruzione. Le interazioni con gli Stati membri si svolgeranno ad alto livello (conferenza annuale del gruppo ad alto livello della rete per una migliore spesa) e a livello tecnico, con l'organizzazione di workshop su temi specifici.

La questione dei conflitti di interessi è in cima all'agenda della Commissione ed è stata spesso oggetto di discussioni e di richieste di intervento, in particolare da parte della commissione per il controllo dei bilanci del Parlamento europeo. In risposta, e a seguito della revisione delle norme sulla prevenzione dei conflitti di interessi nel regolamento finanziario del 2018, che ne ha esteso esplicitamente l'applicazione alla gestione concorrente, la Commissione prepara una **nota di orientamento sulla prevenzione dei conflitti di interessi** che copra tutte le modalità di gestione (gestione diretta/indiretta/concorrente). Lo scopo è quello di facilitare la comprensione e di sensibilizzare i vari soggetti interessati che utilizzano i fondi dell'UE, all'interno delle istituzioni dell'Unione europea e negli Stati membri, sulle norme in materia di conflitti di interessi. La pubblicazione è prevista per la fine dell'anno.

La Commissione valuta inoltre altre azioni per affrontare le preoccupazioni specifiche espresse dal Parlamento europeo e i potenziali problemi o le lacune individuati nell'ultimo anno. Tali azioni possono includere proposte per migliorare la qualità e l'interoperabilità dei dati sui beneficiari dell'UE che sono messi a disposizione della Commissione e per garantire l'applicazione dei recuperi dei fondi UE.

Sulla base delle garanzie di affidabilità e delle riserve contenute nelle relazioni annuali di attività ⁽⁷⁹⁾, il collegio adotta la presente *relazione annuale sulla gestione e il rendimento del bilancio dell'UE — esercizio finanziario 2019* e si assume la responsabilità politica complessiva della gestione di detto bilancio.

⁽⁷⁹⁾ Articolo 74, paragrafo 9, del regolamento finanziario.