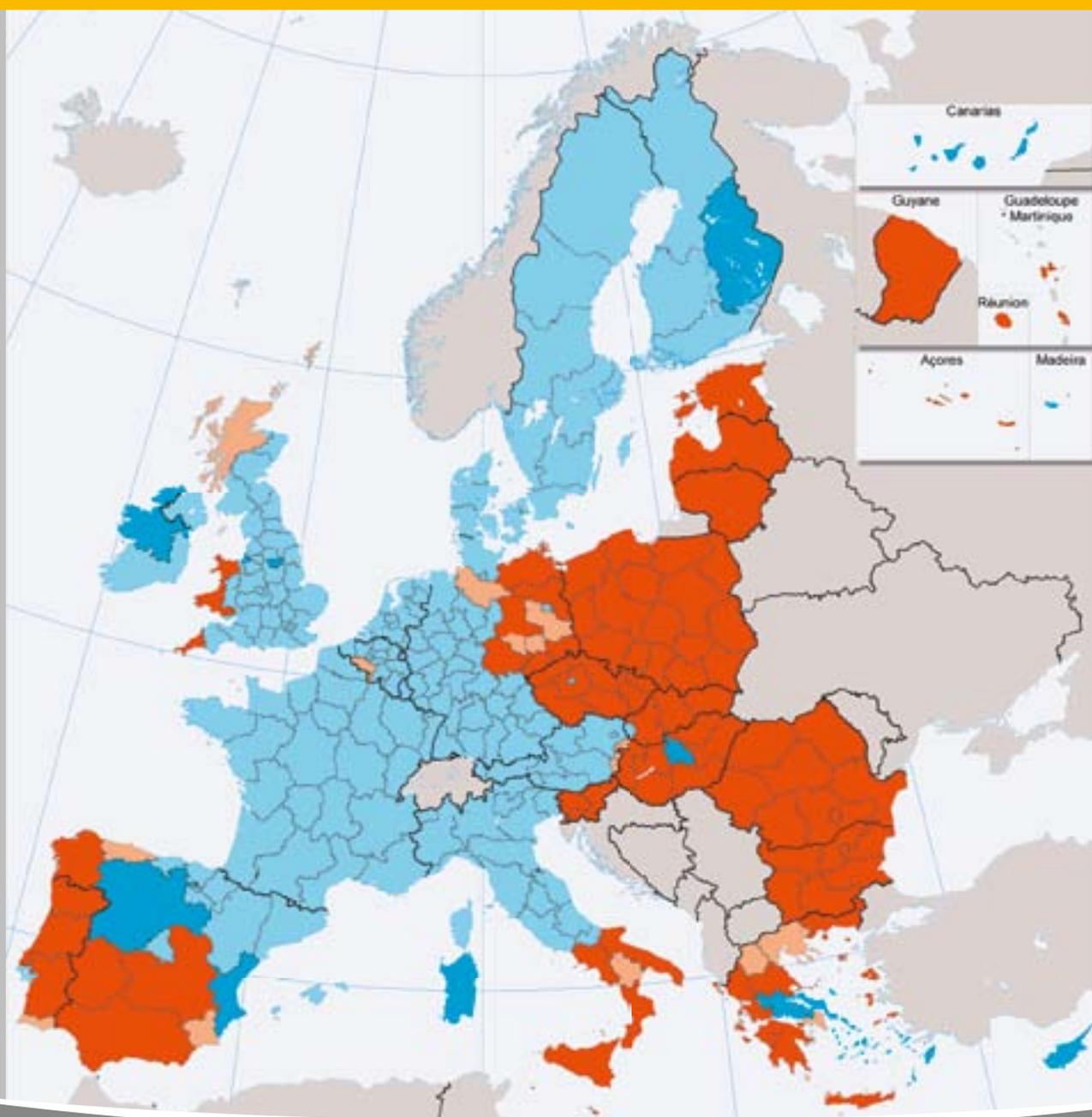




Il sistema di controllo della politica di coesione

Modalità di funzionamento per il periodo di bilancio 2007-2013



Prefazione	3
1. Introduzione: La politica di coesione – Fondi, attività e bilanci per il periodo di bilancio 2007-2013	5
2. Il sistema di gestione e di controllo	6-7
3. Il sistema di controllo in vigore	8-11
4. L'evoluzione progressiva del sistema di controllo: il consolidamento dell'affidabilità	12-13
5. In caso di irregolarità	14-15

Manoscritto terminato nell'ottobre 2009.

© Unione europea, 2009

Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Printed in Belgium

UFFICIO DELLE PUBBLICAZIONI
UFFICIALI DELL'UNIONE EUROPEA
L-2985 Lussemburgo

DOI: 10.2776/68032

Fotografie: pagine 6, 7, 10, 11, 13, 14 © Istockphoto.

Direttore responsabile: Raphaël Goulet, Commissione europea, DG politica regionale.

Il presente opuscolo è pubblicato in 22 lingue ufficiali dell'Unione europea.

Le opinioni espresse nella presente pubblicazione sono quelle degli autori e non riflettono necessariamente la posizione della Commissione europea.

Paweł Samecki

Commissario
responsabile della
politica regionale



Vladimir Špidla

Commissario
responsabile
dell'occupazione, gli
affari sociali e le pari
opportunità



Prefazione

I programmi della politica di coesione cofinanziati con il bilancio dell'UE contribuiscono a trasformare le economie nazionali e regionali mediante investimenti nelle infrastrutture, nello sviluppo imprenditoriale, nella formazione, nell'innovazione e nell'ambiente. Questi programmi assicurano una crescita sostenibile a lungo termine e contribuiscono in maniera significativa alla creazione di posti di lavoro.

Uno dei fattori essenziali per il successo della politica è il sistema di gestione decentrato. I programmi sono gestiti a livello regionale e locale; di conseguenza, i progetti selezionati rispondono alle specifiche priorità. Un simile metodo, aumentando il numero degli organismi che intervengono e allungando la catena di controllo, comporta tuttavia maggiori rischi di controllo.

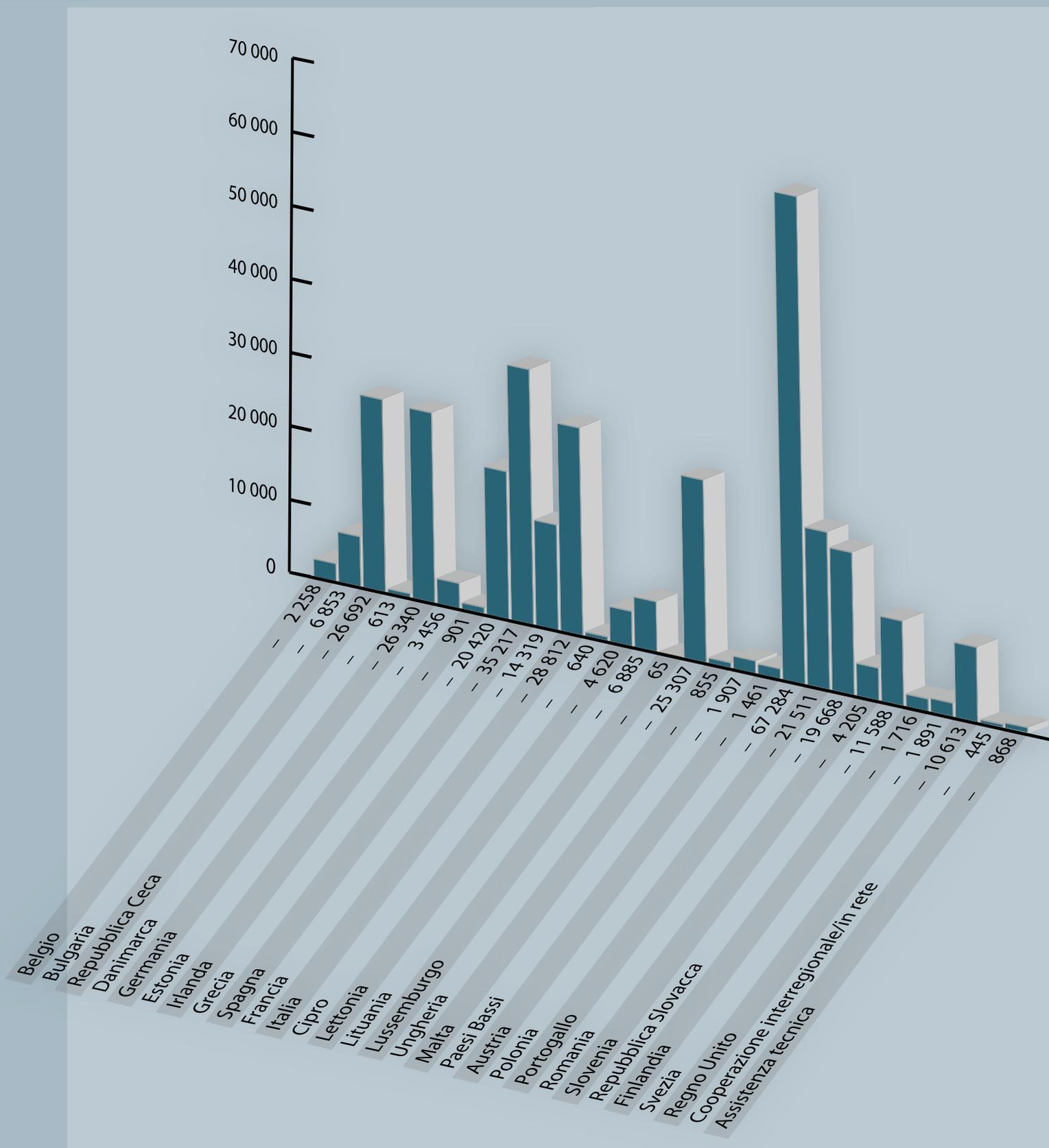
Per garantire un uso corretto del denaro dei contribuenti europei, devono essere previste adeguate attività di formazione e consulenza in modo che tutti i soggetti interessanti conoscano correttamente le disposizioni applicabili; inoltre, occorrono controlli efficaci per individuare e correggere gli errori e per scoraggiare i tentativi di frode.

Riteniamo che, grazie a un quadro giuridico più forte e più chiaro per il periodo di programmazione 2007-2013, la Commissione e gli Stati membri possano migliorare l'efficacia del sistema di controllo della politica di coesione e raggiungere i livelli auspicati dal contribuente europeo e monitorati dal Parlamento europeo.

Paweł Samecki

Vladimir Špidla

Stanziamento dei fondi UE per la politica di coesione nel periodo 2007-2013: ripartizione fra gli Stati membri, in milioni di euro



1

Introduzione: La politica di coesione – Fondi, attività e bilanci per il periodo di bilancio 2007-2013

Il finanziamento della politica di coesione, tramite Programmi operativi settennali, è gestito da tre fondi:

- il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), che finanzia progetti e investimenti in infrastrutture nei settori dell'ambiente, del risanamento urbano, dello sviluppo economico locale (comprese le piccole e medie imprese), nonché le attività di cooperazione transfrontaliera e interregionale;
- il Fondo sociale europeo (FSE), che finanzia attività di formazione, destinate in particolare ai gruppi svantaggiati nella società e alle persone in cerca di lavoro, e lo sviluppo dei sistemi di istruzione e formazione;
- il Fondo di coesione, uno strumento distinto con norme speciali per il finanziamento delle infrastrutture di trasporto e ambientali.

347,41 miliardi di euro di finanziamenti dell'Unione europea – ossia circa 50 miliardi di euro all'anno, un terzo del bilancio dell'UE – sono messi a disposizione degli Stati membri per ridurre le disuguaglianze nello sviluppo regionale e sociale nel periodo corrispondente alle prospettive finanziarie 2007-2013.

Il FESR e il FSE sono i «Fondi strutturali» originari, utilizzati in tutto il territorio dell'Unione. Il Fondo di coesione, istituito nel 1992, assiste i paesi con un RNL inferiore al 90% della media comunitaria (UE-25) nel periodo 2001-2003. Le dotazioni finanziarie assegnate a ciascuno Stato membro per la politica di coesione sono in riferimento alla popolazione e al PIL nazionale.

2

Il sistema di gestione e di controllo



Per una gestione decentrata occorre un sistema di controllo integrato, a più livelli

La spesa per la politica di coesione è gestita di concerto dalla Commissione e dai 27 Stati membri, in base a un sistema denominato «gestione concorrente». Un elemento essenziale della politica è il decentramento della gestione: gli Stati membri e le regioni, infatti, svolgono un ruolo direttivo nel decidere in che modo utilizzare le risorse e sono responsabili della loro corretta gestione. Negli Stati membri, centinaia di organizzazioni intervengono nella gestione delle diverse componenti dei Programmi operativi, mentre dell'attuazione dei singoli progetti si incaricano centinaia di migliaia di beneficiari. La Commissione esercita una funzione di vigilanza per garantire che le risorse siano spese conformemente alle priorità strategiche concordate e alle norme finanziarie. Secondo quanto prescritto nel trattato CE, è responsabile della corretta esecuzione del bilancio. La funzione di vigilanza sulla spesa per la politica di coesione spetta essenzialmente a due servizi della Commissione: le direzioni generali Politica regionale e Occupazione, affari sociali e pari opportunità.

Gli obiettivi e le priorità per l'utilizzo dei fondi sono espone nei singoli Programmi operativi nazionali o regionali concordati dalla Commissione e da ciascuno Stato membro, e quindi formalmente approvati dalla Commissione. Per il periodo 2007-2013 vi sono 316 Programmi operativi. Le autorità responsabili dei programmi selezionano i progetti al fine di conseguire gli obiettivi definiti, e ai quali contribuiscono i fondi. Per tutto il periodo, lo Stato membro comunica regolarmente alla Commissione la spesa relativa ai programmi, e la Commissione corrisponde il contributo UE concordato. I beneficiari hanno tempo sino alla fine del 2015 per completare i progetti e presentare la dichiarazione di spesa. A questo punto le autorità responsabili dei programmi presentano la dichiarazione finale di spesa e i programmi vengono conclusi con il pagamento finale allo Stato membro.

Le norme e le condizioni devono essere affiancate da efficaci attività di controllo e prevenzione

Il finanziamento di progetti nel quadro di un Programma operativo richiede il rispetto di determinate norme e condizioni, stabilite in parte a livello comunitario e in parte a livello nazionale. Tali norme hanno l'intento di garantire un valore aggiunto, la corretta gestione dei programmi e la coerenza con le politiche comunitarie.

In particolare, le norme disciplinano i seguenti aspetti:

- l'ubicazione e la tipologia delle attività cofinanziate;
- i criteri per selezionare i progetti;
- la valutazione del rapporto costi-vantaggi e dei potenziali proventi dei progetti;
- il periodo nel quale è possibile sostenere la spesa;
- la ripartizione minima di spesa dei progetti per priorità comunitarie quali l'innovazione, la creazione di posti di lavoro e l'ambiente;
- le categorie di costi o attività limitate o escluse;
- i periodi minimi di conservazione dei documenti giustificativi ai fini della verifica contabile;
- una pubblicità adeguata;
- apertura delle procedure di appalto alla concorrenza, valutazione di impatto economico, sociale e ambientale, conformità con le norme in materia di aiuti di Stato, laddove applicabili.

Norme troppo complesse?

Quasi tutte le disposizioni in materia di ammissibilità sono stabilite a livello nazionale; gli Stati membri, pertanto, possono accertarsi che siano chiare, non presentino problemi di applicazione e siano correttamente comprese dai beneficiari.

La Commissione, affiancata da esperti nazionali, ha proceduto a una verifica della legislazione al fine di individuare possibili «semplificazioni». Alla fine del 2008 e nel primo semestre 2009 sono state apportate alcune modifiche alle normative, e altre proposte saranno adottate entro la fine dell'anno.

È inevitabile che ne risulti una certa complessità, sia perché è indispensabile accertarsi che i 347 miliardi di euro siano utilizzati per i fini previsti, sia perché occorre applicare le norme delle altre politiche comunitarie, per esempio in materia di appalti pubblici e di aiuti di Stato.

Nel quadro della gestione concorrente, gli Stati membri hanno la responsabilità principale di controllare la spesa relativa ai programmi, mentre la Commissione svolge un ruolo di vigilanza dei sistemi nazionali. Per essere efficaci, i vari livelli di controllo devono agire in completa autonomia. Gli Stati membri hanno predisposto tre livelli di controllo; in ciascun programma gli organismi corrispondenti sono l'autorità di gestione, l'autorità di certificazione e l'autorità di audit. Il sistema di controllo a più livelli viene integrato sulla scorta di responsabilità chiaramente definite per i vari soggetti, di standard collaudati per l'operato richiesto e di meccanismi di notifica e feedback; in tal modo, ogni livello si basa sul precedente con l'obiettivo di ridurre l'onere gravante, in particolare, sui beneficiari. Questo tipo di integrazione è denominato approccio dell'audit unico.

Nella strategia di controllo complessiva rientrano anche le misure preventive. La diffusione delle informazioni è un elemento fondamentale per un sistema ottimale di gestione e controllo; inoltre, contribuisce a prevenire i problemi e favorisce la conformità.

Le autorità responsabili dei programmi, fra le loro attività informative, devono investire in servizi di consulenza e formazione per i beneficiari e gli organismi che intervengono nell'attuazione dei programmi. Anche la Commissione presta servizi di consulenza e formazione; per essere incisive, però, queste informazioni devono essere trasferite lungo la catena fino a giungere ai beneficiari.



3

Il sistema di controllo in vigore

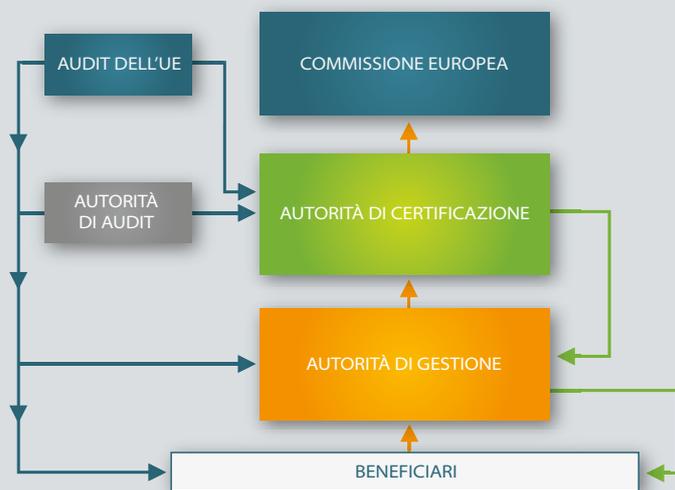
3.1 Le funzioni chiave di controllo – Autorità di gestione e di certificazione

L'autorità di gestione rappresenta il primo livello di controllo e ha la responsabilità principale di garantire la corretta ed efficace attuazione del programma. Fra i suoi compiti:

- verificare che le operazioni scelte per il programma siano conformi ai criteri;
- consigliare i beneficiari su quello che devono fare per rispondere ai termini e alle condizioni del finanziamento;
- predisporre e gestire controlli interni per verificare la regolarità delle spese sostenute dai beneficiari;
- correggere le irregolarità di spesa riscontrate, togliendole dalle domande di pagamento, e recuperare dai beneficiari gli eventuali importi irregolari già corrisposti;
- monitorare l'attuazione del programma e inviare alla Commissione le relazioni annuali sull'efficienza, discusse con la Commissione durante gli incontri annuali, e una relazione finale che riassume l'attuazione dell'intero programma.

Controlli di primo livello: la prima linea di difesa

I controlli quotidiani di primo livello condotti dalle **autorità di gestione** – «i **controlli di gestione**» – sono alla base del sistema di controllo. Comprendono approfondite verifiche documentali degli elenchi di fatture, delle relazioni finali o di avanzamento e degli altri documenti che accompagnano le domande di pagamento presentate dai promotori dei progetti, e visite sul posto ai progetti selezionati mediante una valida metodologia di campionamento. Le verifiche documentali devono di norma comprovare che siano stati effettivamente realizzati l'investimento, la formazione o gli altri servizi oggetto del finanziamento, nonché accertare la regolarità, ammissibilità e ripartizione della spesa. Durante le visite sul posto, gli ispettori verificano questi elementi e, tramite ispezioni fisiche, colloqui con il personale ed esami di conti e documenti descrittivi, fra cui quelli relativi alle procedure per le gare di appalto, accertano che siano soddisfatte le altre condizioni del finanziamento.



Nota: le frecce in blu mostrano il flusso degli audit, le frecce in arancione il flusso delle spese dichiarate e le frecce in verde i controlli/verifiche operativi.

Controlli effettuati dall'autorità di certificazione prima di certificare la spesa alla Commissione

L'**autorità di certificazione**, prima di presentare una domanda di pagamento alla Commissione, deve essere completamente soddisfatta dei controlli effettuati. Ha il compito di esaminare e valutare tutte le informazioni inoltrate dall'autorità di gestione a seguito delle verifiche condotte presso i beneficiari e di controllare nel sistema IT i dati relativi ai progetti, chiedendo chiarimenti laddove necessario. Inoltre, tiene conto delle relazioni fornite dall'autorità di audit circa il funzionamento dei sistemi di controllo. Pur senza duplicare i lavori dell'autorità di gestione, se lo ritiene necessario l'autorità di certificazione ha facoltà di svolgere determinati controlli aggiuntivi o di richiederne l'esecuzione.

Il secondo livello di controllo nello Stato membro è l'autorità di certificazione. Il suo compito è di certificare alla Commissione l'accuratezza delle spese dichiarate, l'affidabilità del sistema contabile utilizzato e la conformità con le norme nazionali e comunitarie applicabili. Riceve le dichiarazioni di spesa dall'autorità di gestione ed effettua una verifica prima di inserirle nella domanda di pagamento certificata da inviare alla Commissione.

3.2 Il ruolo dell'audit

Le attività di audit a livello nazionale verificano l'efficacia dei controlli eseguiti dalle autorità di gestione e di certificazione, al fine di determinare se sussiste la possibilità che venga certificata una spesa irregolare. Quando vengono accertate carenze, i responsabili dell'audit presentano raccomandazioni. Di conseguenza, viene fornito un regolare riscontro sull'efficacia dei sistemi di gestione e di controllo. Le attività di audit svolte dagli organismi EU esaminano il funzionamento complessivo dei sistemi di controllo nazionali; tuttavia, non possono supplire all'inefficacia dei controlli di primo livello o alla mancanza di verifiche prima della certificazione di spesa.

Ruolo dell'autorità di audit: consolidare l'affidabilità tramite le attività di audit

Le autorità di audit dello Stato membro hanno la funzione fondamentale di consolidare l'affidabilità del sistema attraverso l'esercizio delle importanti responsabilità che incombono loro, in virtù delle normative, all'inizio del periodo, durante l'attuazione e alla conclusione del periodo.

Il ruolo dell'autorità di audit

Durante l'attuazione del programma, l'**autorità di audit** verifica l'efficacia dei sistemi di controllo e presenta annualmente alla Commissione una relazione sulle proprie attività, accompagnata da un parere di audit. Le sue attività si basano sulla strategia di audit che la Commissione approva all'inizio del periodo di attuazione e che in seguito viene aggiornata regolarmente. L'autorità di audit definisce una metodologia standard di lavoro basata su procedure di valutazione dei sistemi e affiancata da prove di convalida delle spese dichiarate dai progetti, per il periodo di riferimento (12 mesi). La metodologia, comprensiva di controlli statistici per campionamento, consente di determinare ogni anno un tasso di errori rappresentativo per ciascun programma o gruppo di programmi, ricavando in tal modo un'indicazione sul livello di efficacia dei sistemi o sulla necessità di miglioramenti. L'autorità di audit fornisce un riscontro alle autorità di gestione e di certificazione in merito alle proprie risultanze, e si accerta che le raccomandazioni fornite siano messe in atto.

Al termine del periodo di attuazione del programma, l'autorità di audit è tenuta a presentare alla Commissione una relazione e una dichiarazione di chiusura.

Il ruolo della Commissione: vigilanza

Sul piano comunitario, alla **Commissione** spetta un ruolo di **vigilanza** in materia di adeguata messa in opera dei sistemi di controllo negli Stati membri. Fra i suoi compiti:

- procedura di valutazione della conformità (cfr. punto 4), approvazione delle strategie di audit e analisi delle relazioni di controllo e dei pareri di audit annuali;
- esecuzione degli audit sugli Stati membri per comprovare l'efficacia dei sistemi. Le attività della Commissione vertono sull'affidabilità dell'operato delle autorità di audit, garantita attraverso le relazioni di controllo e i pareri di audit annuali. Inoltre, la Commissione si è concentrata sulle autorità di gestione e/o di certificazione dei programmi ad alto rischio;
- monitoraggio delle informazioni trasmesse dagli Stati membri in merito a irregolarità, e recupero di importi indebitamente corrisposti;
- prestazione di servizi formali di orientamento al fine di stabilire parametri di riferimento e di diffondere le buone pratiche. Le questioni normative e relative al controllo sono discusse nell'ambito del comitato di gestione composto di rappresentanti della Commissione e degli Stati membri (il Comitato di coordinamento dei Fondi, COCOF), del gruppo di lavoro tecnico del Comitato consultivo del FSE e durante le riunioni tecniche con le autorità di audit;
- al termine del programma, verifica che il finanziamento dei programmi sia adeguatamente giustificato.

La Commissione vigila altresì sulla gestione dei programmi attraverso l'esame delle relazioni annuali di attuazione, la partecipazione alle riunioni dei comitati di monitoraggio durante le quali vengono discusse importanti informazioni concernenti l'attuazione dei programmi, e l'analisi delle domande di pagamento.

I servizi delle direzioni generali della Commissione responsabili della politica regionale e dell'occupazione applicano una strategia di audit modulata e continua per accertare l'efficace messa in opera dei sistemi di gestione e di controllo nell'arco di diversi anni; tale strategia si basa sull'esame delle informazioni fornite dagli Stati membri e sui risultati delle proprie attività di audit.

Le relazioni annuali di attività di questi servizi valutano l'efficacia dei sistemi nei diversi Stati membri e programmi. Le attività di audit vengono definite in base alla valutazione dei rischi, con una particolare attenzione quando l'importo dei fondi UE è elevato e ai fattori di rischio connessi con le carenze note degli organismi di gestione e con la tipologia di operazioni e beneficiari. Qualora uno Stato membro non adotti prontamente le adeguate misure correttive, la Commissione può bloccare o sospendere i pagamenti e applicare rettifiche finanziarie per recuperare eventuali pagamenti precedenti interessati (cfr. punto 5).



I revisori esterni: la Corte dei conti europea (CCE)

Con cadenza annuale, la Corte dei conti europea rilascia una «Dichiarazione di affidabilità»¹ sulla legittimità e regolarità delle entrate e delle spese dell'UE nei vari settori di bilancio del precedente esercizio. Le valutazioni si basano sulle attività di audit svolte dalla Corte presso gli Stati membri e la Commissione, e sono pubblicate nella relazione annuale della Corte unitamente alle risposte della Commissione.

Per formulare la valutazione annuale relativa alla politica di coesione, la Corte esamina un campione rappresentativo di circa 180 progetti negli Stati membri, nonché l'efficacia dei sistemi di controllo in vigore negli Stati membri per i programmi in questione e le attività di vigilanza della Commissione.

3.3 La DAS e la procedura di scarico

Il Consiglio e il Parlamento europeo passano al vaglio l'uso dei fondi comunitari nell'annuale procedura di scarico, in corso da novembre ad aprile, al termine della quale

il Parlamento vota per concedere il scarico alla Commissione per l'esecuzione del bilancio e i conti. Il dibattito in merito al scarico si basa essenzialmente sulla relazione annuale della Corte, sulle relazioni speciali e sulle risposte della Commissione. In merito al periodo di bilancio 2000-2006, la valutazione condotta dalla Corte ha determinato che i sistemi di controllo della spesa per la politica di coesione non hanno ancora raggiunto un sufficiente livello di

efficacia; è stato infatti riscontrato un elevato tasso di errori negli importi rimborsati. La Corte non ha ancora formulato il proprio parere in merito all'efficacia dei dispositivi di controllo per il periodo 2007-2013. Anche il Consiglio e il Parlamento europeo (le autorità di bilancio), durante la procedura di scarico, hanno esposto una serie di raccomandazioni rivolte alla Commissione e agli altri soggetti che intervengono nella gestione dei fondi comunitari. La Corte monitora l'esecuzione di queste raccomandazioni e, nelle successive relazioni alle autorità di bilancio, inserisce osservazioni sui progressi compiuti.

¹ Denominata «DAS», dal francese «Déclaration d'Assurance».

I motivi del mancato parere favorevole della Corte dei conti europea sulla politica di coesione. Le iniziative in corso.

La spesa per la politica di coesione è uno dei settori di bilancio più complessi, con molti rischi inerenti che rendono difficoltosi i controlli.

Vi è motivo di credere che per i programmi del periodo 2007-2013 si riuscirà a ottenere un tasso di errori notevolmente inferiore grazie ai miglioramenti dei sistemi di gestione e di controllo apportati da molti Stati membri durante il precedente periodo, alle disposizioni legislative di controllo più chiare e rigorose introdotte per il periodo 2007-2013 e alla verifica della messa in opera dei sistemi attraverso la procedura di valutazione della conformità prima che la Commissione corrisponda i pagamenti.

Nel biennio 2008/2009 la Commissione ha realizzato un piano d'azione volto ad accelerare i miglioramenti dei nuovi programmi e a garantire l'eliminazione delle spese irregolari dai programmi 2000-2006 prima della loro conclusione. Il piano d'azione, immediatamente successivo alle raccomandazioni della Corte dei conti, comportava una duplice strategia:

- aiutare gli Stati membri a eseguire un migliore controllo dell'ammissibilità delle spese dei progetti prima di presentare le domande di pagamento alla Commissione;
- adottare misure più rigorose per interrompere i pagamenti e recuperare gli importi qualora gli Stati membri non raggiungano gli standard.

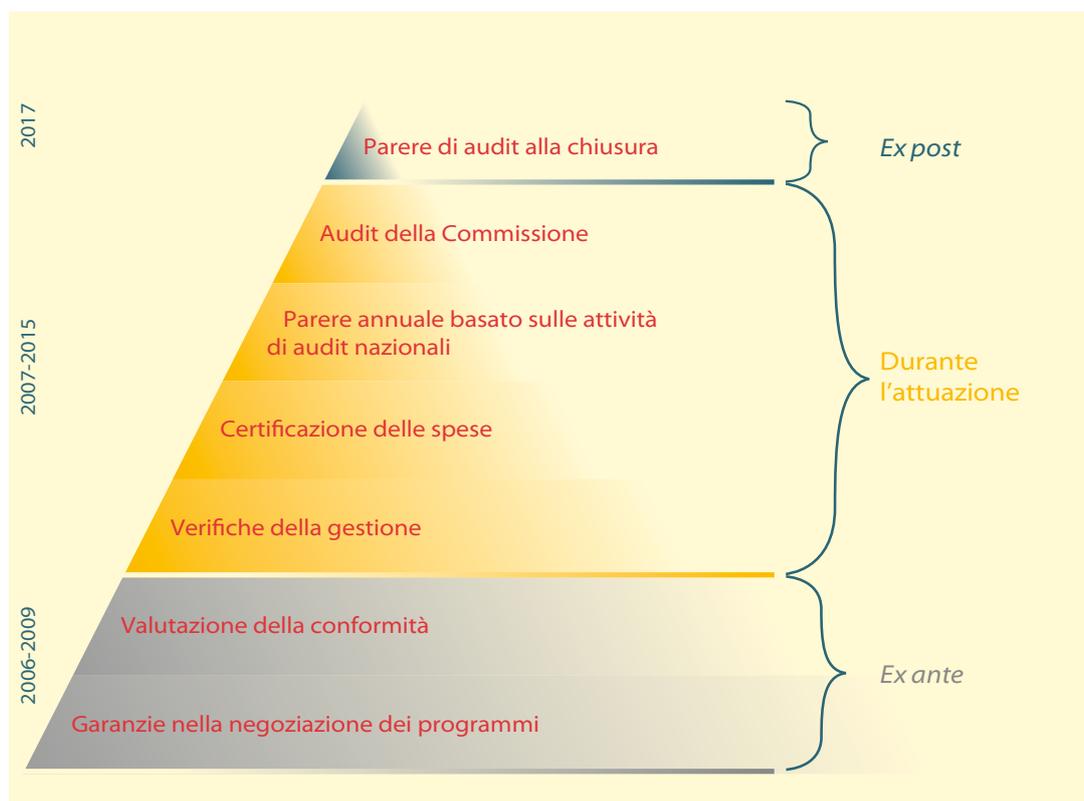
La Commissione ha altresì sollevato la questione su quali parametri di riferimento (per il tasso di errori) debba utilizzare la Corte dei conti per valutare l'efficacia dei sistemi nei diversi settori della politica [v. «Verso un'interpretazione comune del concetto di rischio di errore tollerabile», COM(2008) 866]. Quanto ai programmi della politica di coesione attuati nell'arco di nove anni e con controlli funzionanti su base pluriennale, l'obiettivo è di garantire che entro la conclusione del programma sia stato raggiunto un livello di errore ridottissimo; in quell'arco di tempo, infatti, le spese dovrebbe essere state sottoposte a tutti i livelli del sistema di gestione e di controllo.



4

L'evoluzione progressiva del sistema di controllo: il consolidamento dell'affidabilità

La capacità dei sistemi di controllo di prevenire, rilevare e rettificare in modo affidabile ed efficace le irregolarità viene consolidata lungo l'intero periodo di programmazione. Il seguente diagramma illustra le componenti essenziali dell'affidabilità.



Ex ante – messa in opera del sistema di controllo

Durante le **fasi negoziali** dei programmi operativi, la Commissione si accerta che siano correttamente designate le autorità responsabili dei programmi e adeguatamente affrontati gli eventuali problemi dei sistemi riscontrati nel precedente periodo.

Successivamente all'approvazione dei programmi, la procedura di **valutazione della conformità** garantisce che i sistemi di controllo siano stati messi in opera in modo soddisfacente prima di rimborsare gli importi. Entro i 12 mesi successivi all'approvazione dei programmi, un organismo di audit nazionale – in buon parte dei casi l'autorità di audit – deve rilasciare un certificato di conformità relativamente ai sistemi di controllo interno del programma. La Commissione esamina la relazione e il parere sulla valutazione di conformità per accertarne la coerenza e l'affidabilità. Solamente dopo l'applicazione delle eventuali misure correttive necessarie e dopo aver comprovato che il sistema di controllo risponde appieno ai requisiti normativi, la Commissione inizierà a rimborsare le spese sostenute per il programma. All'inizio del periodo, la Commissione esamina e approva anche la strategia di audit presentata dall'autorità di audit entro i nove mesi successivi all'adozione del programma.

Durante l'attuazione dei programmi

La Commissione ottiene garanzie grazie alla certificazione di spesa rilasciata dall'autorità di certificazione (cfr. punto 3.1) e alla relazione di controllo e al parere di audit annuali dell'autorità di audit (cfr. punto 3.2), nonché ai risultati delle proprie attività di audit (cfr. punto 3.2).

Responsabilità degli Stati membri

La revisione 2006 del regolamento finanziario che disciplina i fondi comunitari ha introdotto un nuovo elemento nel sistema di controllo. Entro il 15 febbraio di ogni anno, un adeguato livello dell'amministrazione centrale degli Stati membri deve presentare una «**sintesi annuale**» delle certificazioni rilasciate dall'autorità di certificazione e dei pareri di audit formulati dall'autorità di audit in relazione a tutti i programmi svolti nello Stato membro nel corso dell'anno precedente. L'obiettivo è il rafforzamento della catena delle responsabilità fra gli Stati membri e la Commissione in merito all'impiego dei fondi comunitari nel quadro della gestione concorrente. Si raccomanda agli Stati membri di esprimere un parere sull'affidabilità dei sistemi di gestione e di controllo e di individuare problemi e possibili soluzioni. Le prime sintesi annuali sono state elaborate nel febbraio 2008.

Alcuni Stati membri vanno oltre e forniscono spontaneamente «**dichiarazioni nazionali**» di politica, sottoposte a audit da parte delle **Istituzioni superiori di controllo nazionali (ISC)**. La Commissione incoraggia tale sviluppo poiché queste dichiarazioni sono in grado di apportare un contributo notevole al livello di affidabilità riposto sul funzionamento dei sistemi nazionali. La collaborazione delle ISC con la Corte dei conti europea si svolge essenzialmente su due livelli: 1) le riunioni regolari dei presidenti delle ISC e la CCE; 2) la riunione dei funzionari di collegamento del comitato di contatto, delle ISC e della CCE. I gruppi di lavoro costituiti dal comitato di contatto sono gli strumenti di collaborazione e scambio di informazioni/esperienze su questioni specifiche. Maggiori informazioni sono disponibili sul sito della Corte².

² <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/cooperation>

Ex post – la rete di sicurezza della chiusura dei programmi

Al termine del periodo del programma, l'autorità di audit esamina le attività di audit condotte e formula un parere sull'accuratezza e la conformità alle norme e alle condizioni di spesa esposte dal programma nella dichiarazione finale di spesa. Nella sua relazione conclusiva, l'autorità di audit illustra nei particolari le azioni avviate per migliorare i sistemi e rettificare le irregolarità di spesa in risposta alle raccomandazioni derivanti dalle attività di audit proprie o della Commissione e della Corte dei conti europea. La Commissione passa attentamente al vaglio tutte le dichiarazioni conclusive e, se necessario, chiede raggugli o lo svolgimento di altre attività di audit. Può altresì condurre audit su un campione di programmi, successivamente alla loro chiusura.

I documenti giustificativi devono essere a disposizione della Commissione, dell'OLAF e della Corte dei conti europea affinché possano condurre attività di audit per i tre anni successivi alla chiusura, vale a dire fino al 2017/2018; fanno eccezione i casi in cui si sia fatto ricorso alla chiusura parziale e che, di conseguenza, presentano un periodo ridotto di conservazione dei documenti relativi alle operazioni oggetto della dichiarazione di chiusura parziale.



5

In caso di irregolarità

5.1 La rettifica delle irregolarità spetta principalmente allo Stato membro

La mancata osservanza delle norme o condizioni relative ai finanziamenti dell'UE esclude di norma il rimborso delle spese di un progetto, o le rende «irregolari». A seconda della natura e della gravità dell'irregolarità, il beneficiario potrebbe anche dover restituire, integralmente o in parte, il finanziamento ricevuto.

Queste «irregolarità» vengono rettificate eliminando le spese irregolari dalle domande di pagamento presentate alla Commissione e annullando gli importi da corrispondere, oppure recuperandoli dal beneficiario. Le autorità degli Stati membri assumono la responsabilità primaria di effettuare le rettifiche e procedere ai recuperi. La Commissione interviene solamente se riscontra la mancata rettifica di un'irregolarità di spesa o l'inefficacia del sistema di controllo di un programma, con il conseguente rischio che non si riesca a individuare le irregolarità.

Allorquando rilevano e rettificano un'irregolarità, le autorità nazionali possono riutilizzare per altri progetti i finanziamenti dell'UE. Questa disposizione è un incentivo per gli Stati membri a predisporre sistemi efficaci. Una rettifica effettuata dalla Commissione, per contro, comporta una riduzione netta dei finanziamenti dell'UE per il programma.

Irregolarità

Fra le irregolarità più frequenti citiamo la mancanza di documenti giustificativi (per esempio, registro delle ore di lavoro del personale, fatture, metodi di ripartizione delle spese) che invece vanno conservati per agevolare i controlli, la mancata detrazione di entrate dalle spese del progetto, l'inserimento di spese non ammissibili come l'IVA rimborsabile e infrazioni alle direttive sugli appalti.

Solamente una piccola parte di «irregolarità» configura una frode; nella maggioranza dei casi si tratta semplicemente di negligenza o di scarsa dimestichezza con le norme. Per questo motivo è richiesto alle autorità di gestione, quando vengono concessi i finanziamenti per i progetti, di verificare che i beneficiari siano al corrente delle condizioni di finanziamento e abbiano la capacità di gestire e realizzare il progetto proposto.

Interruzione e sospensione di pagamenti

Il direttore generale delle direzioni generali della Politica regionale o dell'Occupazione, affari sociali e pari opportunità può ordinare l'interruzione dei pagamenti per un periodo massimo non rinnovabile di 6 mesi all'insorgere di elementi di prova che indichino una grave carenza del sistema. La corresponsione dei pagamenti riprende non appena lo Stato membro ha adottato le necessarie misure correttive.

Per sospendere i pagamenti occorre una formale decisione della Commissione; la sospensione può proseguire per un periodo indeterminato.

Comunicazione di irregolarità e rettifiche finanziarie

Gli Stati membri devono comunicare con cadenza trimestrale all'OLAF (Ufficio della Commissione per la lotta antifrode) i casi di irregolarità concernenti finanziamenti dell'UE per oltre 10 000 euro. Una volta all'anno, inoltre, devono fornire alla Commissione le cifre aggregate delle rettifiche finanziarie e dei recuperi eseguiti nel corso dell'anno precedente, comprendendo anche le operazioni relative a importi inferiori all'obbligo di comunicazione all'OLAF.

La Commissione, nella relazione annuale concernente la tutela degli interessi finanziari della Comunità ai sensi dell'articolo 280 del Trattato, analizza le tendenze nelle irregolarità segnalate. Inoltre, la Commissione pubblica i dati relativi alle rettifiche finanziarie effettuate dagli Stati membri per comprovare l'effettivo livello di efficacia dei sistemi di controllo nazionali.

5.2 Intervento della Commissione in caso di inefficienza dei sistemi di controllo

La Commissione, qualora riscontri carenze significative nel funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo degli Stati membri o irregolarità in relazione a particolari domande di pagamento che lo Stato membro non è riuscito a prevenire, individuare o rettificare, ha facoltà di interrompere o sospendere formalmente i pagamenti al programma in questione o di avviare una procedura di rettifica finanziaria.

Rettifiche finanziarie eseguite dalla Commissione

Qualora lo Stato membro non corregga l'irregolarità o non risolva le carenze del sistema, la Commissione ha facoltà di applicare una rettifica finanziaria mediante una decisione formale. Queste decisioni comportano sempre una riduzione netta dei finanziamenti dell'UE al programma; lo Stato membro, di conseguenza, non può riutilizzare per altri progetti l'importo annullato.

La Commissione può applicare rettifiche finanziarie estrapolando i dati per gli errori sistematici e rettifiche forfettarie per gli errori di sistema o le irregolarità con ripercussioni finanziarie difficili da quantificare, per esempio relativamente agli appalti pubblici.

Nel periodo 2000-2006 (e anche sino al termine del 2008) le attività di audit della Commissione, dell'OLAF e della Corte dei conti hanno permesso di eseguire rettifiche finanziarie per un importo di circa 3,15 miliardi di euro; nell'ambito di tale somma, gli Stati membri hanno accettato e messo in atto rettifiche per 2,6 miliardi di euro, mentre i residui 0,55 miliardi di euro sono il risultato di decisioni formali della Commissione.

Il sistema di controllo della politica di coesione Modalità di funzionamento per il periodo di bilancio 2007-2013

Per saperne di più...

Maggiori e più particolareggiate informazioni sul sistema di controllo della politica di coesione e le tematiche connesse sono disponibili sul sito

http://ec.europa.eu/dgs/regional_policy/index_it.htm

Commissione europea, direzione generale della Politica regionale
Unità B.1 - Comunicazione, informazione e relazioni con i paesi terzi
Raphaël Goulet
Avenue de Tervuren 41, B-1040 Bruxelles
Fax (32-2) 29-66003
E-mail: regio-info@ec.europa.eu
Internet: http://ec.europa.eu/regional_policy/index_it.htm



Ufficio delle pubblicazioni

ISBN 978-92-79-09201-5



9 789279 092015