

III

(Atti preparatori)

CORTE DEI CONTI

PARERE N. 6/2018

[presentato in virtù degli articoli 287, paragrafo 4, e 322, paragrafo 1, lettera a), del TFUE]

sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti

(2019/C 17/01)

INDICE

	Paragrafo	Pagina
INTRODUZIONE	1 — 4	3
VALUTAZIONE SINTETICA RISPETTO AI PRINCIPALI OBIETTIVI DELLA COMMISSIONE	5 — 14	4
QUESTIONI STRATEGICHE E OBIETTIVI DELLA POLITICA DI COESIONE	15 — 46	5
Rispondere alle priorità dell'UE	15 — 23	5
Codice unico	24 — 25	7
Flessibilità di bilancio	26 — 30	8
Creare un ambiente favorevole agli investimenti	31 — 43	9
Riesame intermedio	44 — 46	11
QUADRO DI PROGRAMMAZIONE E DI MONITORAGGIO	47 — 68	12
Il principio di semplificazione nella programmazione	47 — 49	12
L'equilibrio tra semplificazione, risultati e obbligo di rendiconto	50 — 56	13
Il quadro della performance	57 — 60	14
Monitoraggio e utilizzo delle informazioni sulla performance	61 — 68	15
SISTEMA DI ATTUAZIONE E REGOLE DI AMMISSIBILITÀ	69 — 97	18
Strumenti finanziari	69 — 75	18
Modalità di attuazione semplificate	76 — 84	20
Selezione dei progetti e norme di ammissibilità	85 — 90	22
Norme non riprese nella proposta	91 — 97	23
LE DISPOSIZIONI SULL'OBLIGO DI RENDICONTO	98 — 132	25
Ruoli e responsabilità nei sistemi di gestione e di controllo	98 — 104	25
Sistema di gestione e controllo standard	105 — 111	26

Modalità proporzionate migliorate per i sistemi di gestione e di controllo	112 — 120	28
Presentazione dei conti e rettifiche finanziarie	121 — 125	29
Condizioni da soddisfare affinché la Corte possa effettuare l'attestazione	126 — 132	30
OSSERVAZIONI CONCLUSIVE	133 — 139	32
ALLEGATO		34

INTRODUZIONE

1. Il 29 maggio 2018, la Commissione ha pubblicato una proposta ⁽¹⁾ per un regolamento sulle disposizioni comuni e sulle regole finanziarie (RDC) per sei fondi ed uno Strumento dell'UE per il prossimo periodo di programmazione (2021-2027). Data la base giuridica su cui si fonda la proposta della Commissione, la consultazione della Corte dei conti europea è obbligatoria ⁽²⁾. Il presente parere assolve l'obbligo di consultazione.

2. I sei fondi e lo strumento in questione, che insieme potrebbero rappresentare circa 360 miliardi di euro, ossia fino a un terzo del bilancio totale dell'UE per il periodo 2021-2027, sono:

- il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)
- il Fondo sociale europeo Plus (FSE+)
- il Fondo di coesione
- il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP)
- il Fondo Asilo e migrazione (AMIF)
- il Fondo per la Sicurezza interna (ISF)
- lo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti (BMVI)

3. Nella prima parte del presente parere è esposta in sintesi l'analisi della Corte sulla misura in cui la proposta consegue i tre principali obiettivi prefissati dalla Commissione, che costituiscono i cardini dell'intera proposta di RDC, ossia: ridurre notevolmente gli oneri amministrativi a carico dei beneficiari e delle autorità di gestione; aumentare la flessibilità per adeguare gli obiettivi e le risorse dei programmi al mutare delle circostanze; allineare in maggior misura i programmi alle priorità dell'UE e aumentarne l'efficacia ⁽³⁾. L'RDC proposto ha di per sé una portata molto ampia; l'esame della Corte, pertanto, ne raggruppa gli elementi costitutivi come segue: obiettivi della politica di coesione e quadro di programmazione e di monitoraggio (titoli I, II, III, IV e VIII della proposta); «sistema di attuazione» e regole di ammissibilità (titoli V e VII); infine disposizioni sull'obbligo di rendiconto, compreso l'audit da parte della Corte (titolo VI).

4. Nell'illustrare l'analisi, la Corte porta all'attenzione della Commissione e dei legislatori una serie di aspetti da considerare. La Corte indica l'articolo o gli articoli della proposta di RDC cui tali aspetti si riferiscono, ma alcuni di questi potrebbero essere affrontati, se tale è il volere dei legislatori, nella normativa accessoria di rango inferiore (atti delegati o di esecuzione) oppure mediante orientamenti distinti. La normativa accessoria desta minor interesse rispetto ai regolamenti, anche se è proprio questa che può generare inutile complessità e inutili oneri amministrativi. Vi sono due aspetti da considerare che vanno al di là dell'RDC e della relativa normativa accessoria, ma che meritano, a giudizio della Corte, di essere richiamati all'attenzione della Commissione e dei legislatori (aspetti da considerare nn. 5 e 18). Infine, l'allegato riporta un elenco di suggerimenti specifici di redazione, abbinati agli aspetti da considerare corrispondenti.

⁽¹⁾ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti, COM(2018) 375 *final*.

⁽²⁾ Articolo 322, paragrafo 1, lettera a), del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Il parere della Corte è stato richiesto dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'Unione europea con lettere del 21 giugno 2018.

⁽³⁾ Sezione 5 della relazione, COM(2018) 375 *final*.

VALUTAZIONE SINTETICA RISPETTO AI PRINCIPALI OBIETTIVI DELLA COMMISSIONE

5. La proposta di RDC prende le mosse dal quadro di riferimento istituito nel precedente periodo di programmazione. Fissa obiettivi strategici comuni, definisce la ripartizione dei fondi tra tutti i 27 Stati membri e stabilisce norme per programmare le politiche e assicurarne il rispetto. A differenza del regolamento corrispondente per il periodo di programmazione 2014-2020 ⁽⁴⁾, la proposta non ha fatto l'oggetto di una valutazione d'impatto. Stando alla relazione che introduce la proposta, ciò è dovuto al fatto che la proposta stessa «stabilisce disposizioni comuni e un meccanismo di attuazione per altri settori di intervento» ⁽⁵⁾. I regolamenti specifici ⁽⁶⁾ per i sei fondi e lo strumento disciplinati dall'RDC (di seguito, congiuntamente, i sette «fondi») sono stati oggetto di valutazioni d'impatto. Tali valutazioni, tuttavia, non hanno trattato alcuni aspetti importanti di portata generale, come il livello dei tassi forfettari nel contesto delle forme semplificate di sostegno (cfr. paragrafo 81) e l'impatto delle «modalità proporzionate migliorate» (cfr. paragrafi 112-120).

6. I principali obiettivi della Commissione alla base dell'impianto proposto per gli interventi erano: la semplificazione, la flessibilità dell'attuazione degli interventi e un maggiore allineamento dei finanziamenti alle priorità dell'UE ⁽⁷⁾. Si espongono di seguito le principali conclusioni della Corte in relazione a ciascuno di questi obiettivi; inoltre, in linea con il ruolo che le compete di auditor esterno dell'UE, la Corte fornisce anche un'analisi delle nuove disposizioni proposte sull'obbligo di rendiconto.

Semplificazione

7. La proposta riflette chiaramente l'impegno profuso dalla Commissione nel rispondere alle richieste di semplificazione della politica di coesione. La Corte sostiene appieno le ambizioni della Commissione per la semplificazione e vi sono molti elementi della proposta di RDC che vanno in tale direzione. In alcuni casi, tuttavia, la Corte ritiene che sui potenziali vantaggi della semplificazione in termini di un minore onere amministrativo e di aumento dell'efficienza predominino i maggiori rischi per il rispetto delle norme e per la sana gestione finanziaria.

8. Ad esempio, la Corte apprezza che la struttura dei programmi sia sostanzialmente preservata, ma nota anche che alcune disposizioni nella proposta di RDC mancano di chiarezza, il che può portare a diverse interpretazioni delle norme, a discapito della certezza giuridica. Alcuni esempi al riguardo sono: la metodologia del riesame intermedio (cfr. paragrafo 45), i criteri per la valutazione dei principali obblighi di controllo (cfr. paragrafo 101) e le condizioni per il ricorso alle modalità proporzionate migliorate (cfr. paragrafo 117).

9. La proposta offre una serie di misure di semplificazione, come le opzioni semplificate in materia di costi, e un finanziamento non collegato ai costi che, se concepiti in modo adeguato e applicati con efficacia dagli Stati membri, potrebbero spostare potenzialmente il fulcro dell'attenzione dalla spesa ai risultati. Tuttavia, la combinazione di queste misure proposte potrebbe portare a rimborsi superiori o inferiori al livello dei costi sostenuti e rischia di compromettere l'impiego ottimale delle risorse.

10. La proposta eliminazione di alcune procedure attuali, come le valutazioni ex ante dei programmi, le valutazioni dei grandi progetti, la presentazione di relazioni strategiche e la riserva di efficacia dell'attuazione, può costituire una semplificazione ma, a giudizio della Corte, indebolisce i meccanismi posti in essere per produrre risultati.

Flessibilità

11. La proposta di RDC prevede una serie di misure a favore di un bilancio UE più flessibile, che la Corte generalmente appoggia. Un nuovo elemento proposto per il periodo 2021-2027 è di introdurre per tre fondi una programmazione in due fasi (5 + 2), secondo la quale le dotazioni finanziarie per gli ultimi due anni sono assegnate nel 2025 nell'ambito dell'esercizio di riesame intermedio. Sebbene ciò possa favorire la flessibilità e accrescere la capacità di rispondere al mutare delle circostanze, la Corte esprime preoccupazione per la tempistica proposta per il riesame e per l'onere amministrativo che ne risulta, rappresentante una complicazione anziché una semplificazione. Ritiene inoltre che vadano chiariti alcuni dei processi coinvolti.

Allineamento dei finanziamenti alle priorità dell'UE

12. La Corte approva i passi compiuti dalla Commissione per rafforzare il nesso tra l'impiego dei finanziamenti UE e le disposizioni di governance economica ad alto livello dell'UE (il semestre europeo), come ad esempio l'accento posto sull'attuazione delle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese nell'ambito dei programmi. La Corte sostiene inoltre la transizione dalle condizionalità ex ante alle più semplici «condizioni abilitanti» e indica alla Commissione una serie di aspetti da considerare al riguardo.

⁽⁴⁾ Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 320).

⁽⁵⁾ Sezione 3 della relazione, COM(2018) 375 final.

⁽⁶⁾ COM(2018) 372 final; COM(2018) 382 final; COM(2018) 390 final; COM(2018) 472 final; COM(2018) 473 final; COM(2018) 471 final.

⁽⁷⁾ Sezione 5 della relazione, COM(2018) 375 final.

13. Altri elementi destano maggiore preoccupazione. A differenza dei due precedenti periodi di programmazione, l'RDC proposto per il prossimo periodo non è corroborato da una strategia a livello di UE o da un insieme di valori-obiettivo. La proposta di RDC prevede invece cinque obiettivi strategici, che non sono tradotti in risultati misurabili e quantificati a livello di UE. Non espone quindi una chiara visione di ciò che l'UE intende conseguire tramite i propri interventi, bensì lascia agli Stati membri definire le principali finalità strategiche. Di conseguenza, a giudizio della Corte, la proposta non allinea i finanziamenti alle priorità dell'UE ed è meno orientata alla performance rispetto al periodo 2014-2020.

Le disposizioni sull'obbligo di rendiconto

14. Per quanto riguarda l'obbligo di rendiconto, la proposta trasferisce la responsabilità dell'attuazione agli Stati membri, amplia le «modalità di audit unico» e limita il ruolo della Commissione. La proposta razionalizzazione delle verifiche di gestione, che incentra queste ultime sui settori ad alto rischio, potrebbe ridurre l'onere amministrativo e accrescere l'efficienza di tali controlli, se applicata correttamente. Tuttavia, le modalità proporzionate migliorate che sono state proposte per i sistemi di controllo eliminano di fatto la supervisione della Commissione e potrebbero esporre i fondi dell'UE a maggiori rischi. Questo elemento della proposta potrebbe compromettere i traguardi raggiunti nello sviluppo del controllo interno negli ultimi vent'anni. A tale riguardo, la Corte indica alla Commissione vari aspetti da considerare.

QUESTIONI STRATEGICHE E OBIETTIVI DELLA POLITICA DI COESIONE

Rispondere alle priorità dell'UE

Pre-assegnazione dei fondi agli Stati membri

15. Per buona parte del bilancio UE, principalmente nei casi in cui viene operata una gestione concorrente, i massimali di spesa per le rubriche del quadro finanziario pluriennale (QFP) sono ripartiti in stanziamenti annui per Stato membro. Questa pre-assegnazione dei fondi è basata su molteplici considerazioni (articoli 102-104 e allegato XXII della proposta di RDC), che però non comprendono criteri connessi alla performance.

16. La Corte ha constatato nei precedenti audit che non è facile ottenere buoni risultati qualitativi da regimi in cui un obiettivo implicito è l'assorbimento dei fondi da parte degli Stati membri⁽⁸⁾. A giudizio della Corte, l'assegnazione dei finanziamenti dovrebbe seguire le priorità d'intervento (obiettivi strategici). Anziché adottare questo approccio, sono le priorità (articolo 4 della proposta di RDC) a seguire i finanziamenti.

Requisiti di concentrazione tematica

17. La proposta di RDC prevede una continuità dei finanziamenti, attraverso gli obiettivi strategici (articolo 4), in quanto sostiene i medesimi settori cui è stata data priorità nel periodo 2014-2020 nell'ambito della strategia Europa 2020.

18. Mantiene inoltre i requisiti di concentrazione tematica (articolo 8), concentrando gli investimenti sull'innovazione, su un'Europa più verde e a basse emissioni di carbonio (articolo 3 della proposta di regolamento su FESR/FC) e sull'inclusione sociale, nonché combattendo la disoccupazione giovanile (articolo 7 della proposta di regolamento sull'FSE +). In precedenti audit la Corte ha constatato che i requisiti di concentrazione tematica avevano un forte impatto sulla fissazione di priorità di finanziamento adeguate⁽⁹⁾. La Corte esprime pertanto soddisfazione per il fatto che questi requisiti sono stati mantenuti, poiché dovrebbero consentire un finanziamento UE più mirato, massimizzando quindi l'impatto di queste scarse risorse.

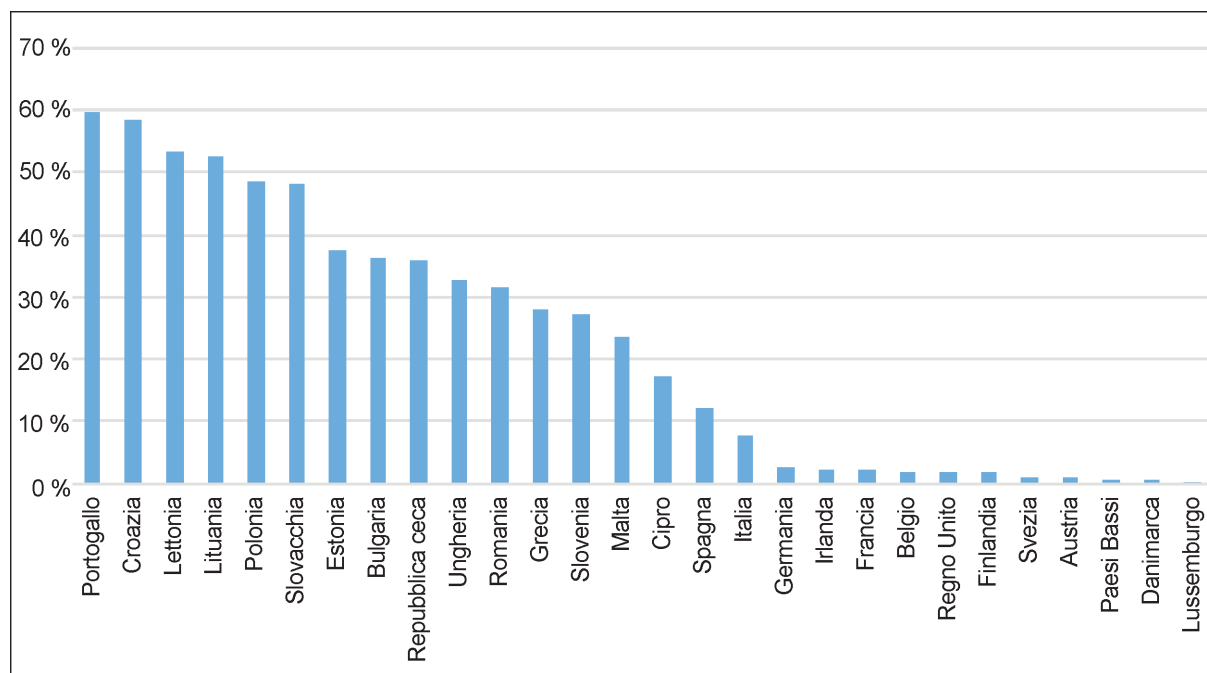
⁽⁸⁾ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2012, paragrafo 10.4 (GU C 331 del 14.11.2013, pag. 1). Cfr. anche parere n. 7/2011 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sul FESR, sull'FSE, sull'FC, sul FEASR e sul FEAMP compresi nel quadro strategico comune e disposizioni generali sul FESR, sull'FSE e sull'FC, paragrafo 4 (GU C 47 del 17.2.2012, pag. 1).

⁽⁹⁾ Relazione speciale n. 2/2017 intitolata «La negoziazione, da parte della Commissione, degli accordi di partenariato e dei programmi operativi in materia di coesione per il periodo 2014-2020», paragrafi 67-80.

19. La Corte osserva, tuttavia, che la percentuale del finanziamento UE rispetto alla spesa pubblica totale varia da uno Stato membro all'altro e, in alcuni casi, è molto bassa (cfr. figura). Per questi Stati membri, il buon esito del finanziamento UE, anche con la concentrazione tematica, dipenderà principalmente dalla capacità di mobilitare finanziamenti nazionali complementari.

Figura

Finanziamenti FESR e FC rispetto agli investimenti pubblici nel periodo 2015-2017, in %



Fonte: documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Impact Assessment* (Valutazione d'impatto), SWD(2018) 282 final.

Strategia e obiettivi a livello di UE

20. In passato la Corte ha segnalato nelle sue relazioni che le priorità dell'UE vanno tradotte in obiettivi operativi e valori-obiettivo utili per i dirigenti, per consentire il monitoraggio e la rendicontazione coerente del contributo dei fondi alle priorità dell'UE⁽¹⁰⁾. Nella proposta, la Commissione sostiene che gli obiettivi dell'RDC sono meglio allineati alle priorità dell'UE⁽¹¹⁾; l'RDC proposto, tuttavia, non definisce chiaramente quali siano queste priorità dell'UE. A differenza dei due precedenti periodi di programmazione, l'RDC proposto per il periodo successivo al 2020 non è basato su una strategia comune a livello di UE o su un insieme di valori-obiettivo. La Corte è consapevole del fatto che il prossimo anno si terranno le elezioni del Parlamento europeo e si insedierà una nuova Commissione, per cui lo sviluppo di una strategia potrebbe essere prematuro. Tuttavia, l'assenza di una strategia ad alto livello su cui sia improntata la finalità dell'RDC proposto costituisce un'omissione importante. Nelle relazioni annuali sul 2014 e sul 2015, la Corte ha messo in evidenza le complicazioni dovute al fatto che la strategia Europa 2020 non è allineata né con i periodi del quadro finanziario pluriennale (QFP) né con il mandato della Commissione⁽¹²⁾.

21. Si fa invece riferimento al contributo dei fondi a obiettivi vaghi, come «integrare le azioni per il clima» (considerando 9 e articolo 4, paragrafo 3)⁽¹³⁾, e alla «missione specifica di ciascun fondo nel rispetto degli obiettivi posti dall'articolo 174 del trattato» (considerando 8 e articolo 4, paragrafo 2). Inoltre:

— per i tre fondi riguardanti la coesione e il FEAMP non si illustra come le priorità dell'UE stabilite nel trattato⁽¹⁴⁾ si traducano nei cinque obiettivi strategici (di rango inferiore) della proposta di RDC (articolo 4);

⁽¹⁰⁾ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2014, capitolo 3 (GU C 373 del 10.11.2015, pag. 1).

⁽¹¹⁾ Sezione 5 della relazione, COM(2018) 375 final.

⁽¹²⁾ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2014, paragrafo 3.8; e relazione annuale sull'esercizio finanziario 2015, paragrafo 3.21 (GU C 375 del 13.10.2016, pag. 1).

⁽¹³⁾ In merito all'integrazione, da parte dell'UE, delle azioni per il clima nei vari strumenti di finanziamento la Corte si è espressa nella relazione speciale n. 31/2016 «Spendere almeno un euro su cinque del bilancio UE per l'azione per il clima: i lavori in corso sono ambiziosi, ma rischiano fortemente di non essere sufficienti».

⁽¹⁴⁾ TFUE, articolo 174.

- questi cinque obiettivi strategici sono formulati in termini generici e molto ambiziosi (articolo 4)⁽¹⁵⁾; sebbene i regolamenti specifici per i singoli fondi forniscano maggiori dettagli sui settori di spesa che potrebbero contribuire a ciascun obiettivo strategico, non viene definito un insieme di obiettivi operativi misurabili e quantificati;
- gli obiettivi strategici riguardano solo quattro fondi; i regolamenti specifici dei singoli fondi fissano obiettivi strategici distinti per l'AMIF, l'ISF e lo Strumento per la gestione delle frontiere e dei visti (considerando 8 e articolo 1, paragrafo 3);
- in recenti documenti di riflessione la Corte ha messo in risalto l'importanza del valore aggiunto dell'UE per l'allocazione delle risorse e l'impostazione e la valutazione dei programmi di spesa⁽¹⁶⁾. In assenza di una definizione del valore aggiunto dell'UE nel regolamento finanziario modificato, è difficile per la Commissione applicare questo concetto nel porre in essere il quadro di riferimento dell'RDC.

22. Di conseguenza, l'RDC proposto non sviluppa una chiara visione di quanto l'UE intenda conseguire con i fondi in questione e ciò presenta potenziali rischi per la definizione, l'attuazione e l'impatto delle politiche.

23. La Commissione e i legislatori dovrebbero considerare di:

1) proporre chiare priorità dell'UE, con i relativi valori-obiettivo («target finali»), alle quali i fondi devono contribuire e, nel far questo, affrontare i punti di cui al paragrafo 21 (articolo 4 della proposta di RDC).

Codice unico

24. Con l'RDC proposto, la Commissione mira a fornire un *corpus* semplice ed esaustivo di disposizioni contenente norme di esecuzione allineate per tutti i fondi⁽¹⁷⁾. La Corte accoglie con favore la struttura globale semplificata del quadro normativo, che contempla un numero limitato di regolamenti notevolmente più brevi. Esso consta ora di tre livelli di normativa (l'RDC, i regolamenti specifici per i singoli fondi e gli atti delegati sulla base dei conferimenti di potere previsti dall'RDC), ossia un numero inferiore rispetto al periodo di programmazione precedente⁽¹⁸⁾.

25. Per la prima volta, sette fondi sottoposti a gestione concorrente (cfr. precedente paragrafo 2) sono disciplinati da un unico quadro normativo. Come avvenuto nel periodo di programmazione 2014-2020⁽¹⁹⁾, la Commissione sostiene che in questo modo l'attuazione dei fondi risulta semplificata e si favoriscono le sinergie fra di loro⁽²⁰⁾. La Corte osserva, tuttavia, che l'allineamento delle norme di esecuzione è solo parziale, in quanto all'interno del proposto RDC si continuano ad applicare disposizioni diverse per i vari fondi. Ad esempio:

- sebbene le regole finanziarie si applichino a tutti i sette fondi, le disposizioni comuni si applicano solo a quattro di essi (articolo 1, paragrafo 1), ossia all'FC, al FESR, all'FSE+ e al FEAMP;

⁽¹⁵⁾ «un'Europa più intelligente»; «un'Europa più verde e a basse emissioni di carbonio»; «un'Europa più connessa»; «un'Europa più sociale»; «un'Europa più vicina ai cittadini».

⁽¹⁶⁾ Documento di riflessione intitolato «*Future of EU finances: reforming how the EU budget operates*», paragrafo 33; documento di riflessione intitolato «*The Commission's proposals for the 2021-2027 Multiannual Financial Framework*», paragrafo 26.

⁽¹⁷⁾ Commissione europea, *Manuale di semplificazione*, 2018, pag. 2.

⁽¹⁸⁾ Parere n. 7/2011 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni, paragrafo 5.

⁽¹⁹⁾ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2014, paragrafo 3.39.

⁽²⁰⁾ Commissione europea, *Manuale di semplificazione*, 2018, pag. 2; inoltre, nel documento COM(2018) 375 final a pag. 9 della relazione si legge: «Tale semplificazione consente sinergie e flessibilità tra varie componenti di uno stesso obiettivo, eliminando distinzioni artificiali tra diverse politiche che contribuiscono alla realizzazione dello stesso obiettivo».

- il titolo VIII sul quadro finanziario non si applica al FEAMP (articolo 1, paragrafo 4);
- i fondi hanno diverse modalità di monitoraggio per i programmi: una relazione annuale in materia di performance per il FEAMP, l'AMF, l'ISF e il BMVI (articolo 36, paragrafo 6) e una relazione finale in materia di performance da presentare entro il 15 febbraio 2031 (articolo 38) per il FESR, l'FC e l'FSE+.

Flessibilità di bilancio

Periodo di ammissibilità

26. La Corte ha già segnalato in passato i problemi (in particolare l'onere amministrativo e i conseguenti effetti sull'avvio del periodo di programmazione successivo) che insorgono quando si sovrappongono i periodi di ammissibilità di due periodi di programmazione diversi. La Corte accoglie quindi con favore la proposta di cui all'articolo 99 di ridurre tale arco temporale alla fine del periodo 2021-2027 da tre a due anni (in gergo, un passaggio da $n+3$ a $n+2$) come primo passo nella giusta direzione per allineare, per quanto possibile, l'ammissibilità al periodo di programmazione ⁽²¹⁾.

Flessibilità quanto al possibile storno di fondi tra programmi

27. La proposta di RDC prevede di non rendere più necessaria una decisione della Commissione per gli storni finanziari tra priorità sostenute dal medesimo fondo, all'interno di uno stesso programma, per la stessa categoria di regione, fino a un ammontare del 5 % della dotazione iniziale di una priorità, con un tetto massimo pari al 3 % del bilancio del programma (articolo 19, paragrafo 5). Offre inoltre la possibilità di trasferire fino al 5 % delle dotazioni da qualsiasi fondo a qualsiasi fondo in regime di gestione concorrente o a un altro strumento (articolo 21). Questa facoltà di stornare fondi fornisce maggiore flessibilità agli Stati membri e dovrebbe aiutarli a utilizzare i finanziamenti UE messi a loro disposizione.

28. Tuttavia, lo scopo principale degli storni di bilancio non dovrebbe essere, a giudizio della Corte, quello di favorire l'impiego dei fondi; qualsiasi storno di bilancio di questo tipo dovrebbe invece essere operato per rispondere ai bisogni più urgenti. Inoltre, tali storni rischiano di rendere ancora più complicato l'adeguamento del quadro della performance (anche detto «quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione») e di altre procedure amministrative; né è chiaro come sarà calcolato l'ammontare da stornare. La proposta di RDC non specifica se le percentuali che possono essere trasferite si riferiscano alla dotazione iniziale o alla dotazione in un dato momento.

Programmazione in due fasi (5 + 2)

29. Un nuovo elemento proposto per il periodo 2021-2027 è la programmazione in due fasi per il FESR, l'FC e l'FSE+: le dotazioni finanziarie per i programmi sono definite solo per i primi cinque anni, dal 2021 al 2025 (articolo 17, paragrafo 6), mentre le dotazioni per gli ultimi due anni sono stabilite nel 2025 nell'ambito dell'esercizio obbligatorio del riesame intermedio (articolo 14, paragrafo 2, lettera a)]. Ciò dovrebbe favorire la flessibilità e accrescere la capacità dell'UE di rispondere al mutare delle circostanze. Tuttavia, la procedura necessaria per modificare simultaneamente tutti i programmi renderà notevolmente più gravoso l'onere amministrativo per la Commissione e le autorità degli Stati membri nelle fasi iniziali dell'attuazione dei programmi ⁽²²⁾.

30. La Commissione e i legislatori dovrebbero considerare di:

- 2) **chiarire le condizioni per lo storno dei fondi e far sì che sia prestata la necessaria attenzione ai risultati (articoli 19 e 21 della proposta di RDC);**
- 3) **valutare nuovamente l'approccio proposto per la programmazione in due fasi (articolo 17, paragrafo 6 della proposta di RDC), tenendo presenti i rischi per gli oneri amministrativi.**

⁽²¹⁾ Relazione speciale n. 36/2016 intitolata «Una valutazione delle modalità di chiusura dei programmi di coesione e di sviluppo rurale per il periodo 2007-2013», paragrafi 129-130 e raccomandazione 4.

⁽²²⁾ Relazione speciale n. 17/2018 intitolata «La Commissione e gli Stati membri, con le azioni degli ultimi anni dei programmi del 2007-2013, hanno affrontato il problema del basso tasso di assorbimento dei fondi, senza però prestare sufficiente attenzione ai risultati».

Creare un ambiente favorevole agli investimenti*Governance economica e nesso con la politica di coesione*

31. La Corte approva i passi compiuti dalla Commissione per rafforzare il nesso tra l'impiego dei finanziamenti UE e le disposizioni di governance economica ad alto livello dell'UE (il semestre europeo). Accoglie con favore la possibilità di rivedere e modificare i programmi per agevolare l'attuazione delle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese rivolte agli Stati membri (articolo 15).

32. Tuttavia, per fare buon uso di queste disposizioni e rafforzare il collegamento tra finanziamenti e priorità dell'UE, la Commissione deve provvedere affinché le raccomandazioni specifiche per paese che propone siano pertinenti e attuabili, nonché possano contribuire direttamente all'eliminazione delle debolezze rilevate. In due recenti relazioni, la Corte ha segnalato la mancanza di un collegamento sistematico tra gli squilibri specifici riscontrati negli esami approfonditi e le raccomandazioni specifiche per paese rivolte agli Stati membri⁽²³⁾, nonché ha rilevato debolezze nel modo in cui sono formulate le raccomandazioni specifiche per paese. La Corte raccomanda, in questo secondo caso, che dette raccomandazioni illustrino le ragioni da cui scaturiscono e i rischi connessi⁽²⁴⁾. Le disposizioni relative alle «misure collegate a una sana gestione economica» risulteranno proficue solo se le raccomandazioni specifiche per paese saranno formulate in modo sufficientemente chiaro da dar luogo a provvedimenti operativi inequivocabili e monitorabili, per i quali si possa stabilire la riuscita dell'attuazione.

33. La Corte accoglie con favore la proposta di rafforzare il ruolo della Commissione conferendole il potere di sospendere direttamente i pagamenti nei casi in cui gli Stati membri omettano di adottare azioni in risposta a una richiesta di rivedere e modificare un programma (articolo 15, paragrafo 6). La Corte osserva, tuttavia, che questo potere è compromesso dal fatto che l'RDC proposto non stabilisce alcun meccanismo di monitoraggio sull'attuazione, da parte degli Stati membri, delle misure collegate a una sana gestione economica.

34. Qualora uno Stato membro ometta di adottare le azioni richieste o il Consiglio adotti due raccomandazioni di seguito nella medesima procedura per gli squilibri, la Commissione deve proporre al Consiglio di sospendere gli impegni o i pagamenti (articolo 15, paragrafo 7). In tali circostanze, si riserverà la priorità alla sospensione degli impegni, mentre i pagamenti saranno sospesi solo qualora si richieda un intervento immediato e nei casi di grave inosservanza. La Corte ritiene che, spostando l'attenzione dalla sospensione dei pagamenti (come avviene nell'attuale periodo di programmazione) alla sospensione degli impegni, se ne riduca l'effetto sanzionatorio. Tale effetto è ulteriormente indebolito dalla nuova proposta, secondo la quale la Commissione può revocare la sospensione entro 10 giorni, in considerazione di circostanze economiche eccezionali o dietro una richiesta motivata presentata dallo Stato membro. La Corte osserva che la proposta non chiarisce in cosa consistano le circostanze economiche eccezionali o una richiesta motivata di uno Stato membro, esponendo questa delicata disposizione a molteplici interpretazioni.

35. La Commissione e i legislatori dovrebbero considerare di:

- 4) **provvedere, conformemente alla raccomandazione già formulata dalla Corte, affinché a partire dal 2019 le raccomandazioni specifiche per paese siano chiare, inequivocabili e operative allo scopo di fare un uso appropriato delle disposizioni proposte all'articolo 15;**
- 5) **prevedere disposizioni relative a un meccanismo di monitoraggio e rendicontazione per l'attuazione delle misure collegate a una «sana gestione economica» (articolo 15 della proposta di RDC);**
- 6) **valutare se debbano essere sospesi i pagamenti anziché gli impegni e chiarire quando la sospensione vada revocata (articolo 15 della proposta di RDC).**

⁽²³⁾ Relazione speciale n. 3/2018 intitolata «Audit della procedura per gli squilibri macroeconomici», paragrafi 35-43.

⁽²⁴⁾ Relazione speciale n. 18/2018 intitolata «È raggiunto il principale obiettivo del braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita?», paragrafi 121-125 e raccomandazione 6.

Condizioni abilitanti

36. Le condizionalità ex ante del periodo di programmazione in corso vengono sostituite, nella proposta, da più semplici condizioni abilitanti (articolo 11). La Corte apprezza vari aspetti del sistema proposto: la semplificazione della loro fissazione; le condizioni rafforzate per la loro efficace applicazione; il fatto che debbano essere maggiormente incentrate sullo sviluppo di quadri strategici e di pianificazione. La Corte accoglie anche con favore la necessità di coerenza tra le operazioni selezionate e le corrispondenti strategie, da un lato, e i documenti di pianificazione riguardo al soddisfacimento delle condizioni abilitanti, dall'altro. La Corte ritiene che sia un passo importante per far sì che le condizioni siano applicate per l'intero periodo di programmazione.

37. Ciò nonostante, la Corte ha rilevato alcuni ambiti in cui è possibile migliorare le disposizioni proposte riguardo alle condizioni abilitanti:

- alcuni criteri proposti potrebbero non incidere sul conseguimento efficiente ed efficace dell'obiettivo specifico connesso, contrariamente a quanto raccomandato dalla Corte in passato⁽²⁵⁾. Ad esempio la condizione abilitante tematica «Strategia nazionale per l'integrazione dei rom» (allegato IV della proposta di RDC) può contribuire solo in parte al conseguimento dell'obiettivo specifico connesso, che sostiene un gruppo più ampio di comunità emarginate, non solo i rom;
- in una relazione recente, la Corte ha raccomandato che la normativa per il periodo successivo al 2020 definisca chiari criteri per valutare il soddisfacimento delle condizioni, con target misurabili, ove fattibile, per assicurare una comprensione comune degli obiettivi da conseguire⁽²⁶⁾. A giudizio della Corte, invece, alcuni criteri sono ambigui. In particolare, le condizioni tematiche proposte riguardo allo sviluppo di strategie e dei quadri strategici d'intervento non specificano in che modo vadano definite le strategie, quali soggetti dovrebbero essere responsabili della loro attuazione, quale capacità sia necessaria per il loro soddisfacimento e applicazione e, nella maggior parte dei casi, come debbano essere monitorate;
- La Corte ha inoltre raccomandato che la normativa per il periodo di programmazione successivo al 2020 garantisca, nella valutazione dei criteri per il soddisfacimento delle condizioni, la coerenza con il semestre europeo⁽²⁷⁾. La Corte osserva che questa raccomandazione non si rispecchia nella proposta.

38. La proposta di RDC prevede che la spesa connessa all'obiettivo specifico per il quale la condizione abilitante non è soddisfatta non debbano essere inserite in una domanda di pagamento (articolo 11, paragrafo 6). Si tratta di un cambiamento positivo rispetto al periodo 2014-2020. Non è però chiaro se le spese sostenute prima del soddisfacimento della condizione possano poi essere incluse nelle domande di pagamento, una volta che la condizione abilitante è soddisfatta. L'articolo 67, paragrafo 3, lettera b), dispone che le operazioni selezionate debbano essere coerenti con i documenti necessari per soddisfare le condizioni abilitanti, ma non vi sono prescrizioni più specifiche di questa nell'RDC proposto.

39. Al fine di assicurare un adeguato rispetto dell'esclusione della spesa pertinente dalle domande di pagamento, la Commissione dovrà disporre di meccanismi efficaci nei casi in cui le condizioni cessino di essere soddisfatte. La Corte osserva, invece, che la proposta di RDC non prevede simili meccanismi, in quanto non impone agli Stati membri di fornire relazioni annuali. I regolamenti specifici per tre dei sette fondi su cui verte la proposta di RDC (AMIF, ISF e BMVI) richiedono in realtà agli Stati membri di presentare relazioni annuali sul soddisfacimento delle condizioni abilitanti e sulla loro applicazione, ma ciò non avviene nel caso dei regolamenti specifici per il FESR/FC, l'FSE+ e il FEAMP.

40. La Commissione e i legislatori dovrebbero considerare di:

7) ridefinire le condizioni abilitanti in modo che portino davvero al conseguimento efficace ed efficiente degli obiettivi specifici (allegati III e IV della proposta di RDC);

⁽²⁵⁾ Relazione speciale n. 15/2017 intitolata «Condizionalità ex ante e riserva di efficacia dell'attuazione in materia di coesione: strumenti innovativi ma non ancora efficaci», raccomandazione 1, lettera a).

⁽²⁶⁾ Relazione speciale n. 15/2017 intitolata «Condizionalità ex ante e riserva di efficacia dell'attuazione in materia di coesione: strumenti innovativi ma non ancora efficaci», raccomandazione 1, lettera c).

⁽²⁷⁾ Relazione speciale n. 15/2017 intitolata «Condizionalità ex ante e riserva di efficacia dell'attuazione in materia di coesione: strumenti innovativi ma non ancora efficaci», raccomandazione 1, lettera b).

- 8) **includere chiari criteri per valutare il soddisfacimento delle condizioni abilitanti, meccanismi di monitoraggio e, ove applicabili, valori-obiettivo («target finali») e obiettivi misurabili, in modo da assicurare una comprensione comune dei traguardi da raggiungere (allegati III e IV della proposta di RDC);**
- 9) **includere disposizioni che assicurino la valutazione del soddisfacimento dei criteri in linea con le raccomandazioni specifiche per paese e le relazioni per paese correlate nell'ambito della procedura del semestre europeo (articolo 11, paragrafi 2 e 4, della proposta di RDC);**
- 10) **chiarire che nelle domande di pagamento non deve essere inclusa la spesa sostenuta prima del soddisfacimento delle condizioni abilitanti e non coerente con le strategie e con i documenti di programmazione redatti per il soddisfacimento delle condizioni abilitanti (articolo 11, paragrafo 6, della proposta di RDC);**
- 11) **includere disposizioni che istituiscano un monitoraggio efficace per stabilire se le condizioni abilitanti continuano a essere soddisfatte o meno (articolo 11 della proposta di RDC).**

Capacità amministrativa

41. A differenza del regolamento per il periodo di programmazione in corso, la proposta non comprende un elenco di misure di assistenza tecnica ammissibili⁽²⁸⁾. Ne conseguono un rischio di sovrapposizioni e una mancanza di complementarità dei finanziamenti previsti dalla proposta di regolamento che istituisce un programma di sostegno alle riforme⁽²⁹⁾. Secondo la proposta di RDC, gli Stati membri e la Commissione sarebbero tenuti a provvedere al coordinamento, alla complementarità e alla coerenza tra i fondi oggetto dell'RDC e altri strumenti dell'UE (articolo 4, paragrafo 4). Dati gli scarsi dettagli sull'assistenza tecnica, il rischio di sovrapposizioni, a giudizio della Corte, non è scongiurato.

42. Stando alla proposta di RDC, l'assistenza tecnica può essere finanziata mediante un meccanismo a tasso forfettario per attività «necessarie per l'amministrazione e l'utilizzo» dei fondi (articoli 30 e 31), nonché tramite un finanziamento non collegato ai costi per «ulteriori azioni [...] per rafforzare la capacità» (articoli 32 e 89). A giudizio della Corte, non è chiara la differenza fra i due scenari (sviluppare o rafforzare la capacità amministrativa). Sussiste pertanto un rischio accresciuto di rimborsi eccessivi per l'assistenza tecnica. Non sarebbe ad esempio possibile per la Commissione statuire se una domanda di pagamento relativa al finanziamento non collegato ai costi di cui all'articolo 32 non sia un duplicato, in termini di spesa sottostante, di una domanda di finanziamento a tasso forfettario ai sensi dell'articolo 31.

43. La Commissione e i legislatori dovrebbero considerare di:

- 12) **specificare le misure ammissibili al finanziamento a titolo dell'assistenza tecnica, in modo che l'RDC vada a integrare il regolamento proposto che istituisce il programma di sostegno alle riforme (articoli 29-30 della proposta di RDC);**
- 13) **chiarire le circostanze in cui si debba ricorrere al finanziamento a tasso forfettario o al finanziamento non collegato ai costi (articoli 29-32 della proposta di RDC).**

Riesame intermedio

44. Nel periodo di programmazione 2014-2020, la Commissione ha ravvisato nella riserva di efficacia dell'attuazione il principale strumento per incentivare gli Stati membri a focalizzarsi sulla performance dopo l'avvio dei programmi. La Corte ha rilevato difetti in tale riserva⁽³⁰⁾ e in passato ha raccomandato di trasformarla, per il periodo successivo al 2020, in uno strumento maggiormente orientato ai risultati che assegni i fondi ai programmi che hanno conseguito buoni risultati⁽³¹⁾.

⁽²⁸⁾ Articolo 58, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1303/2013.

⁽²⁹⁾ Il programma di sostegno alle riforme è studiato per fornire incentivi finanziari alle riforme strutturali e assistenza tecnica che rafforzino la capacità amministrativa degli Stati membri. Con il sostegno offerto dal programma si intende integrare quello offerto dai fondi disciplinati dall'RDC. Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma di sostegno alle riforme, COM(2018) 391 final.

⁽³⁰⁾ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2014, paragrafo 3.63; parere n. 7/2011 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni, paragrafi 17 e 18; relazione annuale sull'esercizio finanziario 2013, paragrafi da 10.14 a 10.16 (GU C 398 del 12.11.2014, pag. 1).

⁽³¹⁾ Relazione speciale n. 15/2017 intitolata «Condizionalità ex ante e riserva di efficacia dell'attuazione in materia di coesione: strumenti innovativi ma non ancora efficaci», raccomandazione 2.

45. La proposta della Commissione per il periodo successivo al 2020 è invece di abolire la riserva di efficacia dell'attuazione. Al suo posto, la Commissione propone di tener conto della performance tramite l'introduzione del riesame intermedio di ciascun programma nel 2025 (articolo 14) collegato alla riprogrammazione dei fondi (cfr. paragrafo 29) (articolo 19). In teoria, il valore dei finanziamenti di due anni su sette (potenzialmente fino al 30 %) potrebbe essere soggetto a una riassegnazione sulla base della performance, rispetto al 6 % implicato nella riserva di efficacia dell'attuazione per il periodo 2014-2020. A giudizio della Corte, tuttavia, il riesame intermedio proposto presenta varie carenze:

- il riesame intermedio sarà perlopiù limitato ai valori comunicati per gli indicatori di realizzazione (nella proposta detti «indicatori di output») e non per gli indicatori di risultato sotto alcuna forma, in quanto non sarà disponibile alcun valore-obiettivo («target») intermedio per gli indicatori di risultato nel quadro della performance (articolo 12);
- il riesame intermedio potrebbe aver luogo troppo presto nel periodo di programmazione per giudicare i progressi, specie se i programmi subiscono ritardi di attuazione, come è successo in passato (per i periodi di programmazione 2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020 solo il 20 % circa dei fondi sono stati assorbiti nei primi quattro anni della loro durata);
- la metodologia da applicare per l'esercizio e il relativo nesso con la performance non sono chiari. In particolare, la proposta non precisa se i valori-obiettivo («target finali») da stabilire inizialmente vadano basati solo sulle dotazioni finanziarie per gli anni 2021-2025 o su quelle per l'intero periodo;
- non è chiaro come sarà valutata la performance e che conseguenze avrà tale valutazione. Come avviene nel periodo 2014-2020, gli Stati membri non rischiano di perdere fondi, a prescindere dalla performance.

46. La Commissione e i legislatori dovrebbero considerare di:

- 14) **far sì che il riesame intermedio non si incentri solo sulle risorse e sulle realizzazioni ma anche, per quanto possibile, sui risultati (articolo 14 e allegato V della proposta di RDC). Se è troppo presto per valutare i risultati, si potrebbe ricorrere per compensare anche ai valori-obiettivo intermedi (*milestones*) dei programmi;**
- 15) **chiarire la metodologia che sarà usata per il riesame intermedio, indicando ad esempio in che cosa consisterà una performance soddisfacente e come ciò potrà ripercuotersi sulla dotazione finanziaria (articolo 14 della proposta di RDC).**

QUADRO DI PROGRAMMAZIONE E DI MONITORAGGIO

Il principio di semplificazione nella programmazione

47. La Corte ha sostenuto in passato che norme semplici e stabili sono il primo strumento di semplificazione⁽³²⁾. In questo contesto, apprezza il fatto che molte norme riguardanti il quadro di programmazione e di monitoraggio siano rimaste stabili rispetto al precedente periodo di programmazione. Le principali componenti del quadro di riferimento per il periodo 2014-2020, come gli accordi di partenariato, sono state mantenute e la struttura globale dei programmi rimane invariata (modello di programma, ripartizione delle risorse finanziarie del programma per obiettivo specifico e nomenclatura comune per i dati finanziari). Unitamente al fatto che i modelli dei documenti di programmazione sono già disponibili, ciò significa che le autorità hanno dimestichezza con le norme, il che facilita loro la predisposizione della documentazione necessaria.

48. In precedenti audit la Corte ha posto in evidenza che la Commissione e gli Stati membri condividono la responsabilità di semplificare la realizzazione della politica di coesione e che l'onere amministrativo a carico dei beneficiari è imputabile, per una quota significativa, alle strutture organizzative e alle inefficienze amministrative degli Stati membri⁽³³⁾. È quindi importante che gli Stati membri individuino l'origine degli oneri amministrativi e le possibili misure per ridurli; a tempo debito, dovrebbero anche comunicare i progressi compiuti nel ridurre i costi e gli oneri amministrativi⁽³⁴⁾. La proposta prevede che nei programmi si debbano esporre le sfide relative alla capacità amministrativa e alla governance (articolo 17, paragrafo 3, lettera a), punto iv)] e che i comitati di sorveglianza siano tenuti a esaminare i progressi compiuti nello sviluppo della capacità amministrativa (articolo 35, paragrafo 1, lettera i)], ma non è chiaro se questi requisiti comprendano le misure di semplificazione e la riduzione dell'onere amministrativo.

⁽³²⁾ Documento di riflessione intitolato «Semplificazione dell'attuazione della politica di coesione nel periodo successivo al 2020», paragrafo 50 (GU C 322 del 28.9.2017, pag. 1).

⁽³³⁾ Documento di riflessione intitolato «Semplificazione dell'attuazione della politica di coesione nel periodo successivo al 2020», paragrafi 60-72.

⁽³⁴⁾ Documento di riflessione intitolato «Semplificazione dell'attuazione della politica di coesione nel periodo successivo al 2020», paragrafo 24.

49. La Commissione e i legislatori dovrebbero considerare di:

16) rendere obbligatoria negli accordi di partenariato (articolo 8 e allegato II della proposta di RDC) o nei programmi (articolo 17 e allegato V della proposta di RDC) una descrizione delle misure degli Stati membri per ovviare agli oneri amministrativi, unitamente a indicatori per misurare i progressi compiuti a tal fine, e imporre agli Stati membri di stilare relazioni in proposito.

L'equilibrio tra semplificazione, risultati e obbligo di rendiconto

50. Come già evidenziato, la Corte ritiene che la semplificazione non deve avvenire a scapito dell'obbligo di rendiconto del settore pubblico e della performance⁽³⁵⁾.

Accordi di partenariato

51. La Corte approva il fatto che la proposta di RDC preveda di mantenere gli accordi di partenariato come documento strategico (articolo 7), poiché questi costituiscono la base delle trattative tra la Commissione e gli Stati membri (considerando 15). Nella relazione speciale sugli accordi di partenariato, la Corte ha concluso che sono stati utili per focalizzare la spesa nel settore della coesione sulla strategia Europa 2020⁽³⁶⁾.

52. A differenza del periodo 2014-2020, non è stabilito alcun termine entro il quale gli Stati membri devono presentare gli accordi di partenariato e perciò l'obbligo di presentare i programmi entro i successivi tre mesi (articolo 16) risulta di scarsa utilità. La Corte ha già messo in risalto l'importanza di iniziare ad attuare i programmi il più presto possibile dall'avvio del periodo di programmazione, per evitare il rischio che alla fine di tale periodo si debbano spendere somme ingenti di fondi, con il conseguente pericolo di non prestare la dovuta attenzione ai risultati⁽³⁷⁾.

53. La Corte accoglie inoltre con favore l'inclusione di un modello di accordo di partenariato nella proposta di RDC (allegato II). La Corte aveva rilevato in passato che l'assenza di un modello comune nel periodo di programmazione 2014-2020 aveva compromesso la qualità delle informazioni fornite sulla performance⁽³⁸⁾. Il modello per gli accordi di partenariato dovrebbe peraltro agevolarne la negoziazione tra la Commissione e gli Stati membri.

54. La proposta di RDC prevede di semplificare gli accordi di partenariato limitando il tipo di informazioni ivi contenute (articolo 8 e allegato II). Vi è tuttavia il rischio che il sistema proposto faccia sì che l'accordo di partenariato divenga un esercizio a tuncum di valore limitato.

— La Corte ha riconosciuto in passato il ruolo svolto dagli accordi di partenariato nel conseguimento di risultati soddisfacenti, in quanto stabiliscono una chiara logica di intervento⁽³⁹⁾ grazie all'individuazione dei bisogni prima di analizzare come e per cosa impiegare i fondi UE. Non è questo l'approccio adottato dalla proposta. L'accordo di partenariato proposto verte sulle scelte strategiche (articolo 8), ma non richiede una chiara articolazione dei bisogni ai quali gli interventi devono rispondere. Inoltre, sebbene gli Stati membri siano tenuti a includere nei rispettivi accordi di partenariato i principali risultati attesi (articolo 8), questi ultimi non vanno quantificati e non sono concepiti per tradurre le finalità politica ad alto livello o gli obiettivi strategici in obiettivi operativi. Sarà quindi difficile giudicare se gli obiettivi e i risultati proposti siano realistici e, quindi, se le azioni proposte per affrontare i problemi siano adeguate.

⁽³⁵⁾ Documento di riflessione intitolato «Semplificazione dell'attuazione della politica di coesione nel periodo successivo al 2020», paragrafo 14.

⁽³⁶⁾ Relazione speciale n. 2/2017 intitolata «La negoziazione, da parte della Commissione, degli accordi di partenariato e dei programmi operativi in materia di coesione per il periodo 2014-2020», paragrafo 143.

⁽³⁷⁾ Relazione speciale n. 17/2018 intitolata «La Commissione e gli Stati membri, con le azioni degli ultimi anni dei programmi del 2007-2013, hanno affrontato il problema del basso tasso di assorbimento dei fondi, senza però prestare sufficiente attenzione ai risultati», paragrafo 82 e raccomandazione 1.

⁽³⁸⁾ Relazione speciale n. 2/2017 intitolata «La negoziazione, da parte della Commissione, degli accordi di partenariato e dei programmi operativi in materia di coesione per il periodo 2014-2020», paragrafo 60.

⁽³⁹⁾ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2014, paragrafo 3.57.

- A differenza dell'attuale periodo di programmazione, la proposta di RDC non prevede alcun monitoraggio né la stesura di alcuna relazione sui risultati stabiliti negli accordi di partenariato. La Corte reputa che la rendicontazione periodica e la trasparenza circa i risultati degli interventi dell'UE sia fondamentale per assicurare il rispetto dell'obbligo di rendiconto del settore pubblico e guadagnare la fiducia dei cittadini ⁽⁴⁰⁾.

Programmi

55. Una logica d'intervento più solida aveva costituito uno dei principali miglioramenti introdotti nel periodo 2014-2020 in tema di performance ⁽⁴¹⁾. Inoltre, a differenza del periodo di programmazione 2014-2020, ora non si prevede l'obbligo di effettuare una valutazione ex ante della logica d'intervento stabilita nei programmi. Ai sensi del regolamento finanziario, i programmi e le attività che comportano spese importanti devono essere oggetto di una valutazione ex ante ⁽⁴²⁾. Nel parere sulla proposta di regolamento finanziario, la Corte ha sottolineato l'importanza delle valutazioni ex ante, raccomandando che le nuove disposizioni non riducano i criteri da rispettare al riguardo ⁽⁴³⁾.

56. La Commissione e i legislatori dovrebbero considerare di:

- 17) **proporre al Consiglio e al Parlamento europeo una tempistica per l'adozione dell'RDC, dei regolamenti specifici per i singoli fondi e degli atti delegati e di esecuzione, onde fare in modo che l'attuazione dei programmi cominci puntuale all'inizio del periodo di programmazione;**
- 18) **fissare un termine ultimo obbligatorio per la presentazione degli accordi di partenariato, al fine di assicurare la tempestiva presentazione dei programmi (articolo 7 della proposta di RDC);**
- 19) **includere nell'accordo di partenariato (articolo 8 e allegato II della proposta di RDC) un'analisi dei bisogni in relazione a ciascun obiettivo strategico, nonché una sezione in cui gli Stati membri devono indicare i risultati quantificati che intendono conseguire e come questi ultimi siano allineati alle priorità dell'UE;**
- 20) **imporre agli Stati membri di monitorare questi risultati e di riferire in merito, quanto meno prima che la Commissione esegua le valutazioni nel 2024 e nel 2031 (articolo 8 della proposta di RDC);**
- 21) **introdurre una valutazione ex ante obbligatoria dei programmi e imporre agli Stati membri di stabilire nei rispettivi programmi una strategia per il contributo degli stessi ai risultati attesi di cui all'accordo di partenariato (articolo 16 della proposta di RDC), in linea con i requisiti del regolamento finanziario.**

Il quadro della performance

57. Nella proposta di RDC è prevista l'introduzione di un quadro della performance per consentire «la sorveglianza, la predisposizione di relazioni e la valutazione della performance di un programma» durante la sua attuazione (articolo 12). Per ciascun programma, il quadro dovrebbe consistere in indicatori di realizzazione e di risultato collegati ad obiettivi specifici stabiliti nei regolamenti specifici per i singoli fondi ⁽⁴⁴⁾. La Corte ritiene che questo requisito costituisca un passo importante verso una maggiore attenzione alla performance e che dovrebbe produrre informazioni più frequenti e coerenti sulla performance.

⁽⁴⁰⁾ Analisi panoramica intitolata «Lacune, sovrapposizioni e sfide: analisi panoramica delle disposizioni dell'UE in materia di rendicontabilità e audit del settore pubblico», 2014, paragrafo 14.

⁽⁴¹⁾ Relazione speciale n. 2/2017 intitolata «La negoziazione, da parte della Commissione, degli accordi di partenariato e dei programmi operativi in materia di coesione per il periodo 2014-2020», paragrafi 5 e 83.

⁽⁴²⁾ Articolo 34 del regolamento (UE) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 193 del 30.7.2018, pag. 1).

⁽⁴³⁾ Parere n. 1/2017 della Corte dei conti europea sulla proposta di revisione del «regolamento finanziario», paragrafo 89 (GU C 91 del 23.3.2017, pag. 1).

⁽⁴⁴⁾ Eccettuati l'assistenza tecnica e l'obiettivo specifico che affronta la deprivazione materiale (articolo 12, paragrafo 2, COM(2018) 375 final).

Definizione comune degli indicatori di realizzazione e di risultato

58. La Corte ha constatato in passato che la Commissione applicava definizioni diverse per «realizzazione» (o «output») e «risultato» e ha raccomandato l'inclusione di definizioni standardizzate nel regolamento finanziario ⁽⁴⁵⁾. Pur accogliendo con favore la definizione proposta per gli indicatori di realizzazione e di risultato (articolo 2), la Corte osserva che in quella dell'indicatore di risultato si fa riferimento agli «effetti a breve termine» degli interventi. Ciò non è pienamente in linea con le definizioni riportate negli orientamenti della Commissione per legiferare meglio, dal titolo «Better regulation guidelines» ⁽⁴⁶⁾, né con il nuovo regolamento finanziario ⁽⁴⁷⁾ che fanno riferimento, rispettivamente, agli effetti immediati e agli «effetti» degli interventi. Inoltre, la definizione di «indicatore di risultato» nella proposta di RDC non è coerente con le definizioni utilizzate in tutti i regolamenti specifici per i singoli fondi: la proposta di regolamento dell'FSE+ non riporta «indicatori di risultato» bensì opera una distinzione fra «indicatori [...] di risultato immediato» e «indicatori [...] di risultato a lungo termine» ⁽⁴⁸⁾.

Indicatori di realizzazione e di risultato comuni e specifici per i programmi

59. La Corte è favorevole all'introduzione di una serie di indicatori comuni di realizzazione e di risultato per ciascun fondo. È un approccio in linea con le precedenti relazioni della Corte, secondo le quali il ricorso a indicatori comuni potrebbe costituire un passo importante verso una maggiore focalizzazione sulla performance ⁽⁴⁹⁾. L'uso di indicatori comuni agevola inoltre l'aggregazione dei dati sulla performance e quindi i raffronti in proposito a livello di programma, Stato membro e UE. La Corte osserva che la Commissione userà gli indicatori comuni come base per comunicare gli indicatori «principali» al Parlamento europeo e al Consiglio (allegato II della proposta di regolamento per il FESR/FC).

60. La Commissione e i legislatori dovrebbero considerare di:

22) allineare la definizione di «indicatori di risultato» nella proposta di RDC (articolo 2) e nei regolamenti specifici proposti per i singoli fondi (proposta di regolamento relativo all'FSE+: articolo 2 e allegati; proposta di regolamento relativo al FESR/FC: allegato I).

Monitoraggio e utilizzo delle informazioni sulla performance

61. In analisi precedenti, la Corte ha sottolineato l'importanza del fatto che gli Stati membri e la Commissione dimostrino i risultati migliorando gli obiettivi, gli indicatori, le informazioni, la valutazione e gli incentivi, ottenendo così sufficienti elementi probatori a sostegno delle decisioni di spesa dell'UE ⁽⁵⁰⁾. Le informazioni sulla performance dovrebbero essere aggregabili, attendibili e limitate allo stretto necessario.

L'aggregazione dei dati sulla performance

62. In una precedente relazione, la Corte aveva segnalato che non tutti gli indicatori comuni erano utilizzati in modo uniforme per i programmi sostenuti dal FESR e ciò impediva di aggregare in modo sensato i dati a livello dell'UE ⁽⁵¹⁾. La Corte ritiene che alcuni elementi della proposta di RDC non preservino un impiego uniforme degli indicatori di performance, il che può compromettere un'aggregazione sensata dei dati e quindi la qualità della rendicontazione, come illustrano i seguenti esempi:

⁽⁴⁵⁾ Relazione speciale n. 2/2017 intitolata «La negoziazione, da parte della Commissione, degli accordi di partenariato e dei programmi operativi in materia di coesione per il periodo 2014-2020», raccomandazione 3.

⁽⁴⁶⁾ Documento di lavoro dei servizi della Commissione, SWD(2017) 350 del 7 luglio 2017, pag. 49.

⁽⁴⁷⁾ Articolo 2, punto 56), del regolamento (UE) 2018/1046 del Consiglio.

⁽⁴⁸⁾ Articolo 2, paragrafo 1, punti 5) e 6), della proposta di regolamento sull'FSE+. Per «indicatori comuni di risultato immediato» si intendono «gli indicatori comuni di risultato che colgono gli effetti entro quattro settimane dal giorno in cui il partecipante abbandona l'operazione (data di uscita)», mentre per «indicatori comuni di risultato a lungo termine» si intendono «gli indicatori comuni di risultato che colgono gli effetti sei mesi dopo che il partecipante ha abbandonato l'operazione».

⁽⁴⁹⁾ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2014, paragrafo 3.50.

⁽⁵⁰⁾ Analisi panoramica intitolata «Lacune, sovrapposizioni e sfide: analisi panoramica delle disposizioni dell'UE in materia di rendicontabilità e audit del settore pubblico», pag. 13 e documento di riflessione intitolato «Future of EU finances: reforming how the EU budget operates», 2018, paragrafo 6.

⁽⁵¹⁾ Relazione speciale n. 2/2017 intitolata «La negoziazione, da parte della Commissione, degli accordi di partenariato e dei programmi operativi in materia di coesione per il periodo 2014-2020», paragrafi 103 e 150.

- la proposta di RDC abolisce la condizionalità ex ante generale applicabile nel periodo 2014-2020 relativa all'esistenza di un sistema che assicuri una raccolta e un'aggregazione tempestive dei dati statistici;
- la pertinenza degli indicatori comuni proposti per l'obiettivo strategico non è sempre evidente. È questo il caso, in particolare, dell'obiettivo strategico 5 «Un'Europa più vicina ai cittadini», i cui indicatori proposti sono generici;
- non è chiaro, per i programmi del FESR/FC/FSE+/FEAMP quali indicatori comuni gli Stati membri debbano utilizzare per ciascun obiettivo specifico. Per tutti questi fondi, non risulta chiaro inoltre se gli Stati membri siano tenuti a raccogliere e comunicare i dati relativi a tutti gli indicatori comuni. In una precedente relazione, la Corte ha segnalato che non tutti gli indicatori comuni erano utilizzati in modo uniforme per i programmi sostenuti dal FESR nel periodo 2014-2020 e ciò ha impedito di aggregare in modo sensato i dati a livello dell'UE ⁽⁵²⁾;
- ad eccezione dei programmi relativi alla coesione (FESR/FC, FSE+), i regolamenti specifici proposti per i singoli fondi non fanno distinzione tra indicatori di realizzazione e indicatori di risultato. È possibile, quindi, che gli Stati membri non utilizzino in maniera uniforme gli indicatori di risultato;
- il sistema delle categorie finanziarie d'intervento proposte per il periodo di programmazione 2021-2027 stabilisce un collegamento diretto tra la dotazione finanziaria e gli obiettivi specifici dei programmi (allegato V). Si tratta di un miglioramento rispetto alle disposizioni per il periodo 2014-2020. Tuttavia, i campi di intervento ⁽⁵³⁾ (allegato I) che gli Stati membri dovrebbero utilizzare per scomporre i dati finanziari sono numerosi, ambigui e non collegati alle realizzazioni e ai risultati.

63. La Commissione e i legislatori dovrebbero considerare di:

- 23) valutare se gli indicatori comuni proposti per il FESR/FC (proposta di regolamento relativo al FESR/FC, allegato I) soddisfino i criteri qualitativi (in quanto «pertinenti, accettati, credibili, facili e solidi») sanciti nel regolamento finanziario, nonché apportare i necessari aggiustamenti ⁽⁵⁴⁾;**
- 24) chiarire se l'uso degli indicatori comuni per il FESR/FC e l'FSE+ sia obbligatorio per gli Stati membri (proposta di regolamento relativo all'FSE+, articoli 2 e 15 e allegati; proposta di regolamento relativo a FESR/FC, articolo 7 e allegato I);**
- 25) razionalizzare e chiarire la nomenclatura dei dati finanziari nell'allegato I della proposta di RDC.**

La qualità dei dati sulla performance

64. Perché i dati sulla performance siano utili, è fondamentale che siano di qualità accettabile. Le disposizioni della proposta di RDC non designano con sufficiente chiarezza a chi spetti salvaguardare la qualità dei dati.

- La proposta di RDC prevede che il comitato di sorveglianza vigili sull'attuazione dei programmi (articolo 33). Benché il comitato di sorveglianza sia tenuto a esaminare e approvare le relazioni annuali e finali in materia di performance presentate alla Commissione, non vi è un obbligo analogo per i dati sulla performance.
- Non vi sono disposizioni riguardo al ruolo della Commissione nella verifica della qualità dei dati trasmessi.

⁽⁵²⁾ Relazione speciale n. 2/2017 intitolata «La negoziazione, da parte della Commissione, degli accordi di partenariato e dei programmi operativi in materia di coesione per il periodo 2014-2020», paragrafi 103 e 150.

⁽⁵³⁾ Relazione speciale n. 2/2017 intitolata «La negoziazione, da parte della Commissione, degli accordi di partenariato e dei programmi operativi in materia di coesione per il periodo 2014-2020», paragrafi 92- 99.

⁽⁵⁴⁾ Articolo 33, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2018/1046 del Consiglio «Sono stabiliti, laddove opportuno, [...] indicatori pertinenti, accettati, credibili, facili e solidi».

65. La Commissione e i legislatori dovrebbero considerare di:

26) chiarire i meccanismi volti ad assicurare la qualità dei dati trasmessi dalle autorità competenti per i programmi, definendo in particolare il ruolo della Commissione e del comitato di sorveglianza (articolo 37 della proposta di RDC).

Utilizzo dei dati sulla performance generati a livello dell'UE

66. La Corte ha proposto di rafforzare il quadro della performance dell'UE riducendo il numero complessivo di obiettivi e indicatori al riguardo⁽⁵⁵⁾. Si ritiene che alcune disposizioni della proposta di RDC rischino di accrescere la complessità senza apportare un vantaggio proporzionato per la valutazione del conseguimento delle priorità dell'UE.

— Secondo una raccomandazione formulata in passato dalla Corte, gli Stati membri dovrebbero cessare di utilizzare indicatori specifici non necessari⁽⁵⁶⁾. La Corte osserva che la proposta di RDC prevede ancora la possibilità di definire indicatori specifici per i programmi⁽⁵⁷⁾;

— Secondo la proposta di RDC, gli Stati membri dovrebbero trasmettere informazioni sull'esecuzione finanziaria e sulla performance di ciascun programma ogni due mesi mediante un sistema elettronico (articolo 37), il che costituisce un incremento notevole rispetto agli obblighi di rendicontazione del periodo 2014-2020. Le riunioni per il riesame della performance tra Commissione e Stati membri, nonché le riunioni del comitato di sorveglianza si terranno invece solo una o due volte l'anno.

67. La Corte ritiene poco chiaro anche l'uso che la Commissione farà di alcune delle informazioni generate sulla performance:

— gli Stati membri non sono tenuti a riferire in merito all'attuazione degli accordi di partenariato e non sussiste alcun obbligo di stilare relazioni annuali di attuazione⁽⁵⁸⁾. La proposta di RDC introduce invece riunioni annuali per il «riesame» della performance tra la Commissione e gli Stati membri, durante le quali verrà esaminata la performance dei programmi (articolo 36)⁽⁵⁹⁾. Sebbene la Corte sia favorevole alla proposta di intensificare il dialogo tra Commissione e Stati membri, le disposizioni previste non definiscono chiaramente i partecipanti, il contenuto e le conseguenze di tali riunioni.

— Le valutazioni che gli Stati membri o la Commissione devono effettuare (articoli 39 e 40) non sono tenute a considerare l'aspetto della «economicità», ossia se le risorse sono messe a disposizione nei tempi previsti, in quantità e con una qualità adeguate, nonché al miglior prezzo. La Corte ha già segnalato, nel parere sulla proposta di regolamento finanziario, l'importanza di includere l'aspetto della «economicità» nelle valutazioni⁽⁶⁰⁾.

68. La Commissione e i legislatori dovrebbero considerare di:

27) limitare l'uso di indicatori specifici di realizzazione e di risultato allo scopo di ridurre l'onere amministrativo (articolo 7 della proposta di regolamento relativo al FESR/FC, articolo 15 della proposta di regolamento relativo all'FSE+);

⁽⁵⁵⁾ Documento di riflessione intitolato «Future of EU finances: reforming how the EU budget operates», paragrafo 38, 2018.

⁽⁵⁶⁾ Relazione speciale n. 2/2017 intitolata «La negoziazione, da parte della Commissione, degli accordi di partenariato e dei programmi operativi in materia di coesione per il periodo 2014-2020», paragrafo 147 e raccomandazione 4.

⁽⁵⁷⁾ Allegato I dei regolamenti proposti per i seguenti fondi: FESR/FC (COM(2018) 372 final); FSE+ (COM(2018) 382 final); FEAMP (COM(2018) 390 final). Allegato VIII dei regolamenti proposti per i seguenti fondi: AMIF (COM(2018) 471 final); ISF (COM(2018) 472 final); BMVI (COM(2018) 473 final).

⁽⁵⁸⁾ Ora invece gli Stati membri comunicherebbero alla Commissione le informazioni essenziali sull'attuazione dei programmi mediante una relazione annuale in materia di performance per i programmi nell'ambito del FEAMP, dell'AMIF, dell'ISF e del BMVI (articolo 36, paragrafo 6, del documento COM(2018) 375 final) e mediante una relazione finale in materia di performance per il FESR, l'FSE+ e il FC entro il 15 febbraio 2031 (articolo 38 del documento COM(2018) 375 final).

⁽⁵⁹⁾ Per i programmi sostenuti dall'AMIF, dall'ISF e dal BMVI la riunione di riesame è organizzata almeno due volte durante il periodo di programmazione.

⁽⁶⁰⁾ Parere n. 1/2017 della Corte dei conti europea sulla proposta di revisione del «regolamento finanziario», paragrafo 89 (GU C 91 del 23.3.2017, pag. 1).

- 28) ridurre la frequenza di trasmissione dei dati (articolo 37 della proposta di RDC) alla luce del successivo uso di questi ultimi da parte della Commissione e dell'onere amministrativo associato;
- 29) chiarire, in relazione alle riunioni annuali per il riesame della performance, i requisiti per quanto riguarda partecipanti, contenuto e conseguenze (articolo 36 della proposta di RDC);
- 30) esigere che nelle valutazioni sia preso in esame l'aspetto dell'economicità (articoli 39 e 40 della proposta di RDC).

SISTEMA DI ATTUAZIONE E REGOLE DI AMMISSIBILITÀ

Strumenti finanziari

Selezione degli organismi che attuano uno strumento finanziario

69. La normativa in vigore per il periodo 2014-2020 stabilisce che gli intermediari finanziari debbano essere selezionati mediante procedure aperte, trasparenti, proporzionate e non discriminatorie, evitando conflitti d'interessi. Prevede inoltre requisiti affinché l'attuazione degli strumenti finanziari sia affidata a organismi in possesso di capacità adeguate allo scopo⁽⁶¹⁾. La proposta di RDC, invece, non prevede tali requisiti, decretando che solo l'autorità di gestione «seleziona l'organismo che attua uno strumento finanziario» (articolo 53, paragrafo 2).

Le valutazioni ex ante per gli strumenti finanziari

70. A differenza di quanto avviene per il periodo di programmazione 2014-2020, la proposta di RDC (articolo 52, paragrafo 3) non prevede più che la valutazione ex ante di uno strumento finanziario debba basarsi su un'analisi delle lacune di mercato, che dimostri ad esempio un fallimento del mercato o «condizioni di investimento subottimali». L'assenza di una analisi simile comporta il rischio che gli strumenti finanziari siano sovradimensionati rispetto al necessario⁽⁶²⁾ con una potenziale estromissione dei finanziamenti pubblici e privati. Ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 2, gli strumenti finanziari dovrebbero fornire sostegno a progetti «che non reperiscono finanziamenti sufficienti da fonti di mercato»; stando all'esperienza di audit sugli strumenti finanziari maturata dalla Corte, ciò non equivale tuttavia a un'analisi delle lacune di mercato e non è pertanto sufficiente a mitigare i rischi da essa rilevati.

Informativa sugli strumenti finanziari

71. La Corte giudica positivamente il fatto che la proposta di RDC obblighi gli Stati membri ad indicare nella domanda di pagamento (allegato XIX) sia il prefinanziamento che l'erogazione di fondi ai destinatari finali (articolo 86, paragrafo 2). Queste informazioni dovrebbero essere sufficienti per consentire agli auditor di accertare la legittimità e regolarità delle spese (cfr. anche paragrafo 109). Tuttavia, la disposizione normativa vigente nel periodo 2014-2020, che prescriveva la presentazione di una relazione su ogni strumento finanziario⁽⁶³⁾ non è stata ripresa. Ai sensi della proposta di RDC, le autorità di gestione sono tenute a fornire dati sugli strumenti finanziari solo a livello di programma (articolo 37, paragrafo 3, e allegati XIX-XX). Ma, dal momento che i dati relativi ad un singolo strumento finanziario potrebbero essere contenuti in numerosi programmi, non sarebbe possibile valutarne la performance, o, ad esempio, il livello delle commissioni di gestione. Il motivo che era alla base dell'introduzione, nel precedente periodo, dell'obbligo di una rendicontazione separata è ancora pertinente: «È necessario accrescere la trasparenza del processo di attuazione e garantire un adeguato monitoraggio [...] dell'attuazione degli strumenti di ingegneria finanziaria»⁽⁶⁴⁾. Ciò implica inoltre la necessità di ridurre l'intervallo temporale tra la relazione ed il periodo cui essa si riferisce⁽⁶⁵⁾.

⁽⁶¹⁾ Articolo 38 del regolamento (UE) n. 1303/2013 e articolo 7 del regolamento delegato (UE) n. 480/2014 della Commissione (GU L 138 del 13.5.2014, pag. 5).

⁽⁶²⁾ Relazione speciale n. 19/2016 intitolata «L'esecuzione del bilancio UE tramite gli strumenti finanziari: insegnamenti utili del periodo di programmazione 2007-2013», paragrafi 47-52.

⁽⁶³⁾ Articolo 46 del regolamento (UE) n. 1303/2013.

⁽⁶⁴⁾ Regolamento (UE) n. 1310/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 (GU L 337 del 20.12.2011, pag. 1).

⁽⁶⁵⁾ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2017, paragrafo 2.35 (GU C 357 del 4.10.2018, pag. 1).

Disposizioni sull'obbligo di rendiconto per gli strumenti finanziari

72. Nella proposta di RDC viene specificato che, per gli strumenti finanziari, né l'autorità di gestione né l'autorità di audit espletano audit a livello della BEI o di altre istituzioni finanziarie internazionali in cui uno Stato membro detiene una partecipazione. Invece, la BEI o le altre istituzioni finanziarie internazionali forniranno alla Commissione e all'autorità di audit una relazione annuale di audit redatta dai loro revisori esterni entro la fine di ciascun anno civile (cfr. articolo 75). Così facendo, la proposta di RDC non stabilisce di quali diritti di accesso la Corte dei conti europea possa avvalersi in relazione agli strumenti finanziari attuati dalla BEI o da altre istituzioni finanziarie internazionali. Ciò costituisce una significativa omissione⁽⁶⁶⁾. Per di più, la proposta di RDC non contiene disposizioni operative sulle modalità con cui le risultanze di tali audit esterni si rifletteranno nel calcolo dei tassi di errore effettuato dalle autorità di audit.

73. Ai sensi della proposta di RDC, a livello dei destinatari finali non possono essere condotti né verifiche di gestione né audit da parte delle autorità di audit (articolo 75). Ai sensi del regolamento recante disposizioni comuni per il 2014-2020, i destinatari finali possono essere oggetto di audit se «vi sono prove che i documenti disponibili al livello dell'autorità di gestione o al livello degli organismi che sviluppano gli strumenti finanziari non rappresentano una registrazione attendibile e completa del sostegno fornito»⁽⁶⁷⁾. La Corte riconosce che, in generale, potrebbe non essere necessario visitare i destinatari finali nell'ambito di un audit sugli strumenti finanziari. Tuttavia, ritiene che dovrebbe esser possibile estendere il controllo al livello dei destinatari finali per verificare il rispetto delle condizioni di ammissibilità⁽⁶⁸⁾.

Effetto leva per gli strumenti finanziari

74. Uno dei principali vantaggi degli strumenti finanziari è la loro potenziale capacità di far leva contemporaneamente su fondi pubblici e fondi privati. La Corte ha in precedenza raccomandato alla Commissione di fornire una definizione dell'effetto leva degli strumenti finanziari che operi una netta distinzione tra l'effetto leva sui contributi pubblici nazionali e privati nell'ambito del PO e/o sui contributi di capitale pubblici o privati aggiuntivi, e che tenga conto della tipologia di strumento in causa⁽⁶⁹⁾. La proposta di RDC fornisce una definizione di «effetto leva» (articolo 2, punto 22)], ma tale definizione non opera le distinzioni che la Corte aveva raccomandato⁽⁷⁰⁾.

75. La Commissione e i legislatori dovrebbero considerare di:

- 31) **introdurre l'obbligo di selezionare gli intermediari finanziari mediante una procedura aperta, trasparente e non discriminatoria e fornire ulteriori chiarimenti sui tipi di organismi ai quali può essere affidata l'attuazione di strumenti finanziari e i requisiti che essi devono soddisfare (articolo 52 della proposta di RDC);**
- 32) **rendere obbligatoria, nell'ambito della valutazione ex ante (articolo 52, paragrafo 3, della proposta di RDC), un'analisi sulle lacune di mercato a livello degli strumenti finanziari (articolo 52, paragrafo 3, della proposta di RDC);**
- 33) **mantenere il sistema di rendicontazione del 2014-2020 e migliorarne la tempestività, in quanto facilita la rendicontazione a livello di strumento finanziario e permette di valutarne la performance (articolo 53 della proposta di RDC);**
- 34) **specificare che, nel contesto di accordi di audit o di verifica conclusi dalla BEI o da auditor esterni, la Corte dei conti europea debba avere accesso a tutte le informazioni che ritiene necessarie per l'audit dei fondi dell'UE (articolo 75, paragrafo 4, della proposta di RDC);**

⁽⁶⁶⁾ Parere n. 1/2017 della Corte dei conti europea sulla proposta di revisione del «regolamento finanziario», paragrafo 40: «gli “accordi di revisione contabile o di verifica” non limitano l'accesso della Corte alle informazioni necessarie per espletare l'audit dei fondi dell'Unione».

⁽⁶⁷⁾ Articolo 40, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 1303/2013.

⁽⁶⁸⁾ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2017, capitolo 6, paragrafo 6.62.

⁽⁶⁹⁾ Relazione speciale n. 19/2016, paragrafo 152 e raccomandazione n. 3.

⁽⁷⁰⁾ Relazione speciale n. 9/2016 intitolata «L'esecuzione del bilancio UE tramite gli strumenti finanziari: insegnamenti utili del periodo di programmazione 2007-2013», Sintesi, paragrafo VIII.

- 35) chiarire, nell'atto delegato di cui all'articolo 73, gli aspetti operativi relativi alle modalità con cui le risultanze di audit della BEI e di altre istituzioni finanziarie internazionali (articolo 75, paragrafo 4, della proposta di RDC) vadano a confluire nel calcolo dei tassi di errore e nel giudizio di audit delle autorità di audit;
- 36) prevedere, nell'RDC, la possibilità di espletare audit a livello dei destinatari finali, al fine di verificare il rispetto delle condizioni di ammissibilità (articolo 75, paragrafo 4, della proposta di RDC);
- 37) fornire chiarimenti sull'effetto leva/moltiplicatore degli strumenti finanziari, in modo da poter valutare la performance di uno strumento in termini di contributo pubblico nazionale (articolo 2 della proposta di RDC).

Modalità di attuazione semplificate

Finanziamento non collegato ai costi come forma di sostegno per i programmi

76. Dagli audit espletati dalla Corte è emerso che i pagamenti basati su diritti acquisiti collegati al rispetto di determinate condizioni sono meno soggetti a errori di conformità rispetto ai pagamenti basati sul rimborso delle spese ammissibili; detti pagamenti contribuiscono inoltre a ridurre l'onere amministrativo. La Corte ha raccomandato che i pagamenti basati sul soddisfacimento di condizioni o sul conseguimento di risultati divengano l'opzione privilegiata in tutto il bilancio dell'UE⁽⁷¹⁾. La proposta della Commissione prevede la possibilità di effettuare pagamenti su tale base (articolo 46). Una forma di finanziamento simile esiste già nel periodo di programmazione 2014-2020 (i «piani d'azione comuni»⁽⁷²⁾), ma, al maggio 2018, nessun programma operativo aveva fatto uso di tale possibilità⁽⁷³⁾. Ciò denota l'esistenza di difficoltà, per gli Stati membri, nel mettere in pratica tale obiettivo.

77. In questo contesto, la Corte ritiene che la proposta della Commissione, in sé, non faccia abbastanza per aiutare gli Stati membri a trarre vantaggio da detta forma di semplificazione. In ultima analisi, il successo di questa proposta dipenderà in larga misura dalla capacità della Commissione e degli Stati membri di evitare la tendenza a tornare al pagamento basato su risorse (*inputs*) e realizzazioni (*outputs*), come accaduto (e rilevato dalla Corte) per la «riserva di efficacia dell'attuazione» nel periodo 2014-2020⁽⁷⁴⁾.

Forme semplificate di sovvenzioni ai beneficiari

78. La Corte osserva che la metodologia alla base dell'utilizzo di forme semplificate di sovvenzioni ai beneficiari verrà stabilita nei programmi e sarà oggetto di successiva approvazione da parte della Commissione (articolo 88 e allegato V). Ciò dovrebbe fornire agli Stati membri l'attesa certezza giuridica.

79. Per quanto riguarda le forme semplificate di sovvenzioni ai beneficiari, la Corte sostiene gli sforzi profusi dalla Commissione per estendere l'applicazione delle opzioni semplificate in materia di costi (OSC)⁽⁷⁵⁾. La Corte ha constatato che, nel periodo di programmazione 2014-2020, le OSC hanno rappresentato la misura più efficace nel ridurre l'onere amministrativo gravante sui beneficiari; inoltre, dal 2012 al 2016, la Corte non ha rilevato alcun errore quantificabile relativo all'utilizzo delle OSC⁽⁷⁶⁾. Tuttavia, ha anche sottolineato che la Commissione e gli Stati membri devono fare in modo che l'opportunità di una semplificazione sia accompagnata da un maggiore orientamento alla performance⁽⁷⁷⁾. Nel settore dello sviluppo rurale, la Corte ha accertato che l'introduzione delle OSC nel periodo 2014-2020 ha contribuito a spostare l'attenzione dalle risorse alle realizzazioni, ma non ha comportato una maggiore attenzione ai risultati⁽⁷⁸⁾.

⁽⁷¹⁾ Parere n. 1/2017 della Corte dei conti europea sulla proposta di revisione del «regolamento finanziario», paragrafo 84.

⁽⁷²⁾ Articolo 104 del regolamento (UE) n. 1303/2013.

⁽⁷³⁾ Corte dei conti europea, documento di riflessione intitolato «Semplificazione dell'attuazione della politica di coesione nel periodo successivo al 2020», maggio 2018, paragrafo 79.

⁽⁷⁴⁾ Relazione speciale n. 15/2017 intitolata «Condizionalità ex ante e riserva di efficacia dell'attuazione in materia di coesione: strumenti innovativi ma non ancora efficaci», paragrafo 106.

⁽⁷⁵⁾ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2011, paragrafo 6.30 (GU C 344 del 12.11.2011, pag. 1); relazione annuale sull'esercizio finanziario 2012, paragrafo 6.42; relazione annuale sull'esercizio finanziario 2014, paragrafo 6.79.

⁽⁷⁶⁾ Documento di riflessione intitolato «Semplificazione dell'attuazione della politica di coesione nel periodo successivo al 2020», maggio 2018, paragrafo 75; relazione annuale sull'esercizio finanziario 2016, paragrafo 6.12.

⁽⁷⁷⁾ Documento di riflessione intitolato «Semplificazione dell'attuazione della politica di coesione nel periodo successivo al 2020», maggio 2018, paragrafo IV.

⁽⁷⁸⁾ Relazione speciale n. 11/2018 intitolata «Le nuove opzioni per il finanziamento dei progetti di sviluppo rurale sono più semplici, ma non orientate ai risultati», paragrafo 81, raccomandazione 4.

80. A questo riguardo, la Corte osserva che i tassi forfettari fissi proposti nella proposta di RDC per i costi diretti per il personale (articolo 50, paragrafo 1) e per altri costi ammissibili (articolo 51) sono collegati alle risorse e non alle realizzazioni o ai risultati. Pertanto, se da un lato il ricorso a tassi forfettari in tal modo potrebbe rendere più agevole per gli Stati membri richiedere e ricevere finanziamenti UE, dall'altro non vi è un associato impatto sulla performance. Ciò è contrario a quanto prescritto dal regolamento finanziario, ossia che, «laddove possibile e opportuno», i tassi forfettari devono essere determinati «in modo tale da consentirne il pagamento al conseguimento di realizzazioni e/o risultati concreti»⁽⁷⁹⁾.

81. Inoltre, in mancanza di una valutazione d'impatto (cfr. paragrafo 5), non vi è alcun elemento probatorio che giustifichi il livello dei tassi forfettari fissi proposti, né per i costi diretti per il personale né per altri costi ammissibili o per costi indiretti. In pratica, nella proposta i livelli vigenti nel 2014-2020 per l'FSE sono stati estesi agli altri fondi. Tuttavia, la politica di coesione riguarda un'amplessissima gamma di settori e progetti, con strutture dei costi interni molto diverse. L'applicazione a tappeto del medesimo livello di tassi forfettari significa che i progetti dal costo elevato daranno agli Stati membri l'opportunità di chiedere il rimborso di elevati livelli di costi a tasso forfettario, senza alcuna garanzia che detti costi siano impostati al giusto livello.

82. Estendere il regime dei tassi forfettari, per includervi i costi diretti per il personale, potrebbe introdurre maggiori complicazioni invece di semplificare. A giudizio della Corte, la proposta di RDC (articolo 50, paragrafo 2) semplifica già in modo rilevante il calcolo e l'imputazione dei costi per il personale. Tuttavia, ai sensi della proposta, i beneficiari potrebbero legalmente dichiarare tassi forfettari in relazione a costi diretti per il personale per un progetto che non comporta tali costi (come nel caso di un progetto interamente attuato tramite una procedura di appalto pubblico). E, dal momento che i tassi forfettari possono essere dichiarati sia per i costi diretti per il personale che per altri costi diretti, un organismo responsabile di numerosi progetti potrebbe alternare le modalità con cui determina la spesa ammissibile, usando per alcuni progetti costi per il personale a tasso forfettario e per altri progetti altri costi diretti. Ciò dà luogo alla possibilità di chiedere più di una volta il rimborso del medesimo costo. L'articolo 51, paragrafo 3, della proposta vieta agli Stati membri di far ciò; ma, stante la limitata documentazione giustificativa che correderà tali richieste di rimborso, la Corte si domanda se le autorità di gestione e le autorità di audit, così come la Commissione, saranno in grado di individuare le violazioni del divieto.

83. Le restrizioni relative all'utilizzo di forme semplificate di sostegno in relazione ad operazioni attuate esclusivamente tramite pubblico appalto, applicabili al periodo di programmazione precedente⁽⁸⁰⁾, non sono state incluse nella proposta. Ai sensi di quest'ultima, se detti progetti fanno ricorso a forme semplificate di sostegno, la Commissione e gli Stati membri saranno soltanto tenuti a verificare il soddisfacimento delle «condizioni per il rimborso»⁽⁸¹⁾. Le norme in materia di appalti pubblici continueranno ad applicarsi, ma il loro rispetto non verrà verificato nell'ambito della procedura di domanda di sostegno dell'UE, in quanto la conformità non sarà più una condizione di pagamento. La normativa in materia di appalti pubblici è una pietra miliare del mercato interno dell'UE; eppure, la proposta di RDC accresce in misura significativa il rischio che le violazioni di tali norme non siano rilevate.

84. La Commissione e i legislatori dovrebbero considerare di:

38) adottare, prima della programmazione, gli atti delegati di cui agli articoli 88 e 89 della proposta di RDC su: sostegno non collegato ai costi, con soluzioni pronte all'uso ideate per facilitare l'adesione a tale forma di sostegno; forme semplificate di sostegno ai beneficiari. Una delle finalità dovrebbe essere quella di assicurare un maggiore orientamento ai risultati;

39) riconsiderare se i tassi forfettari fissi di cui alla proposta siano adeguati in termini di settore di finanziamento, tipo di progetti e/o dimensione dei progetti (articoli 49, 50, paragrafo 1, e 51 della proposta di RDC);

40) escludere i costi diretti per il personale dall'opzione semplificata in materia di costi che consente di far ricorso ad un tasso forfettario (articolo 51 della proposta di RDC);

⁽⁷⁹⁾ Articolo 181, paragrafo 2, del regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 193 del 30.7.2018, pag. 1).

⁽⁸⁰⁾ Articolo 67, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 1303/2013.

⁽⁸¹⁾ Articolo 88, paragrafo 3, del documento COM(2018) 375 final.

41) obbligare le autorità di audit a controllare il rispetto delle norme in materia di appalti pubblici nei loro audit sui sistemi (articolo 88, paragrafo 3, della proposta di RDC).

Selezione dei progetti e norme di ammissibilità

Selezione dei progetti

85. Parecchi degli audit espletati dalla Corte hanno individuato debolezze nella selezione dei progetti; la Corte ha quindi raccomandato il rafforzamento dei criteri di selezione ed un ruolo più incisivo per la Commissione⁽⁸²⁾. Da un recente audit della Corte incentrato sulla selezione dei progetti è emerso che i criteri di selezione in genere contribuiscono al conseguimento degli obiettivi dei programmi, ma non tengono sufficientemente conto dei risultati e sono per lo più incentrati su realizzazioni e assorbimento dei fondi⁽⁸³⁾. In questo contesto, la Corte giudica positivamente l'introduzione di obblighi concernenti la selezione dei progetti (articolo 67, paragrafo 3), ma ritiene che sarebbero utili ulteriori dettagli.

86. In un recente documento di riflessione, la Corte ha sottolineato il potenziale onere amministrativo per i beneficiari derivante dalla «sovregolamentazione» (*gold plating*), ossia da norme nazionali e vincoli giuridici che vanno oltre gli obblighi stabiliti a livello di UE. Questo è stato ritenuto dalla Corte uno degli ambiti di capitale importanza per una semplificazione efficace nella politica di coesione⁽⁸⁴⁾. Sebbene razionalizzare il processo di selezione spetti in primo luogo agli Stati membri, la Corte ritiene che la Commissione potrebbe fornire maggiore sostegno analizzando le procedure nazionali ed individuando le buone pratiche. Giudica quindi favorevolmente la facoltà per la Commissione di essere coinvolta, su sua richiesta, nell'elaborazione di criteri di selezione di qualità.

Norme di ammissibilità e IVA

87. La violazione delle norme di ammissibilità è una delle principali fonti di errori nel settore della coesione⁽⁸⁵⁾. In risposta a precedenti osservazioni della Corte, la Commissione ha convenuto di effettuare un'analisi mirata delle norme di ammissibilità nazionali, sottolineando che spetta agli Stati membri semplificare tali norme. Ad aprile 2018, la Commissione non aveva ancora effettuato tale analisi⁽⁸⁶⁾. Poiché non è chiaro se il modello dei programmi contenuto nella proposta attuale obblighi gli Stati membri a stabilire azioni per semplificare la normativa e ridurre l'onere amministrativo gravante sui beneficiari (cfr. paragrafo 48), permane il rischio che le norme di ammissibilità nazionali restino inutilmente complesse.

88. Ai sensi della proposta di RDC (articolo 58), per i progetti il cui costo totale è inferiore ai 5 milioni di EUR, l'IVA è un costo ammissibile, indipendentemente dal fatto che sia recuperabile o no. Nell'attuale periodo di programmazione, non vi è alcun soglia oltre la quale l'IVA non è ammissibile, ma l'ammissibilità è limitata all'IVA non recuperabile. A giudizio della Corte, quando l'IVA è versata da organismi pubblici, non rappresenta un costo netto per lo Stato membro, in quanto costituisce un introito. Nella proposta, l'aver fissato una soglia in termini di dimensioni del progetto limita l'importo di IVA che può essere rimborsato; ma ciò attua solo in parte quanto raccomandato dalla Corte, ossia che l'IVA versata da organismi pubblici non dovrebbe essere ammissibile al rimborso con fondi dell'UE⁽⁸⁷⁾. Analogamente, l'IVA recuperabile non costituisce un vero costo per gli organismi privati e non dovrebbe essere ammissibile al rimborso.

89. La Corte esprime una serie di preoccupazioni riguardo alle disposizioni della proposta di RDC concernenti il trattamento dell'IVA. Tali preoccupazioni sono valide a prescindere dal fatto che il beneficiario sia un'organizzazione pubblica o privata.

— La proposta di RDC non pone rimedio al fatto che, ai sensi delle vigenti norme in materia di rimborsi IVA, come dimostrato in precedenza dalla Corte, il finanziamento ricevuto dai beneficiari potrebbe eccedere i costi da essi sostenuti⁽⁸⁸⁾.

⁽⁸²⁾ Relazione speciale n. 20/2014 intitolata «Il sostegno del FESR alle PMI nel settore del commercio elettronico è stato efficace?»; relazione speciale n. 7/2014 dal titolo «Il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) ha sostenuto con successo lo sviluppo degli incubatori d'impresa?»; relazione speciale n. 6/2014 intitolata «Il sostegno dei fondi della politica di coesione alla produzione di energia da fonti rinnovabili ha ottenuto buoni risultati?».

⁽⁸³⁾ Relazione speciale n. 21/2018 intitolata «La selezione e il monitoraggio dei progetti a titolo del FESR e dell'FSE nel periodo 2014-2020 sono ancora sostanzialmente incentrati sulle realizzazioni», paragrafi 23-24.

⁽⁸⁴⁾ Documento di riflessione intitolato «Semplificazione dell'attuazione della politica di coesione nel periodo successivo al 2020», maggio 2018, paragrafi 60-69.

⁽⁸⁵⁾ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2017, riquadro 6.4; relazione annuale sull'esercizio finanziario 2016, riquadro 6.2 (GU C 322 del 28.9.2017, pag. 1); relazione annuale sull'esercizio finanziario 2015, figura 6.2; relazione annuale sull'esercizio finanziario 2014, grafico 6.2.

⁽⁸⁶⁾ Documento di riflessione intitolato «Semplificazione dell'attuazione della politica di coesione nel periodo successivo al 2020», maggio 2018, paragrafo 62.

⁽⁸⁷⁾ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2017, capitolo 6, raccomandazione 2.

⁽⁸⁸⁾ Corte dei conti europea, relazione annuale sull'esercizio finanziario 2017, paragrafi 6.40-6.42; relazione annuale sull'esercizio finanziario 2015, paragrafi 6.31-6.35.

- La proposta potrebbe indurre le autorità a dividere artificialmente i progetti in modo che essi non superino la soglia dei 5 milioni di EUR. La Corte non è a conoscenza di alcun motivo per il quale questa soglia artificiale sia stata fissata a tale livello.
- La proposta non è coerente con le norme applicabili in regime di gestione diretta, ove tutta l'IVA recuperabile continua a non essere ammissibile⁽⁸⁹⁾. La Corte ha affermato che le differenze tra norme sono uno degli elementi che incrementano la complessità per i beneficiari e limitano le sinergie tra fondi⁽⁹⁰⁾.

L'IVA è un argomento complicato e la Corte sta al momento esaminando ulteriormente la questione.

90. La Commissione e i legislatori dovrebbero considerare di:

- 42) includere disposizioni che specifichino chiaramente il tipo di analisi che le autorità di gestione devono effettuare per garantire che le operazioni selezionate conseguano un livello minimo di merito e soddisfino i requisiti di cui all'articolo 67, paragrafo 3, lettera c), della proposta di RDC;**
- 43) introdurre nell'RDC o in un atto delegato i criteri principali in base ai quali la Commissione debba essere consultata in merito ai criteri di selezione (articolo 67, paragrafo 2, della proposta di RDC);**
- 44) in linea con quanto affermato dalla Corte nella relazione annuale sull'esercizio 2017⁽⁹¹⁾, escludere il rimborso dell'IVA, con fondi UE, agli organismi pubblici (articolo 58, paragrafo 1, lettera a), della proposta di RDC).**

Norme non riprese nella proposta

91. La Commissione propone di rendere meno rigorose le norme attualmente vigenti in due ambiti importanti: la valutazione dei grandi progetti (di solito, progetti con un costo totale di almeno 50 milioni di EUR, che hanno rappresentato circa un terzo della dotazione totale di fondi a titolo della politica di coesione⁽⁹²⁾; e l'approccio della Commissione al finanziamento dei progetti che generano entrate dopo il loro completamento (quali, ad esempio, le strade con pedaggio).

Grandi progetti

92. Per l'attuale periodo di programmazione, il finanziamento dei grandi progetti è subordinato ad una dettagliata analisi costi-benefici che deve essere svolta dagli Stati membri e ad una successiva valutazione ed approvazione da parte della Commissione⁽⁹³⁾. Nel corso degli anni, la Commissione ha definito principi comuni per detta analisi costi-benefici⁽⁹⁴⁾. La proposta di RDC presentata dalla Commissione rimuove tutti gli obblighi di valutazione specifici per i grandi progetti. Invece, gli Stati membri sono tenuti a fornire alla Commissione soltanto informazioni sulle «operazioni di importanza strategica», definite come le operazioni che forniscono «un contributo fondamentale al conseguimento degli obiettivi di un programma», senza ulteriori precisazioni⁽⁹⁵⁾.

⁽⁸⁹⁾ Articolo 186, paragrafo 4, lettera c), del regolamento (UE, Euratom) n. 2018/1046 (regolamento finanziario). Si tratta, ad esempio, dell'articolo 186, paragrafo 4, lettera c), applicabile tra gli altri a InvestEU, Orizzonte Europa, agli Investimenti innovativi interregionali, all'assistenza tecnica su iniziativa della Commissione.

⁽⁹⁰⁾ Documento di riflessione intitolato «Semplificazione dell'attuazione della politica di coesione nel periodo successivo al 2020», maggio 2018, paragrafo 52. Come esempio specifico, vi è il rischio che la proposta generi un onere amministrativo aggiuntivo per i progetti cui si applica la normativa in materia di aiuti di Stato: le autorità, nel determinare l'intensità dell'aiuto, dovranno considerare l'IVA ammissibile e successivamente monitorarla.

⁽⁹¹⁾ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2017, paragrafi 6.40-6.42 e 6.78, raccomandazione n. 2.

⁽⁹²⁾ Analisi effettuata dalla Corte dei conti europea sulla banca dati del sistema comune di gestione concorrente dei fondi della Commissione.

⁽⁹³⁾ Cfr. articoli 101-102 del regolamento (UE) n. 1303/2013; capo III del regolamento (UE) n. 480/2014; allegato II e allegato III del regolamento di esecuzione (UE) 2015/207 della Commissione (GU L 38 del 13.8.2015, pag. 1).

⁽⁹⁴⁾ Ad esempio, cfr. Commissione europea, «Guida all'analisi costi-benefici dei grandi progetti nel contesto delle politiche regionali della CE», 2004; e Commissione europea, *Guide to COST-Benefit Analysis of Investment Projects — Economic appraisal tool for Cohesion Policy 2014-2020*, dicembre 2014.

⁽⁹⁵⁾ Articolo 2, punto 4, e articolo 67, paragrafo 6, del documento COM(2018) 375 final. Ai sensi della proposta, le operazioni di importanza strategica devono essere indicate nei programmi operativi, esaminate dal comitato di sorveglianza e promosse dai beneficiari tramite un evento di comunicazione (articoli 17, 35 e 45 del documento COM(2018) 375 final).

93. In una serie di relazioni speciali, la Corte ha già in precedenza rilevato che l'assenza di un'analisi costi-benefici o l'utilizzo non sufficientemente rigoroso di tale tipi di analisi rappresentano un particolare rischio per la sana gestione finanziaria. A livello degli Stati membri, ad esempio, la Corte ha riscontrato debolezze nell'applicazione e nella qualità delle analisi costi-benefici, con un'incidenza diretta sulle successive decisioni di finanziamento⁽⁹⁶⁾. Per quanto concerne il processo di approvazione da parte della Commissione, la Corte ha constatato una serie di carenze nel funzionamento dell'analisi indipendente della qualità⁽⁹⁷⁾ dei grandi progetti, osservando al contempo che questa valutazione aggiuntiva aveva un impatto positivo sulla qualità degli stessi⁽⁹⁸⁾.

94. In questo contesto, la Corte teme che, sebbene l'eliminazione di tutti gli obblighi di valutazione specifica relativi ai grandi progetti costituisca una riduzione dell'onere amministrativo generale, essa possa risultare controproducente a causa dell'accresciuto rischio che gli investimenti cofinanziati non offrano il miglior rapporto tra benefici e costi.

Progetti generatori di entrate

95. Nell'attuale periodo di programmazione, il sostegno dell'UE per i progetti che generano entrate è soggetto a limiti. Gli Stati membri possono effettuare un'analisi ad hoc per determinare il deficit di finanziamento, oppure possono far uso di tassi forfettari fissi, che vanno dal 20 % al 30 %, a seconda del settore⁽⁹⁹⁾. La proposta di RDC elimina tale restrizione per i finanziamenti dell'UE a tali progetti, per cui tutti i costi relativi a progetti generatori di entrate sono potenzialmente ammissibili al sostegno dell'UE. Nella proposta si specifica però che a tali progetti si applicheranno tassi di cofinanziamento dell'UE più bassi. Viene inoltre suggerito (pag. 10 della proposta di RDC) che gli strumenti finanziari potrebbero divenire «un importante meccanismo di attuazione» per i progetti che generano entrate.

96. Questa proposta è simile, come tipologia, all'eliminazione del principio del divieto del fine di lucro attuata in occasione della recente modifica del regolamento finanziario. Nel parere sulla revisione del regolamento finanziario, la Corte ha sottolineato che «non ravvisa la necessità di eliminare il principio del divieto del fine di lucro»⁽¹⁰⁰⁾. La Commissione fa riferimento a potenziali economie derivanti dai tassi di cofinanziamento inferiori per tutti i progetti, come proposto nella proposta di RDC (articolo 106) ed ha stimato che l'eliminazione delle attuali norme disciplinanti i progetti generatori di entrate ridurrà l'onere amministrativo complessivo dell'1 %⁽¹⁰¹⁾. A giudizio della Corte, tassi di cofinanziamento più bassi, uniti ad una potenziale riduzione dell'onere amministrativo, non compenseranno gli ingenti costi aggiuntivi per il bilancio dell'UE che verosimilmente deriveranno dall'eliminazione dell'attuale limite massimo al sostegno. Ad esempio, ai sensi della nuova proposta, un progetto per la costruzione di una strada in una regione meno sviluppata, dal costo complessivo di 10 milioni di EUR, potrebbe attrarre co-finanziamenti UE per 7 milioni di EUR, circa 4,5 milioni di EUR in più rispetto a quelli che avrebbe attratto applicando le norme del 2014-2020⁽¹⁾.

97. La Commissione e i legislatori dovrebbero considerare di:

45) reintrodurre nell'RDC una valutazione indipendente obbligatoria e principi di valutazione comuni obbligatori, quali ad esempio l'analisi costi-benefici, al fine di selezionare le operazioni considerevoli dal punto di vista finanziario che presentino il miglior rapporto tra benefici e costi;

⁽⁹⁶⁾ Ad esempio, relazione speciale n. 1/2008 sul processo di istruzione e di valutazione dei grandi progetti di investimento dei periodi di programmazione 1994-1999 e 2000-2006; relazione speciale n. 8/2010 intitolata «Migliorare le prestazioni di trasporto lungo gli assi ferroviari transeuropei: gli investimenti dell'UE nel settore delle infrastrutture ferroviarie sono stati efficaci?»; relazione speciale n. 5/2013 intitolata «I fondi erogati per le strade nell'ambito della politica di coesione sono ben utilizzati?»; relazione speciale n. 6/2014 intitolata «Il sostegno dei fondi della politica di coesione alla produzione di energia da fonti rinnovabili ha ottenuto buoni risultati?»; relazione speciale n. 21/2014 intitolata «Le infrastrutture aeroportuali finanziate dall'UE: un impiego non ottimale delle risorse»; relazione speciale n. 19/2018 intitolata «La rete ferroviaria ad alta velocità in Europa non è una realtà, bensì un sistema disomogeneo e inefficace».

⁽⁹⁷⁾ Assistenza congiunta ai progetti nelle regioni europee (JASPERS).

⁽⁹⁸⁾ Cfr. relazione speciale n. 1/2018 dal titolo «L'Assistenza congiunta ai progetti nelle regioni europee (JASPERS): è il momento di un'azione più mirata».

⁽⁹⁹⁾ Articolo 61, paragrafo 3 del regolamento (UE) n. 1303/2013.

⁽¹⁰⁰⁾ Parere n. 1/2017 della Corte dei conti europea sulla proposta di revisione del «regolamento finanziario», paragrafo 34.

⁽¹⁰¹⁾ Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Impact assessment accompanying proposal for the Regulation of the European Parliament and of the Council on the ERDF and CF*, SWD(2018) 282 final, pag. 66.

⁽¹⁾ In linea con il regolamento (UE) n. 1303/2013, articolo 61 e allegato V.

- 46) limitare il contributo dell'UE ai progetti generatori di entrate a quanto necessario, reintroducendo tassi forfettari che pongano un limite massimo alla spesa ammissibile complessiva, oppure facendo ricorso agli strumenti finanziari quale opzione preferita per cofinanziare progetti generatori di entrate.

LE DISPOSIZIONI SULL'OBLIGO DI RENDICONTO

Ruoli e responsabilità nei sistemi di gestione e di controllo

98. Nella proposta di RDC si prevede il «mantenimento» (*roll-over*) dei sistemi di gestione e di controllo esistenti. In linea di principio, la Corte accoglie con favore tale proposta: è sensato prendere le mosse da quanto conseguito in passato in termini di controllo interno rafforzato e trasferire questi elementi dell'attuale periodo di programmazione che funzionano bene al nuovo periodo⁽¹⁰²⁾. La Corte osserva che l'articolo 72 fa riferimento alla necessità che la strategia di audit delle autorità di audit comprenda «audit dei sistemi delle nuove autorità di gestione e delle autorità incaricate della funzione contabile». A giudizio della Corte, tale obbligo dovrebbe essere esteso, per includere qualunque modifica sostanziale dei sistemi che possa avere un impatto sul loro funzionamento, come ad esempio modifiche della metodologia delle verifiche di gestione.

99. La proposta di RDC introduce inoltre la facoltà di sostituire la precedente autorità di certificazione con una nuova funzione contabile, con minori responsabilità (articolo 66, paragrafo 2, e articolo 70). Tale proposta è in linea con il bisogno di chiarire la copertura e il campo di applicazione delle attività delle autorità di gestione e di quelle di certificazione, individuato nel documento di riflessione della Corte sulla semplificazione⁽¹⁰³⁾. La Corte osserva che le autorità di certificazione formavano un importante livello di controllo ex ante e accrescevano la capacità correttiva a livello dei singoli Stati membri. Sostituendole con la nuova funzione contabile, nei casi in cui ci si avvalga di questa facoltà, aumenteranno le responsabilità delle autorità di gestione, che dovranno essere dotate di risorse per assolvere il loro ruolo.

100. Nell'attuale periodo di programmazione (2014-2020), il processo tramite il quale gli Stati membri «designano» le autorità alle quali affidano determinati compiti è relativamente farraginoso⁽¹⁰⁴⁾. La Corte ha segnalato i nessi tra i notevoli ritardi nel processo di designazione negli Stati membri e la capacità di questi ultimi di richiedere finanziamenti dell'UE⁽¹⁰⁵⁾. Giudica quindi positivo il fatto che la proposta non renda più necessario il processo di designazione. Gli Stati membri sono invece tenuti solo a «individuare» un'autorità di gestione ed un'autorità di audit (articolo 65).

101. Ciascuno Stato membro deve descrivere il proprio sistema di gestione e di controllo utilizzando il modello fornito in un allegato dell'RDC (articolo 63, paragrafo 9, e allegato XIV). I requisiti fondamentali dei sistemi sono elencati nell'allegato X. Rispetto al periodo attuale, nella proposta di RDC è prevista una sostanziale riduzione del contenuto obbligatorio della descrizione. Ciò significa senza dubbio più libertà e meno burocrazia per gli Stati membri, ma, in base all'esperienza della Corte, la mancanza di chiarezza rischia di generare incertezza, il che tendenzialmente non porta a una semplificazione efficace⁽¹⁰⁶⁾. A giudizio della Corte, ridurre gli orientamenti e i chiarimenti relativi ai requisiti di controllo genera un rischio per la qualità dei controlli svolti. Nella proposta, ad esempio, alcuni termini cruciali, come ad esempio «verifiche di gestione appropriate» e «nuove autorità», non sono definiti. Un altro importante elemento mancante sono i termini ultimi per la definizione delle strategie di audit.

102. La proposta di RDC contiene un articolo specifico (articolo 74) sulle «modalità di audit unico». Con questa espressione ci si riferisce al principio secondo il quale la Commissione e le autorità di audit dovrebbero evitare di sottoporre due volte ad audit la medesima spesa, al fine di minimizzare i costi degli audit e di ridurre l'onere amministrativo gravante sui beneficiari. La Corte sostiene tali finalità, purché alla base vi sia un quadro che garantisce che la spesa sia controllata secondo i medesimi principi e che le risultanze di audit vengano comunicate in maniera precisa⁽¹⁰⁷⁾.

⁽¹⁰²⁾ Documento di riflessione intitolato «Semplificazione dell'attuazione della politica di coesione nel periodo successivo al 2020», maggio 2018, principio guida IV.

⁽¹⁰³⁾ Documento di riflessione intitolato «Semplificazione dell'attuazione della politica di coesione nel periodo successivo al 2020», maggio 2018, paragrafo 88.

⁽¹⁰⁴⁾ Articoli 123-124, del regolamento (UE) n. 1303/2013.

⁽¹⁰⁵⁾ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2016, paragrafo 6.30.

⁽¹⁰⁶⁾ Documento di riflessione intitolato «Semplificazione dell'attuazione della politica di coesione nel periodo successivo al 2020», maggio 2018, paragrafo 49.

⁽¹⁰⁷⁾ Relazione speciale n. 16/2013 intitolata «Valutazione della situazione per quanto attiene all'«audit unico» (*single audit*) e all'utilizzo, da parte della Commissione, del lavoro svolto dalle autorità di audit nazionali nel settore della coesione», raccomandazione n. 5.

103. Sebbene il termine non sia stato usato, il concetto di «audit unico» è stato in parte applicato nei periodi di programmazione precedenti, sebbene limitatamente al rapporto tra le autorità di audit e la Commissione. La principale modifica apportata dalla proposta è che le disposizioni in materia di audit unico dovrebbero essere estese per essere applicabili al rapporto tra autorità di audit e autorità di gestione: le autorità di audit dovrebbero, ove possibile, astenersi dal chiedere ai beneficiari documenti ed usare piuttosto quelli già disponibili in seguito al lavoro delle autorità di gestione, tra cui le verifiche di gestione da queste condotte. Le autorità di audit dovrebbero quindi chiedere ai beneficiari documenti ed elementi probatori aggiuntivi solo «se, secondo il loro giudizio professionale, ciò è necessario per corroborare solide conclusioni di audit» (articolo 74, paragrafo 1). Nonostante questa disposizione, la Corte ritiene, sulla base di una lunga esperienza di audit in questo campo, che vi sia il rischio che possano essere esercitate indebite pressioni sulle autorità di audit affinché queste ultime non mettano troppo alacremente in dubbio il lavoro svolto dalle autorità di gestione. L'audit indipendente del settore pubblico costituisce un elemento fondamentale della trasparenza e della rendicontabilità della spesa dell'UE ⁽¹⁰⁸⁾. La Corte sottolinea, quindi, che è essenziale che le autorità di audit siano libere di espletare audit in linea con i principi internazionali di audit; la Commissione dovrebbe fare tutto quanto è in suo potere per agevolare questo approccio.

104. La Commissione e i legislatori dovrebbero considerare di:

- 47) **individuare chiaramente quali modifiche ai sistemi necessitino di un audit obbligatorio dei sistemi condotto dalle autorità di audit (articolo 72 della proposta di RDC). Si vedano anche i dettagliati suggerimenti contenuti nell'allegato al presente parere;**
- 48) **aggiungere alla descrizione dei sistemi di gestione e di controllo (allegato XIV della proposta di RDC) una descrizione delle verifiche di gestione e dei pertinenti criteri, onde permettere alle autorità di audit di verificare se i requisiti fondamentali dei controlli di cui all'allegato X della proposta di RDC siano stati rispettati;**
- 49) **chiarire definizioni vaghe e calendari non definiti o irrealistici (ad esempio, «nuove autorità» e «primo anno di funzionamento») nella descrizione dei sistemi (allegato XIV della proposta di RDC) e nell'articolo 72 della medesima proposta.**

Sistema di gestione e controllo standard

Verifiche di gestione

105. Le verifiche di gestione costituiscono una parte essenziale del sistema di gestione e di controllo. La proposta di RDC definisce le verifiche di gestione come «verifiche amministrative riguardanti le domande di pagamento presentate dai beneficiari» e «verifiche sul posto delle operazioni». A differenza dei periodi di programmazione precedenti, le verifiche amministrative non sono più obbligatorie, ma dovrebbero essere basate sulla valutazione dei rischi (articolo 68, paragrafo 2). Ciò significa che le domande di pagamento di alcuni beneficiari potrebbero non essere soggette a verifiche di gestione.

106. In linea di principio, la Corte accoglie con favore il passaggio ad un approccio basato sulla valutazione dei rischi. Se ben fatto, ciò potrebbe ridurre l'onere amministrativo e migliorare l'efficacia dei controlli. La Corte individua periodicamente le verifiche di gestione come uno degli elementi che devono essere rafforzati in termini della verifica della spesa ammissibile ⁽¹⁰⁹⁾. Da precedenti audit è emerso che il campo di applicazione e l'intensità delle esistenti verifiche di gestione variano già in misura considerevole tra i vari Stati membri e al loro interno, a indicazione del fatto che vi sono interpretazioni diverse in merito a ciò che è obbligatorio ⁽¹¹⁰⁾. La Corte ritiene che la valutazione del rischio relativamente alle verifiche di gestione dovrebbe essere chiaramente incentrata sulla regolarità e dovrebbe riguardare tutte le domande di pagamento; le stesse verifiche di gestione dovrebbero aver luogo prima che le dette domande siano presentate alla Commissione.

⁽¹⁰⁸⁾ Documento di riflessione intitolato *The Commission's proposal for the 2021-2027 Multiannual Financial Framework*, luglio 2018, paragrafo 32.

⁽¹⁰⁹⁾ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2016, paragrafo 6.19, corredato della risposta della Commissione; relazione annuale sull'esercizio finanziario 2015, paragrafo 6.36; relazione annuale sull'esercizio finanziario 2014, paragrafo 6.44.

⁽¹¹⁰⁾ Documento di riflessione intitolato «Semplificazione dell'attuazione della politica di coesione nel periodo successivo al 2020», maggio 2018, pag. 42.

Audit

107. Ai sensi della proposta di RDC, le autorità di audit potranno estrarre il rispettivo campione di operazioni da gruppi di programmi del FESR, dell'FC e dell'FSE+ (articolo 73, paragrafo 2). Di norma, detto campione dovrebbe essere «rappresentativo e basato su metodi di campionamento statistici». Tuttavia, ai sensi della proposta di RDC, il campionamento non statistico è possibile se la popolazione di audit è composta da meno di 300 unità di campionamento; in tal caso, il campione dovrebbe coprire «almeno il 10 % delle unità di campionamento [...], selezionate in modo casuale» (articolo 73, paragrafo 2). Cosa si intenda per «unità di campionamento» ha ripercussioni importanti sulla selezione su base casuale del campione; tuttavia, detto termine non è definito in modo preciso. Basandosi sulla propria estesa esperienza nell'osservazione delle pratiche negli Stati membri, la Corte ritiene che l'utilizzo del campionamento non statistico genera il rischio che i campioni così estratti non siano grandi abbastanza da essere rappresentativi, il che potrebbe condurre a tassi di errore e giudizi di audit inaffidabili.

108. Per l'audit dei programmi disciplinati dal regolamento recante disposizioni specifiche per l'obiettivo «Cooperazione territoriale europea» (Interreg), la Commissione selezionerà un campione comune di operazioni, per coprire tutti i programmi⁽¹¹¹⁾. Ciò semplificherà verosimilmente questi audit. Tuttavia, proprio come per il campionamento di cui alla proposta di RDC, vi è il rischio che tale campione comune possa non essere rappresentativo dei singoli programmi, riducendo l'affidabilità dei giudizi di audit sul funzionamento dei sistemi in singoli programmi.

109. Per quanto riguarda l'estensione degli audit espletati dalle autorità di audit sugli strumenti finanziari, la Corte ha attirato l'attenzione sul fatto che il lavoro delle autorità di audit è stato incentrato sugli anticipi agli strumenti finanziari, che hanno molte meno probabilità di esser soggetti ad errore. La Corte ha raccomandato che la Commissione faccia in modo che gli audit riguardino l'esborso ai destinatari finali, ossia la spesa ammissibile⁽¹¹²⁾. La Corte giudica positivamente il fatto che la proposta di RDC obblighi gli Stati membri ad indicare nella domanda di pagamento sia il prefinanziamento che l'erogazione di fondi ai destinatari finali (articolo 86, paragrafo 2). Tuttavia, nella proposta di RDC non viene definita la spesa ammissibile che deve essere controllata dalle autorità di audit, né viene specificato che solo i fondi erogati ai destinatari finali dovrebbero essere considerati quando si calcola il tasso di errore residuo.

110. Come nuova possibilità per il periodo successivo al 2020, gli Stati membri possono sostenere spese ammissibili al di fuori dell'ambito geografico del programma o al di fuori dell'UE (articolo 57, paragrafo 4). La proposta di RDC non include alcuna disposizione volta a salvaguardare in questi casi i necessari diritti di audit dell'autorità di audit, della Commissione o della Corte dei conti europea⁽¹¹³⁾. Ciò rappresenta, nella proposta, una importante lacuna di rendicontabilità.

111. La Commissione e i legislatori dovrebbero considerare di:

50) chiarire, tramite un atto delegato o orientamenti, i requisiti per l'approccio basato sulla valutazione dei rischi alle verifiche di gestione. Si vedano inoltre, nell'allegato al presente parere, le osservazioni dettagliate formulate dalla Corte sull'articolo 68, paragrafo 2, della proposta di RDC;

51) stabilire i criteri per il raggruppamento dei programmi (compresi i livelli di affidabilità) e per le piccole popolazioni, onde assicurare un campionamento rappresentativo, tramite l'atto delegato di cui all'articolo 73, paragrafo 4, della proposta di RDC. Questo aspetto da considerare si applica anche al campionamento di audit nell'ambito delle «modalità migliorate» (cfr. paragrafo 115);

52) introdurre numerosi campioni per i gruppi di programmi Interreg, oppure un campione con stratificazioni che mostrino le medesime caratteristiche (articolo 48 della proposta di regolamento sulla cooperazione territoriale europea);

⁽¹¹¹⁾ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni specifiche per l'obiettivo «Cooperazione territoriale europea» (Interreg) sostenuto dal Fondo europeo di sviluppo regionale e dagli strumenti di finanziamento esterno, COM (2018) 374 final, articolo 48.

⁽¹¹²⁾ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2016, paragrafo 6.35 e raccomandazione 2 (GU C 322 del 28.9.2017, pag. 1); relazione annuale sull'esercizio finanziario 2015, paragrafi 6.59-6.61 e raccomandazione 5 (GU C 375 del 13.10.2016, pag. 1).

⁽¹¹³⁾ L'allegato XI elenca in dettaglio gli elementi per la pista di audit, ma si tratta di elementi a carattere generale, che non si riferiscono al caso specifico di operazioni che hanno luogo al di fuori dell'UE.

53) chiarire, all'articolo 73 della proposta di RDC, che l'audit delle operazioni relative agli strumenti finanziari dovrebbe coprire le spese ammissibili, così come definite all'articolo 62, ed escludere gli anticipi agli strumenti finanziari;

54) garantire che vi siano chiari diritti di audit per le spese sostenute al di fuori dell'UE e chiarire ciò nell'articolo 57, paragrafo 4, della proposta di RDC.

Modalità proporzionate migliorate per i sistemi di gestione e di controllo

Modalità

112. Una modifica radicale proposta nella proposta di RDC è che, in base al soddisfacimento di determinate condizioni, gli Stati membri possono richiedere «modalità proporzionate migliorate» per i programmi. Ai sensi di tali «modalità», per le verifiche di gestione verrebbero utilizzate le procedure nazionali, gli audit delle autorità di audit verrebbero limitati ad un campione di 30 unità, senza audit dei sistemi, e gli audit della Commissione verrebbero limitati ad una «revisione dell'operato dell'autorità di audit» (articolo 77).

113. La Corte nutre una serie di preoccupazioni circa questa proposta, come spiegato nei paragrafi seguenti. A titolo di osservazione generale, la Corte nota che, in assenza di una valutazione d'impatto (cfr. paragrafo 5), non vi sono elementi comprovanti che i rischi in questione siano più che compensati dai potenziali vantaggi della semplificazione tramite minori costi amministrativi e un ridotto onere amministrativo per i beneficiari. La proposta pertanto va contro quanto affermato dalla Corte: «Qualsiasi proposta per una semplificazione amministrativa dovrebbe poggiare su una base solida di elementi fattuali»⁽¹¹⁴⁾. La Corte osserva inoltre che il rafforzamento delle disposizioni in materia di rendicontabilità per la politica di coesione a partire dal periodo 2007-2013 ha contribuito ad ottenere una significativa riduzione dei tassi di errore rilevati dalla Corte⁽¹¹⁵⁾.

114. Per quanto riguarda i tre elementi delle «modalità migliorate», la Corte osserva che il testo dell'articolo 77, lettera a), concernente le verifiche di gestione non è chiaro come deve essere, stante il potenziale impatto di tale normativa. Aspetto ancora più importante: poiché le verifiche di gestione, ai sensi del proposto RDC, possono essere basate sulla valutazione dei rischi (cfr. paragrafo 105), non è chiaro quale sia il valore aggiunto di questa disposizione: un'autorità di gestione potrebbe usare le disposizioni delle modalità standard per ottenere i benefici previsti dalle modalità migliorate.

115. Il secondo elemento della proposta è un audit ridotto da parte dell'autorità di audit. La Corte nutre preoccupazioni in merito al potenziale limite alla dimensione del campione delle autorità di audit: 30 unità, estratte da quello che potrebbe essere un gruppo di programmi (cfr. anche il paragrafo 107). Quanto disposto alla lettera b) dell'articolo 77 comporta il rischio che le autorità di audit interpretino la norma in modo troppo poco rigoroso, con la conseguenza che tale campione non sarà abbastanza grande da essere rappresentativo, il che provocherà l'inaffidabilità dei tassi di errore comunicati.

116. Il terzo elemento della proposta riguarda un audit limitato dal lato della Commissione. Ai sensi della proposta, per gli audit della Commissione stessa non sarà consentito spingersi oltre il livello delle autorità di audit, fino ai beneficiari, a meno che vi sia il sospetto di una «carezza grave nell'operato dell'autorità di audit». Tale approccio è insito nel principio dell'audit unico (cfr. paragrafo 103) e non deve quindi essere regolamentato in tal modo: già in base ai principi internazionali di audit gli auditor sono tenuti a fare in modo da ottenere gli elementi probatori necessari per poter formulare validi giudizi di audit.

Condizioni

117. Le condizioni per applicare tali modalità sono elencate all'articolo 78. Il criterio principale⁽¹¹⁶⁾ è che le relazioni annuali di attività (RAA) della Commissione pubblicate e relative ai due anni precedenti confermino che il sistema di gestione e di controllo del programma funzioni in modo efficace e che il tasso di errore totale per ciascun anno sia inferiore al 2 %. Ne consegue che:

⁽¹¹⁴⁾ Documento di riflessione intitolato «Semplificazione dell'attuazione della politica di coesione nel periodo successivo al 2020», maggio 2018, paragrafi 19 e 86 e allegato III.

⁽¹¹⁵⁾ Documento di riflessione intitolato «Semplificazione dell'attuazione della politica di coesione nel periodo successivo al 2020», maggio 2018, paragrafo 39.

⁽¹¹⁶⁾ L'unico altro criterio è relativo alla «partecipazione» degli Stati membri «alla cooperazione rafforzata in materia di Procura europea».

- non vi sono garanzie che il sistema che in precedenza è stato ritenuto funzionare efficacemente sarà uguale a quello operante nell'ambito delle nuove modalità migliorate, specie dato il passaggio da un periodo di programmazione al successivo. La Corte osserva che non ci si attende che le autorità di audit espletino audit dei sistemi prima che siano applicate le modalità migliorate, con il rischio che il sistema non sia compatibile con i requisiti UE;
- non è chiaro, dal testo della proposta di RDC, se il tasso di errore usato per valutare la legittimità del ricorso alle modalità migliorate sarà stato sottoposto alle verifiche della Commissione in materia di legittimità e regolarità. Il tasso di errore riportato nelle RAA della Commissione è il tasso di errore comunicato dalle autorità di audit. Tale tasso potrebbe essere sottostimato, in quanto non tiene conto delle successive rettifiche apportate a seguito delle verifiche della Commissione in materia di legittimità e regolarità ⁽¹¹⁷⁾. Decidere se sia lecito applicare le modalità migliorate ad un programma sulla base di una misurazione inaffidabile non farebbe altro che accrescere i rischi in gioco;
- non è chiaro in che modo il criterio aggiuntivo relativo alla cooperazione con la Procura europea sarà applicato.

Fine dell'applicazione delle modalità migliorate

118. Un'ulteriore fonte di preoccupazioni sono le disposizioni per far cessare l'applicazione di dette modalità migliorate (cui si fa riferimento con il termine «modulazione») e tornare ad applicare le modalità standard (articolo 79). Per questo processo occorreranno alcuni anni, visto che richiederà ulteriori attività di audit, l'analisi della successiva relazione annuale di controllo, audit dei sistemi, nonché il tempo necessario affinché lo Stato membro giustifichi la propria scelta. In questo periodo, in cui negli Stati membri opererà un sistema relativamente inaffidabile ma con gestione e controllo «leggero», vi è naturalmente un rischio più alto che si verifichino errori. Le proposte «modalità» ritardano però in modo significativo la possibilità di ricorrere ad un'azione correttiva.

119. Nel proprio documento di riflessione sulla semplificazione, la Corte ha attirato l'attenzione sul «rafforzamento delle disposizioni in materia di rendicontabilità» vigenti nell'attuale e nel precedente periodo di programmazione, in base alle quali la Commissione ottiene garanzie sulla regolarità delle spese facendo affidamento sui controlli eseguiti dalle autorità di audit degli Stati membri ⁽¹¹⁸⁾. La possibilità, nell'ambito delle modalità standard, di effettuare verifiche di gestione basate sulla valutazione dei rischi dovrebbe ridurre l'onere amministrativo per i sistemi che funzionano bene. Le proposte «modalità migliorate» rischiano di indebolire in maniera sostanziale le garanzie ottenute dalla Commissione. La Corte ritiene che le modifiche proposte nell'ambito delle modalità standard offrano sufficienti possibilità di ridurre l'onere amministrativo.

120. La Commissione e i legislatori dovrebbero accertare:

55) se detti rischi insiti nelle modalità migliorate siano più che compensati dai potenziali vantaggi della semplificazione (articoli 77-79 della proposta di RDC).

Presentazione dei conti e rettifiche finanziarie

121. Per il periodo 2014-2020, ai sensi della proposta di RDC la Commissione rimborserà inizialmente il 90 % delle domande di pagamento intermedio presentate dagli Stati membri e pagherà il saldo dopo aver esaminato i conti (articoli 87 e 94) ⁽¹¹⁹⁾. Affinché la Commissione possa «accettare» i conti ai fini del rimborso, deve assicurarsi che siano «completi, accurati e veritieri» e che il tasso di errore residuo comunicato dall'autorità di audit sia inferiore al 2 % (articolo 93). La Commissione pagherebbe il saldo anche nei casi in cui dal giudizio dell'autorità di audit emergano carenze nel funzionamento del sistema e/o relativamente alla legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti, purché i conti siano ritenuti completi, accurati e veritieri (articoli 95-96).

⁽¹¹⁷⁾ Dagli audit espletati dalla Corte, emerge che l'accettazione, da parte della Commissione, dei conti e i tassi di errore pubblicati non riflettono la valutazione operata dalla stessa Commissione in merito alla legittimità e regolarità della spesa. Di conseguenza, potrebbe rivelarsi necessario aggiustare i tassi di errore pubblicati una volta effettuata detta valutazione, il che potrebbe avvenire anche dopo tre anni. Cfr. relazione annuale sull'esercizio finanziario 2017, capitolo 6, paragrafo 6.68.

⁽¹¹⁸⁾ Documento di riflessione intitolato «Semplificazione dell'attuazione della politica di coesione nel periodo successivo al 2020», maggio 2018, paragrafi 39-40.

⁽¹¹⁹⁾ I conti sono un elemento del «pacchetto di affidabilità» che gli Stati membri sono tenuti a presentare ogni anno alla Commissione, insieme alle dichiarazioni «di affidabilità di gestione redatte dall'autorità di gestione, ai giudizi [«pareri»] di audit e alle relazioni annuali di controllo preparati dall'autorità di audit (articolo 92).

122. Le verifiche effettuate dalla Commissione sulla legittimità e regolarità possono aver luogo soltanto dopo questo iniziale processo di esame e di chiusura dei conti e dopo il pagamento del saldo finale. Il processo previsto nella proposta, dunque, non tiene conto di eventuali rettifiche finanziarie apportate dalla Commissione, né della necessità di modificare su tale base i tassi di errore. Di conseguenza, l'accettazione dei conti da parte della Commissione non fornisce certezza ai beneficiari, in quanto le relative spese sono soggette ad ulteriori controlli da parte della Commissione dopo l'effettiva chiusura dei conti. La Corte ha attirato l'attenzione su questa problematica nel proprio parere sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni per il periodo di programmazione 2014-2020 ⁽¹²⁰⁾. Di recente, la Corte ha raccomandato alla Commissione di eseguire sufficienti controlli per trarre conclusioni sull'efficacia dell'attività svolta dalle autorità di audit e ottenere una ragionevole certezza sulla regolarità della spesa al più tardi nelle RAA pubblicate l'anno successivo all'accettazione dei conti ⁽¹²¹⁾. È ugualmente importante che la proposta di RDC relativa al periodo 2021-2027 introduca chiari limiti temporali per la decisione definitiva.

123. L'efficacia del sistema dei conti dipende dall'incentivo che fornisce agli Stati membri a recuperare gli importi irregolari e a condurre a miglioramenti dei sistemi ⁽¹²²⁾. A tal proposito, la Corte giudica positivamente il fatto che la proposta di RDC mantenga la possibilità di imporre rettifiche finanziarie nette per spese irregolari rilevate dalla Commissione nelle spese contenute nei conti accettati (articolo 98). La Corte ritiene che il testo proposto dovrebbe inoltre fare riferimento alle irregolarità rilevate dalla Corte dei conti europea in quest'ambito, come avviene nel testo del regolamento applicabile al periodo di programmazione attuale ⁽¹²³⁾. La proposta di RDC elimina però la possibilità di imporre rettifiche finanziarie nette a motivo di gravi carenze nel funzionamento del sistema di gestione, una possibilità disponibile nel periodo 2014-2020. Ai sensi della proposta di RDC, gli Stati membri sarebbero in grado di sostituire le spese irregolari ⁽¹²⁴⁾. A giudizio della Corte, ciò indebolisce significativamente l'incentivo per gli Stati membri a migliorare i rispettivi sistemi.

124. Il valore della «dichiarazione di affidabilità di gestione» dipenderà dal lavoro svolto dall'autorità di gestione sul quale detta dichiarazione si fonda. La Corte osserva che il modello della dichiarazione di affidabilità di gestione — uno dei quattro elementi del pacchetto di affidabilità (cfr. paragrafo 121) — contenuto nell'allegato XV della proposta non copre il corretto funzionamento del sistema di controllo, come invece disposto dal regolamento finanziario ⁽¹²⁵⁾. Questa incoerenza ha implicazioni per il giudizio di audit dell'autorità di audit, in quanto quest'ultima formula un giudizio di audit sul funzionamento del sistema sulla base della dichiarazione di affidabilità di gestione.

125. La Commissione e i legislatori dovrebbero considerare di:

56) introdurre tempistiche chiare per il completamento, da parte della Commissione, delle verifiche di legittimità e regolarità sui conti (articoli 93-96 della proposta di RDC). La Commissione dovrebbe svolgere controlli sulla regolarità sufficienti per poter formulare conclusioni sulla regolarità della spesa al più tardi nella RAA della DG competente successiva all'anno di accettazione dei conti;

57) aggiungere, ai motivi per i quali la Commissione non può accettare i conti presentati, un giudizio con rilievi ed un giudizio negativo, formulati dall'autorità di audit, sull'effettivo funzionamento dei sistemi e sulla legittimità e regolarità (articoli 95 e 96 della proposta di RDC);

58) reintrodurre la possibilità di applicare rettifiche finanziarie nette in caso di gravi carenze nel funzionamento del sistema (articolo 98, paragrafi 1 e 4, della proposta di RDC).

Condizioni da soddisfare affinché la Corte possa effettuare l'attestazione

126. Nella Strategia 2018-2020, la Corte ha manifestato l'intenzione di applicare un nuovo approccio alla dichiarazione di affidabilità (DAS), ottenendo per quanto possibile garanzie relative a legittimità e regolarità dalle informazioni trasmesse dalle entità controllate; si tratta di un passo verso l'organizzazione della DAS seguendo un «approccio di attestazione». Ciò significherebbe che la Corte accerta se il tasso di errore residuo determinato dalla Commissione sulla base dei tassi comunicati dalle autorità di audit rappresenti una stima attendibile. Seguendo tale approccio, la Corte terrebbe conto dei quadri di controllo e di garanzia rivisti nell'ambito della coesione e mirerebbe ad utilizzare il lavoro degli altri auditor coinvolti — le autorità di audit e la Commissione, se del caso — al fine di ridurre le proprie attività di audit e dunque l'onere di audit complessivo.

⁽¹²⁰⁾ Parere n. 7/2011 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni, paragrafi 31-33.

⁽¹²¹⁾ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2017, capitolo 6, raccomandazione n. 7.

⁽¹²²⁾ Parere n. 7/2011 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni, paragrafo 36.

⁽¹²³⁾ Articolo 145, paragrafo 7, del regolamento (UE) n. 1303/2013.

⁽¹²⁴⁾ Articolo 145, paragrafo 7, del regolamento (UE) n. 1303/2013.

⁽¹²⁵⁾ Articolo 63, paragrafo 6, del regolamento (UE, Euratom) 2018/1046.

127. Nell'ambito di un esercizio pilota, volto a stabilire la fattibilità del nuovo approccio, la DAS 2017 per la sotto-rubrica 1b del QFP («Coesione economica, sociale e territoriale»), illustrata nel capitolo 6 della relazione annuale della Corte sull'esercizio 2017, è stata basata sulla verifica di un campione di operazioni che erano già state controllate dalle autorità di audit.

128. Nel valutare i risultati di tale esercizio-pilota, la Corte ha individuato quattro condizioni da soddisfare per poter procedere verso un approccio di attestazione:

- i. vi è un tasso di errore residuo la cui esattezza può essere attestata dalla Corte;
- ii. questo tasso di errore è idoneo allo scopo (*fit for purpose*), ossia valido ed attendibile;
- iii. la Commissione fornisce le informazioni necessarie in tempo utile per le finalità della Corte;
- iv. le condizioni per poter utilizzare il lavoro di altri auditor (indipendenza, competenza professionale, estensione del lavoro, efficacia rispetto ai costi, conclusioni di audit basate su elementi probatori sufficienti) sono soddisfatte.

129. Nella tabella che segue viene presentata la valutazione del soddisfacimento di dette condizioni nell'esercizio-pilota condotto in occasione della DAS 2017. La tabella mostra inoltre se, a giudizio della Corte, le carenze rilevate siano tali che l'RDC possa porvi rimedio e se, nella pratica, la proposta di RDC vi abbia posto rimedio.

Condizione	Principali carenze rilevate nella DAS 2017	L'RDC può porre rimedio a queste carenze?	La proposta di RDC pone rimedio a queste carenze?
i. Vi è un tasso di errore residuo la cui esattezza può essere attestata dalla Corte?	Non vi è un tasso di errore residuo complessivo comune alla sotto-rubrica del QFP. La Commissione aggrega questo indicatore solo per DG. In aggiunta, il tasso di errore riportato nella RAA si riferisce a spese che non sono state sottoposto all'intero ciclo di controlli.	No (questione per il regolamento finanziario)	n.a.
ii. Il tasso di errore residuo è idoneo allo scopo?	La principale debolezza consiste nel fatto che il tasso di errore residuo dello specifico esercizio contabile esaminato dalla Corte potrebbe includere anticipi a strumenti finanziari e progetti che prevedono aiuti di Stato. In questi casi, il tasso di errore residuo potrebbe essere sotto-stimato.	Sì	In parte
iii. La Commissione fornisce informazioni in tempo?	La stima del tasso di errore riportata dalla Commissione nella propria RAA 2017 per la spesa inclusa nei conti accettati dalla stessa Commissione nel maggio 2017 è incompleta, in quanto potrebbe ancora essere soggetta a rettifiche.	Sì	No
iv. Le condizioni per utilizzare il lavoro di altri auditor sono soddisfatte?	Debolezze relative al campionamento e alla documentazione	In parte	In parte

130. La Corte ritiene che l'RDC non possa, da solo, soddisfare tutte le condizioni pertinenti per l'attestazione. Gli Stati membri e la Commissione dovrebbero concepire, nelle aree di rispettiva competenza, meccanismi per porre rimedio alle carenze. Nel complesso, la proposta di RDC non pone rimedio a tutte le carenze rilevate nella DAS 2017 (esercizio-pilota) cui si sarebbe potuto porre rimedio. La Corte conclude, pertanto, che la proposta di RDC soddisfa solo in parte le condizioni per un approccio di attestazione, nell'ambito sia delle modalità standard che delle modalità migliorate. In questo contesto, la Corte osserva che la finalità dell'RDC non è di facilitare il cambiamento dell'approccio della Corte all'audit. La mancata corrispondenza tra le esigenze della Corte relativamente ad un approccio di attestazione e le disposizioni normative proposte non è sorta fin dall'elaborazione, ma come conseguenza dei diversi obiettivi in questione.

131. La Corte ha evidenziato i rischi che ritiene esistano con le nuove modalità proposte, le quali avrebbero l'effetto di indebolire l'ambiente di controllo, specie nell'ambito delle modalità migliorate. Ciò, a sua volta, incide negativamente sulle garanzie ottenute dalla Commissione e, di conseguenza, sulle condizioni per l'attestazione. Un approccio di attestazione potrebbe ragionevolmente essere seguito per i sistemi di gestione e di controllo standard. Come minimo, dovrebbero essere apportate le seguenti modifiche:

- ridurre il rischio di campionamento proponendo, tramite atto delegato, metodi di campionamento statistico pronti all'uso che le autorità di audit dovrebbero applicare in modo uniforme in circostanze specifiche. In detta proposta si potrebbe inoltre richiedere alla Commissione di convalidare il metodo di campionamento utilizzato dalle autorità di audit prima di estrarre il campione definitivo;
- modificare l'articolo 73 per far sì che, nel caso degli strumenti finanziari, l'audit delle operazioni riguardi solo le spese sostenute e non gli anticipi versati agli strumenti finanziari;
- fornire alle autorità di audit requisiti minimi concernenti l'estensione delle attività di audit da espletare e le modalità per documentarle, in consultazione con la Corte dei conti europea;
- in linea con quanto raccomandato dalla Corte nella relazione annuale sull'esercizio 2017⁽¹²⁶⁾, la Commissione dovrebbe concentrare la propria informativa in materia di conformità sulla spesa già sottoposta all'intero ciclo di controlli. L'RDC dovrebbe imporre alla Commissione di eseguire sufficienti controlli della regolarità per trarre conclusioni sull'efficacia dell'attività svolta dalle autorità di audit e ottenere una ragionevole certezza sulla regolarità della spesa al più tardi nelle RAA pubblicate l'anno successivo all'accettazione dei conti.

132. Le proposte «modalità proporzionate migliorate» aggiungono ulteriori complicazioni ai requisiti per un approccio di attestazione della Corte (cfr. paragrafi 112-120). Esse dovrebbero essere chiarite e occorrerebbe apportare le modifiche elencate al paragrafo precedente, per rendere possibile un approccio di attestazione. Inoltre, le proposte modalità migliorate condurrebbero ad una situazione nella quale la Corte dei conti europea, in assenza di verifiche di gestione e di audit espletati dalla Commissione o dall'autorità di audit, dovrebbe espletare audit su sistemi di esclusiva responsabilità delle autorità nazionali, le quali dovrebbe rendere disponibile alla Corte tutta la documentazione che la Corte ritiene necessaria per assolvere al mandato affidatole dal trattato.

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

133. Nel complesso, la proposta normativa della Commissione è riuscita a semplificare il testo. Tuttavia, non è stata aumentata la focalizzazione sul rapporto ottimale tra benefici e costi ed i dispositivi di rendicontabilità sono stati in parte considerevolmente indeboliti.

134. Lo stesso testo del proposto regolamento è notevolmente più breve e contiene i documenti e modelli essenziali necessari per la programmazione spettante agli Stati membri. Inoltre, nella proposta viene largamente mantenuto il quadro di programmazione stabilito nei precedenti periodi. Ciò dovrebbe comportare norme stabili, che facilitano una programmazione più agevole. Tuttavia, una serie di disposizioni mancano di chiarezza e ciò potrebbe condurre a interpretazioni diverse, incidendo negativamente sulla certezza giuridica.

⁽¹²⁶⁾ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2017, paragrafo 6.78, raccomandazione n. 6.

135. La proposta offre una maggiore flessibilità quanto all'assegnazione e allo storno di fondi tramite, ad esempio, una programmazione in due fasi (5 + 2) e la combinazione di strumenti finanziari e sovvenzioni. Ciò fa aumentare la capacità di rispondere al mutare delle circostanze. Tuttavia, vi è il rischio che questa maggiore flessibilità, in particolare la programmazione in due fasi, venga accompagnata da un notevole incremento del carico di lavoro amministrativo.

136. Per quanto concerne l'orientamento alla performance, a differenza dei periodi precedenti la proposta non è integrata in una strategia comune a livello di UE. Non espone quindi una chiara visione di ciò che l'UE intende conseguire tramite il proprio intervento. Per di più, con finalità di semplificazione, la proposta elimina molti elementi concepiti per sostenere un migliore indirizzamento dei fondi ai risultati, quali ad esempio la valutazione ex ante dei programmi, la riserva di efficacia dell'attuazione e i principi di valutazione comuni per i grandi progetti.

137. Dal lato positivo, la proposta di regolamento offre un'ampia gamma di forme di sostegno semplificate (quali le opzioni semplificate in materia di costi ed il finanziamento non collegato ai costi) che, se applicate correttamente, possono ridurre l'onere amministrativo e spostare l'attenzione dalle risorse (*inputs*) alle realizzazioni (*outputs*) e ai risultati. La Corte giudica anche positivamente l'intenzione della Commissione di potenziare la governance e le altre condizioni ideate per creare un ambiente favorevole alla spesa per la coesione, quali i collegamenti alla procedura del semestre europeo e la sostituzione delle condizionalità ex ante con le condizioni abilitanti. In questo contesto, la Corte formula una serie di considerazioni rivolte alla Commissione e ai legislatori, onde aiutarli a cogliere il pieno potenziale delle modifiche proposte.

138. La proposta mira a razionalizzare e ottimizzare i dispositivi di rendicontabilità. Ad esempio, sostituisce verifiche di gestione esaustive con verifiche basate sulla valutazione dei rischi. La Corte sostiene queste ambizioni, ma è del parere che sia possibile render più rigoroso in alcuni ambiti il sistema di gestione e di controllo.

139. La proposta offre inoltre la possibilità di una semplificazione più radicale dei sistemi che hanno mostrato buoni risultati («modalità proporzionate migliorate»), in base alla quale la Commissione ridurrebbe notevolmente la propria supervisione e farebbe largo affidamento sui controlli nazionali. Questo concetto va in direzione opposta rispetto ai principali elementi che sono stati alla base del modello di affidabilità della Commissione elaborato negli ultimi vent'anni e riduce così le garanzie che può ottenere. Presenta inoltre aspetti problematici per il modo in cui la Corte espleta i propri audit ai fini della dichiarazione di affidabilità.

Il presente parere è stato adottato dalla Corte dei conti europea a Lussemburgo, nella riunione del 25 ottobre 2018.

Per la Corte dei conti europea

Klaus-Heiner LEHNE

Presidente

ALLEGATO

Osservazioni particolareggiate e suggerimenti di redazione (sugli articoli della proposta di RDC)

I seguenti suggerimenti di redazione riflettono alcuni aspetti, ma non tutti, che il presente parere invita a considerare. Spetta alla Commissione e ai legislatori tenerne conto e rispecchiarli negli articoli opportuni della proposta di RDC e/o dei regolamenti specifici proposti per i singoli fondi.

Testo della proposta	Suggerimento della Corte	Osservazioni
Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti, COM(2018) 375 final.		
Indice		Il regolamento proposto dovrebbe riportare un indice che rispecchi la sua struttura.
considerando quanto segue: [...] (2) Per promuovere ulteriormente l'attuazione coordinata e armonizzata dei fondi UE attuati in regime di gestione concorrente, vale a dire il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo Plus (FSE+), il Fondo di coesione, le misure finanziate in regime di gestione concorrente del Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP), del Fondo Asilo e migrazione (AMIF), del Fondo per la Sicurezza interna (ISF) e del Fondo per la gestione integrata delle frontiere (BMVI), dovrebbero essere stabilite regole finanziarie in base all'articolo 322 del TFUE per tutti questi fondi (i «fondi»), specificando chiaramente l'ambito di applicazione delle disposizioni pertinenti. È inoltre opportuno stabilire disposizioni comuni in base all'articolo 177 del TFUE in merito alle regole strategiche specifiche per FESR, FSE+, Fondo di coesione e FEAMP.		L'enunciato del considerando 2 dovrebbe chiarire, dopo la prima frase, che cosa si intenda per «regole finanziarie», dal momento che il regolamento proposto contiene disposizioni a carattere non finanziario applicabili a tutti i fondi. Alla fine del considerando 2, andrebbe aggiunto un riferimento relativo al FEAMP, poiché il menzionato articolo 177 del TFUE riguarda solo i fondi strutturali.

Testo della proposta	Suggerimento della Corte	Osservazioni
Articolo 2 Definizioni		Cfr. aspetti da considerare n. 22) e n. 37)
Articolo 4 Obiettivi strategici		Cfr. aspetto da considerare n. 1) La Commissione e i legislatori dovrebbero considerare in particolare di fissare chiari valori-obiettivo per la spesa a favore dell'azione per il clima nell'ambito dei tre fondi relativi alla coesione, in linea con l'obiettivo quantificato di una spesa in tale ambito pari al 25 % dell'intero bilancio dell'UE.
Articolo 7 Preparazione e presentazione dell'accordo di partenariato		Cfr. aspetto da considerare n. 18)
Articolo 8 Contenuto dell'accordo di partenariato		Cfr. aspetti da considerare n. 16), n. 19) e n. 20)
Articolo 11 Condizioni abilitanti	Articolo 11 Condizioni abilitanti 1. Per ciascun obiettivo specifico o settore di sostegno o tipo di operazione, il presente regolamento stabilisce le condizioni preliminari per la sua attuazione efficace ed efficiente («condizioni abilitanti»).	Cfr. aspetti da considerare n. 9), n. 10) e n. 11)
1. Per ciascun obiettivo specifico il presente regolamento stabilisce le condizioni preliminari per la sua attuazione efficace ed efficiente («condizioni abilitanti»).	L'allegato III stabilisce le condizioni abilitanti orizzontali applicabili a tutti gli obiettivi specifici e i criteri necessari per valutarne il soddisfacimento.	
L'allegato IV stabilisce le condizioni abilitanti tematiche applicabili al FESR, al Fondo di coesione e al FSE+ e i criteri necessari per valutarne se sono soddisfatte.	L'allegato IV stabilisce le condizioni abilitanti tematiche applicabili al FESR, al Fondo di coesione e al FSE+ e i criteri necessari per valutarne se sono soddisfatte.	

Testo della proposta	Suggerimento della Corte	Osservazioni
2. In fase di elaborazione di un programma o di introduzione di un nuovo obiettivo specifico nel contesto della modifica di un programma, lo Stato membro valuta se sono soddisfatte le condizioni abilitanti collegate all'obiettivo specifico selezionato. Una condizione abilitante è soddisfatta se sono soddisfatti tutti i criteri correlati. Lo Stato membro individua in ciascun programma o ciascuna modifica di programma le condizioni abilitanti soddisfatte e quelle non soddisfatte e se ritiene soddisfatta una condizione abilitante indica la relativa giustificazione.	2. In fase di elaborazione di un programma o di introduzione di un nuovo obiettivo specifico o settore di sostegno o tipo di operazione nel contesto della modifica di un programma, lo Stato membro valuta se sono soddisfatte le condizioni abilitanti collegate all'obiettivo specifico o al settore di sostegno o al tipo di operazione selezionato, considerando le relazioni per paese e le raccomandazioni specifiche per paese risultanti dalla procedura del semestre europeo. Una condizione abilitante è soddisfatta se sono soddisfatti tutti i criteri correlati. Lo Stato membro individua in ciascun programma o ciascuna modifica di programma le condizioni abilitanti soddisfatte e quelle non soddisfatte e se ritiene soddisfatta una condizione abilitante indica la relativa giustificazione.	
3. Se una condizione abilitante non è soddisfatta al momento dell'approvazione del programma o della modifica del programma, lo Stato membro informa la Commissione appena ritiene soddisfatta tale condizione indicando la giustificazione.	3. Se una condizione abilitante non è soddisfatta al momento dell'approvazione del programma o della modifica del programma, lo Stato membro informa la Commissione appena ritiene soddisfatta tale condizione indicando la giustificazione.	
4. Entro tre mesi dal ricevimento delle informazioni di cui al paragrafo 3, la Commissione effettua una valutazione e informa lo Stato membro se concorda sul soddisfacimento della condizione. Se la Commissione non condivide la valutazione effettuata dallo Stato membro, essa ne informa lo Stato membro e gli dà la possibilità di presentare osservazioni entro un mese.	4. Entro tre mesi dal ricevimento delle informazioni di cui al paragrafo 3, la Commissione effettua una valutazione considerando le relazioni per paese e le raccomandazioni specifiche per paese risultanti dalla procedura del semestre europeo e informa lo Stato membro se concorda sul soddisfacimento della condizione. Se la Commissione non condivide la valutazione effettuata dallo Stato membro, essa ne informa lo Stato membro e gli dà la possibilità di presentare osservazioni entro un mese.	

Testo della proposta	Suggerimento della Corte	Osservazioni
5. Le spese relative a operazioni collegate all'obiettivo specifico non possono essere inserite in domande di pagamento fino a quando la Commissione non ha informato lo Stato membro del soddisfacimento della condizione abilitante a norma del paragrafo 4. Il primo comma non si applica alle operazioni che contribuiscono al soddisfacimento della corrispondente condizione abilitante.	5. Le spese relative a operazioni collegate all'obiettivo specifico <u>o</u> al settore di sostegno <u>o</u> al tipo di operazione non possono essere inserite in domande di pagamento fino a quando la Commissione non ha informato lo Stato membro del soddisfacimento della condizione abilitante a norma del paragrafo 4. Il primo comma non si applica alle operazioni che contribuiscono al soddisfacimento della corrispondente condizione abilitante.	
6. Lo Stato membro assicura che le condizioni abilitanti siano soddisfatte e applicate durante l'intero periodo di programmazione. Esso informa la Commissione in merito a qualsiasi modifica che incida sul soddisfacimento delle condizioni abilitanti. Se la Commissione ritiene che una condizione abilitante non sia più soddisfatta, essa ne informa lo Stato membro e gli dà la possibilità di presentare osservazioni entro un mese. Se la Commissione giunge alla conclusione che la condizione abilitante sia ancora insoddisfatta, le spese relative a operazioni collegate all'obiettivo specifico <u>o</u> al settore di sostegno <u>o</u> al tipo di operazione interessato non possono essere inserite in domande di pagamento a partire dalla data in cui la Commissione ne informa lo Stato membro.	6. Lo Stato membro assicura che le condizioni abilitanti siano soddisfatte e applicate durante l'intero periodo di programmazione. Esso informa la Commissione in merito a qualsiasi modifica che incida sul soddisfacimento delle condizioni abilitanti. Se la Commissione ritiene che una condizione abilitante non sia più soddisfatta, essa ne informa lo Stato membro e gli dà la possibilità di presentare osservazioni entro un mese. Se la Commissione giunge alla conclusione che la condizione abilitante sia ancora insoddisfatta, le spese relative a operazioni collegate all'obiettivo specifico <u>o</u> al settore di sostegno <u>o</u> al tipo di operazione interessato non possono essere inserite in domande di pagamento a partire dalla data in cui la Commissione ne informa lo Stato membro.	
7. L'allegato IV non si applica ai programmi sostenuti dal FEAMP. Articolo 12 Quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione 1. Lo Stato membro istituisce un quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione che prevede la sorveglianza, la predisposizione di relazioni e la valutazione della performance di un programma durante l'attuazione e contribuisce a misurare la performance generale dei fondi. Il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione consta di:	7. L'allegato IV non si applica ai programmi sostenuti dal FEAMP. Articolo 12 Quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione 1. Lo Stato membro istituisce un quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione che prevede la sorveglianza, la predisposizione di relazioni e la valutazione della performance di un programma durante l'attuazione e contribuisce a misurare la performance generale dei fondi. Il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione consta di:	

Testo della proposta	Suggerimento della Corte	Osservazioni
a) indicatori di output e di risultato collegati ad obiettivi specifici stabiliti nei regolamenti specifici dei fondi; b) target intermedi da conseguire entro la fine dell'anno 2024 per gli indicatori di output; e c) target finali da conseguire entro la fine dell'anno 2029 per gli indicatori di output e di risultato.	a) indicatori di output e di risultato collegati ad obiettivi specifici o settori di sostegno o <u>tipi di operazione</u> stabiliti nei regolamenti specifici dei fondi; b) target intermedi da conseguire entro la fine dell'anno 2024 per gli indicatori di output e di <u>risultato</u> ; e c) target finali da conseguire entro la fine dell'anno 2029 per gli indicatori di output e di risultato. <u>I target finali sono basati su una stima realistica delle dotazioni finanziarie totali per il periodo.</u>	
2. I target intermedi e i target finali sono stabiliti in relazione a ciascun obiettivo specifico nell'ambito di un programma, eccettuati l'assistenza tecnica e l'obiettivo specifico che affronta la deprivazione materiale stabilito all'articolo 4, lettera c), punto vii), del regolamento FSE+.	2. I target intermedi e i target finali sono stabiliti in relazione a ciascun obiettivo specifico o <u>settore di sostegno o tipo di operazione</u> nell'ambito di un programma, eccettuati l'assistenza tecnica e l'obiettivo specifico che affronta la deprivazione materiale stabilito all'articolo 4, lettera c), punto vii), del regolamento FSE+.	
3. I target intermedi e i target finali permettono alla Commissione e agli Stati membri di misurare i progressi compiuti verso il conseguimento degli obiettivi specifici. Essi rispondono alle prescrizioni dell'articolo 33, paragrafo 3, del regolamento finanziario. [...]	3. I target intermedi e i target finali permettono alla Commissione e agli Stati membri di misurare i progressi compiuti verso il conseguimento degli obiettivi specifici o <u>dei settori di sostegno o dei tipi di operazione</u> . Essi rispondono alle prescrizioni dell'articolo 33, paragrafo 3, del regolamento finanziario. [...]	
Articolo 14 Riesame intermedio		Cfr. aspetti da considerare n. 14) e n. 15)
Articolo 15 Misure per collegare l'efficacia dei fondi a una sana gestione economica [...]		Cfr. aspetti da considerare n. 4), n. 5) e n. 6)

Testo della proposta	Suggerimento della Corte	Osservazioni
13. I paragrafi da 1 a 12 non si applicano a priorità o programmi sostenuti a norma dell'articolo 4, lettera c), punto v), punto ii), del regolamento FSE+.		Nel paragrafo 13 del presente articolo va modificato il riferimento alle disposizioni del regolamento specifico relativo all'FSE+.
Articolo 16 Preparazione e presentazione dei programmi		Cfr. aspetto da considerare n. 21)
Articolo 17 Contenuto dei programmi		Cfr. aspetti da considerare n. 3) e n. 16)
Articolo 19 Modifica dei programmi		Cfr. aspetto da considerare n. 2)
Articolo 21 Trasferimento di risorse		Cfr. aspetto da considerare n. 2)
Articolo 29 Assistenza tecnica su iniziativa della Commissione		Cfr. aspetto da considerare n. 12)
Articolo 30 Assistenza tecnica degli Stati membri		Cfr. aspetto da considerare n. 12)
Articolo 31 Finanziamento a tasso forfettario dell'assistenza tecnica degli Stati membri		Cfr. aspetto da considerare n. 13)
Articolo 32 Finanziamento non collegato ai costi dell'assistenza tecnica degli Stati membri		Cfr. aspetto da considerare n. 13)

Testo della proposta	Suggerimento della Corte	Osservazioni
Articolo 35 Funzioni del comitato di sorveglianza 1. Il comitato di sorveglianza esamina: [...]	Articolo 35 Funzioni del comitato di sorveglianza 1. Il comitato di sorveglianza esamina: [...] i) <u>i progressi compiuti nell'attuare le azioni relative alla riduzione degli oneri amministrativi a carico dei beneficiari</u> [...] 2. <u>Il comitato di sorveglianza può formulare osservazioni all'autorità di gestione in merito agli elementi di cui ai precedenti paragrafi 1 e 2, comprese azioni relative alla riduzione degli oneri amministrativi a carico dei beneficiari. Esso controlla le azioni intraprese a seguito delle sue osservazioni.</u>	Il regolamento proposto dovrebbe imporre al comitato di sorveglianza di esaminare i progressi verso una riduzione degli oneri amministrativi. Il nuovo paragrafo aggiunto assicura l'allineamento tra l'articolo 35 e l'articolo 69, lettera b).
Articolo 36 Riesame annuale della performance		Cfr. aspetto da considerare n. 29)
Articolo 37 Trasmissione di dati		Cfr. aspetti da considerare n. 26) e n. 28) La Commissione e i legislatori dovrebbero considerare di esigere che i risultati della spesa a favore dell'azione per il clima siano oggetto di monitoraggio e relazioni, così come i livelli di spesa previsti.
Articolo 39 Valutazioni da parte dello Stato membro Articolo 40 Valutazione da parte della Commissione		Cfr. aspetto da considerare n. 30)

Testo della proposta	Suggerimento della Corte	Osservazioni
Articolo 49 Finanziamento a tasso forfettario dei costi indiretti in materia di sovvenzioni Articolo 50 Costi diretti per il personale in materia di sovvenzioni Articolo 51 Finanziamento forfettario dei costi ammissibili diversi dai costi diretti per il personale in materia di sovvenzioni	Articolo 49 Finanziamento a tasso forfettario dei costi indiretti in materia di sovvenzioni Articolo 50 Costi diretti per il personale in materia di sovvenzioni I costi diretti per il personale di un'operazione possono essere calcolati a tasso forfettario fino al 20 % dei costi diretti di tale operazione diversi dai costi diretti per il personale, senza che lo Stato membro sia tenuto a eseguire un calcolo per determinare il tasso applicabile, a condizione che i costi diretti dell'operazione non comprendano appalti pubblici di lavori o di forniture o servizi il cui valore superi le soglie stabilite all'articolo 4 della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio⁴⁶ o all'articolo 15 della direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio⁴⁷. Per l'AMIF, l'ISF e il BMVI i costi soggetti ad appalto pubblico e i costi diretti per il personale dell'operazione sono esclusi dalla base di calcolo del tasso forfettario. Articolo 51 Finanziamento forfettario dei costi ammissibili diversi dai costi diretti per il personale in materia di sovvenzioni	Cfr. aspetti da considerare n. 39) e n. 40)
Articolo 52 Strumenti finanziari		Cfr. aspetto da considerare n. 31)
Articolo 53 Attuazione degli strumenti finanziari		Cfr. aspetti da considerare n. 32) e n. 33)
Articolo 57 Ammissibilità		Cfr. aspetto da considerare n. 54)

Testo della proposta	Suggerimento della Corte	Osservazioni
Articolo 58 Costi non ammissibili [...] c) l'imposta sul valore aggiunto («IVA»), ad eccezione delle operazioni il cui costo totale sia inferiore a 5 000 000 EUR.		Cfr. aspetto da considerare n. 44)
Articolo 65 Autorità del programma 1. Ai fini dell'articolo [63, paragrafo 3,] del regolamento finanziario lo Stato membro individua per ciascun programma un'autorità di gestione e un'autorità di audit. Se uno Stato membro si avvale dell'opzione di cui all'articolo 66, paragrafo 2, l'organismo interessato nominato viene identificato come autorità del programma. Le stesse autorità possono essere responsabili di più di un programma. [...] 3. L'autorità di gestione può individuare uno o più organismi intermedi che svolgano determinati compiti sotto la sua responsabilità. Gli accordi tra l'autorità di gestione e gli organismi intermedi sono registrati per iscritto. [...] 5. L'organismo che attua il cofinanziamento del programma di cui all'articolo 11 del regolamento (UE) [Horizon Europe Rules for Participation] è individuato come organismo intermedio dall'autorità di gestione del programma pertinente, in conformità al paragrafo 3.	Articolo 65 Autorità del programma 1. Ai fini dell'articolo [63, paragrafo 3,] del regolamento finanziario lo Stato membro individua <u>nomina</u> per ciascun programma un'autorità di gestione e un'autorità di audit. Se uno Stato membro si avvale dell'opzione di cui all'articolo 66, paragrafo 2, l'organismo interessato <u>nominato</u> viene identificato come autorità del programma. Le stesse autorità possono essere responsabili di più di un programma. [...] 3. L'autorità di gestione può individuare <u>nominare</u> uno o più organismi intermedi che svolgano determinati compiti sotto la sua responsabilità. Gli accordi tra l'autorità di gestione e gli organismi intermedi sono registrati per iscritto. [...] 5. L'organismo che attua il cofinanziamento del programma di cui all'articolo 11 del regolamento (UE) [Horizon Europe Rules for Participation] è individuato <u>nominato</u> come organismo intermedio dall'autorità di gestione del programma pertinente, in conformità al paragrafo 3.	

Testo della proposta	Suggerimento della Corte	Osservazioni
Articolo 66 Funzioni dell'autorità di gestione 1. L'autorità di gestione è responsabile della gestione del programma allo scopo di conseguire gli obiettivi del programma. Essa ha in particolare le funzioni seguenti: [...]	Articolo 66 Funzioni dell'autorità di gestione 1. L'autorità di gestione è responsabile della gestione del programma, in conformità al principio della sana gestione finanziaria, allo scopo di conseguire gli obiettivi del programma. Essa ha in particolare le funzioni seguenti: [...]	
Articolo 67 Selezione delle operazioni da parte dell'autorità di gestione [...] 2. Su richiesta della Commissione, l'autorità di gestione consulta la Commissione e ne tiene presenti le osservazioni prima della presentazione iniziale dei criteri di selezione al comitato di sorveglianza e prima di qualsiasi successiva modifica di tali criteri.	Articolo 67 Selezione delle operazioni da parte dell'autorità di gestione [...] 2. Su richiesta della Commissione, l'autorità di gestione consulta la Commissione e ne tiene presenti le osservazioni prima della presentazione iniziale dei criteri di selezione al comitato di sorveglianza e prima di qualsiasi successiva modifica di tali criteri. <u>La Commissione individuerà i requisiti inutilmente onerosi e formulerà raccomandazioni agli Stati membri su come stimarli.</u>	Cfr. anche aspetti da considerare n. 42) e n. 43)
Articolo 68 Gestione del programma da parte dell'autorità di gestione [...] 2. Le verifiche di gestione di cui alla lettera a) del paragrafo 1 sono basate sulla valutazione dei rischi e proporzionate ai rischi individuati, definiti in una strategia di gestione dei rischi. Le verifiche di gestione comprendono verifiche amministrative riguardanti le domande di pagamento presentate dai beneficiari e le verifiche sul posto delle operazioni. Esse sono eseguite al più tardi prima della redazione dei conti in conformità all'articolo 92. [...]	Articolo 68 Gestione del programma da parte dell'autorità di gestione [...] 2. Le verifiche di gestione di cui alla lettera a) del paragrafo 1 sono basate sulla valutazione dei rischi e proporzionate ai rischi individuati, definiti in una strategia di gestione dei rischi. Le verifiche di gestione comprendono verifiche amministrative riguardanti le domande di pagamento presentate dai beneficiari e le verifiche sul posto delle operazioni. Esse sono eseguite al più tardi prima della redazione dei conti in conformità all'articolo 92. [...]	Cfr. aspetto da considerare n. 50)

Testo della proposta	Suggerimento della Corte	Osservazioni
<i>Articolo 72</i> Strategia di audit 1. [...] La strategia di audit comprende audit dei sistemi delle nuove autorità di gestione e delle autorità incaricate della funzione contabile da eseguire entro nove mesi dopo il primo anno di funzionamento. [...]	<i>Articolo 72</i> Strategia di audit 1. [...] La strategia di audit comprende audit dei sistemi delle nuove autorità di gestione e delle autorità incaricate della funzione contabile, nonché delle modifiche apportate alla metodologia disciplinante le verifiche di gestione e i sistemi informativi, da eseguire entro nove mesi dopo il primo anno di funzionamento. [...]	Cfr. aspetti da considerare n. 47) e n. 49)
<i>Articolo 73</i> Audit delle operazioni 1. Gli audit delle operazioni riguardano le spese dichiarate alla Commissione durante un periodo contabile in base ad un campione. Tale campione è rappresentativo e basato su metodi di campionamento statistici.	<i>Articolo 73</i> Audit delle operazioni 1. Gli audit delle operazioni riguardano le spese dichiarate alla Commissione durante un periodo contabile in base ad un campione. Tale campione è rappresentativo e basato su metodi di campionamento statistici. <u>In deroga, nel caso degli strumenti finanziari l'audit delle operazioni riguarda le spese ammissibili di cui all'articolo 62.</u>	Cfr. anche aspetti da considerare n. 51) e n. 53)
<i>Articolo 75</i> [...] 4. L'autorità di audit non effettua audit a livello della BEI o delle altre istituzioni finanziarie internazionali in cui uno Stato membro detiene una partecipazione per gli strumenti finanziari da queste attuati. La BEI o le altre istituzioni finanziarie internazionali in cui uno Stato membro detiene una partecipazione forniscono però alla Commissione e all'autorità di audit una relazione annuale di audit redatta dai loro revisori esterni entro la fine di ciascun anno civile. La relazione comprende le tematiche indicate nell'allegato XVII.	<i>Articolo 75</i> [...] 4. L'autorità di audit non effettua audit a livello della BEI o delle altre istituzioni finanziarie internazionali in cui uno Stato membro detiene una partecipazione per gli strumenti finanziari da queste attuati. La BEI o le altre istituzioni finanziarie internazionali in cui uno Stato membro detiene una partecipazione forniscono però alla Commissione e all'autorità di audit una relazione annuale di audit redatta dai loro revisori esterni entro la fine di ciascun anno civile. La relazione comprende le tematiche indicate nell'allegato XVII. <u>Gli accordi di audit o di verifica conclusi dalla BEI o da revisori esterni non limitano l'accesso della Corte dei conti europea alle informazioni necessarie per l'audit dei fondi dell'Unione.</u>	Cfr. anche aspetti da considerare n. 34), n. 35) e n. 36)

Testo della proposta	Suggerimento della Corte	Osservazioni
Articolo 77 Modalità proporzionate migliorate Articolo 78 Condizioni di applicazione delle modalità proporzionate migliorate Articolo 79 Modulazione durante il periodo di programmazione [...] 1. Paragrafo 1 Se la Commissione o l'autorità di audit concludono, in base agli audit effettuati e alla relazione annuale di controllo, che le condizioni di cui all'articolo 78 non sono più soddisfatte, la Commissione chiede all'autorità di audit di effettuare ulteriori attività di audit in conformità all'articolo 63, paragrafo 3, e di adottare azioni correttive.	Articolo 77 Modalità proporzionate migliorate Articolo 78 Condizioni di applicazione delle modalità proporzionate migliorate Articolo 79 Modulazione durante il periodo di programmazione [...] 1. Paragrafo 1 Se la Commissione o l'autorità di audit concludono, in base agli audit effettuati e alla relazione annuale di controllo, che le condizioni di cui all'articolo 78 non sono più soddisfatte, la Commissione chiede all'autorità di audit di effettuare ulteriori attività di audit in conformità all'articolo 63, paragrafo 3., <u>e l'autorità di gestione adotta di azioni correttive, e riferisce al comitato di sorveglianza e alla Commissione le azioni correttive previste e il loro risultato.</u>	Cfr. anche aspetto da considerare n. 55)
Articolo 88 [...] Articolo 88, paragrafo 3 [...] Gli audit della Commissione o degli Stati membri sono mirati esclusivamente a verificare il rispetto delle condizioni per il rimborso da parte della Commissione.	Articolo 88 [...] Articolo 88, paragrafo 3 [...] Gli audit della Commissione o degli Stati membri sono mirati esclusivamente a verificare il rispetto delle condizioni per il rimborso da parte della Commissione. <u>In deroga, se l'operazione o un progetto formante parte di un'operazione è attuato tramite appalto pubblico, l'audit riguarda anche il rispetto delle norme in materia di appalti pubblici.</u>	Cfr. aspetto da considerare n. 41)

Testo della proposta	Suggerimento della Corte	Osservazioni
Articolo 93 Esame dei conti Articolo 94 Calcolo del saldo Articolo 95 Procedura di esame dei conti Articolo 96 Procedura di esame dei conti in contraddittorio		Cfr. aspetti da considerare n. 56) e n. 57)
Articolo 98 Rettifiche finanziarie effettuate dalla Commissione		Cfr. aspetto da considerare n. 58)
Allegato I Dimensioni e codici delle tipologie di intervento per il FESR, il FSE+ e il Fondo di coesione — articolo 17, paragrafo 5		Cfr. aspetto da considerare n. 25) La Commissione e i legislatori dovrebbero inoltre considerare di ridurre il coefficiente per il calcolo del sostegno al conseguimento degli obiettivi in materia di cambiamenti climatici al 40 % per le nuove costruzioni di ferrovie e di ridurre allo 0 % il coefficiente per la digitalizzazione dei trasporti su strada.
Allegato II Modello per l'accordo di partenariato — Articolo 7, paragrafo 4		Cfr. aspetto da considerare n. 16)
Allegato III Condizioni abilitanti orizzontali — articolo 11, paragrafo 1		Cfr. aspetti da considerare n. 7) e n. 8)

Testo della proposta	Suggerimento della Corte	Osservazioni
Allegato IV Condizioni abilitanti tematiche applicabili al FESR, FSE+ e al Fondo di coesione — articolo 11, paragrafo 1 [...] [Colonna «Obiettivo specifico»] [...] 2.2 Promuovere l'energia rinnovabile attraverso investimenti nella generazione di capacità FESR e Fondo di coesione: 2.2 Promuovere l'energia rinnovabile attraverso investimenti nella generazione di capacità [...] FESR e Fondo di coesione: 2.5 Migliorare l'efficienza idrica FESR e Fondo di coesione: 2.6 Sviluppare la (transizione alla) economia circolare, attraverso investimenti nel settore dei rifiuti e dell'efficienza delle risorse FESR e Fondo di coesione: 2.6 Promuovere le infrastrutture verdi negli ambienti urbani e la riduzione dell'inquinamento [...]	Allegato IV Condizioni abilitanti tematiche applicabili al FESR, FSE+ e al Fondo di coesione — articolo 11, paragrafo 1 [...] [Colonna «Obiettivo specifico»] [...] 2.2 Promuovere l'energia rinnovabile attraverso investimenti nella generazione di capacità FESR e Fondo di coesione: 2.2 Promuovere l'energia rinnovabile attraverso investimenti nella generazione di capacità [...] FESR e Fondo di coesione: 2.5 Migliorare <u>la gestione sostenibile delle risorse idriche</u> FESR e Fondo di coesione: 2.6 Sviluppare la Promuovere la (transizione ad una) economia circolare, attraverso investimenti nel settore dei rifiuti e dell'efficienza delle risorse FESR e Fondo di coesione: 2.6 Promuovere Rafforzare la biodiversità, le infrastrutture verdi negli ambienti urbani e la riduzione dell'inquinamento [...]	Cfr. anche aspetti da considerare n. 7) e n. 8)

Testo della proposta	Suggerimento della Corte	Osservazioni
3.3 Mobilità sostenibile, resiliente ai cambiamenti climatici, intelligente e intermodale, a livello regionale e locale, compreso un accesso migliore alla mobilità TEN-T e transfrontaliera [...]	3.3 MSviluppare una mobilità sostenibile, resiliente ai cambiamenti climatici, intelligente e intermodale, a livello regionale e locale, compreso un accesso migliore alla mobilità TEN-T e transfrontaliera [...]	
FSE:	FSE:	
4.1.1 Migliorare l'accesso all'occupazione di tutte le persone in cerca di occupazione, compresi i giovani e le persone inattive e promuovere il lavoro autonomo e l'economia sociale	4.1.1 Migliorare l'accesso all'occupazione di tutte le persone in cerca di occupazione, compresi i in particolare dei giovani, dei disoccupati di lunga durata e delle e persone inattive, e promuovere <u>promuovendo</u> il lavoro autonomo e l'economia sociale;	
4.1.2 Modernizzare le istituzioni e i servizi del mercato del lavoro per garantire assistenza e sostegno tempestivi e su misura nel contesto dell'incontro tra domanda e offerta, delle transizioni e della mobilità [...]	4.1.2 Modernizzare le istituzioni e i servizi del mercato del lavoro per <u>valutare e anticipare i</u> bisogni in termini di competenze e <u>garantire</u> assistenza e sostegno tempestivi e su misura nel contesto dell'incontro tra domanda e offerta, delle transizioni e della mobilità; [...]	
FSE:	FSE:	
4.1.3 Promuovere un equilibrio migliore tra vita professionale e privata, compreso l'accesso ai servizi di assistenza all'infanzia e un ambiente di lavoro sano e adeguato, attento ai rischi per la salute, all'adattamento dei lavoratori ai cambiamenti e all'invecchiamento attivo e in buona salute; [...]	4.1.3 Promuovere la <u>partecipazione delle donne al mercato del lavoro</u>, un equilibrio migliore tra vita professionale e privata, compreso l'accesso ai servizi di assistenza all'infanzia e un ambiente di lavoro sano e adeguato, attento ai rischi per la salute, all'adattamento dei lavoratori <u>delle imprese e degli imprenditori ai</u> cambiamenti e all'invecchiamento attivo e in buona salute; [...]	
FSE:	FSE:	
4.2.1 Migliorare la qualità, l'efficacia e la rilevanza per il mercato del lavoro dei sistemi di istruzione e formazione; [...]	4.2.1 Migliorare la qualità, l'efficacia e la rilevanza per il mercato del lavoro dei sistemi di istruzione e formazione, <u>al fine di sostenere l'acquisizione di competenze essenziali, tra cui quelle digitali;</u> [...]	

Testo della proposta	Suggerimento della Corte	Osservazioni
4.2.3 Promuovere la parità di accesso, in particolare per i gruppi svantaggiati, a un'istruzione e una formazione inclusive e di qualità, che vada dall'educazione e dalla cura della prima infanzia all'istruzione generale e formazione professionale fino al livello terziario; [...]	4.2.3 Promuovere la parità di accesso a un'istruzione e una formazione di qualità e inclusive, nonché il relativo completamento, in particolare per i gruppi svantaggiati, <u>che vada dall'educazione e dalla cura della prima infanzia all'istruzione generale e all'istruzione e formazione professionale fino al livello terziario e all'istruzione e all'apprendimento in età adulta, anche agevolando la mobilità a fini di apprendimento per tutta l'istruzione e una formazione inclusive e di qualità, che vada dall'educazione e dalla cura della prima infanzia all'istruzione generale e all'istruzione e formazione professionale fino al livello terziario</u> [...]	
FSE: 4.3.1 Promuovere l'inclusione attiva, anche al fine di promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva, migliorare l'occupabilità;	FSE: 4.3.1 Promuovere Sviluppare l'inclusione attiva, anche al fine di promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva, migliorare l'occupabilità;	
FSE: 4.3.2 Promuovere l'integrazione socioeconomica delle comunità emarginate come la comunità rom; [...]	FSE: 4.3.2 Promuovere l'integrazione socioeconomica <u>dei cittadini di paesi non-UE e delle comunità emarginate come la comunità rom;</u> [...]	
FSE: 4.3.4 Rafforzare un accesso paritario e tempestivo a servizi di qualità, sostenibili e accessibili; migliorare l'accessibilità, l'efficacia e la resilienza dei sistemi sanitari; migliorare l'accesso a servizi di assistenza a lungo termine [...]	FSE: 4.3.4 Rafforzare un accesso paritario e tempestivo a servizi di qualità, sostenibili e accessibili; <u>modernizzare i sistemi di protezione sociale, anche promuovendo l'accesso alla protezione sociale; migliorare l'accessibilità, l'efficacia e la resilienza dei sistemi sanitari; migliorare l'accesso a e dei servizi di assistenza a lungo termine</u> [...]	

Testo della proposta	Suggerimento della Corte	Osservazioni
Allegato V Modello per i programmi finanziati a titolo del FESR (obiettivo Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita), del FSE+, del Fondo di coesione e del FEAMP — articolo 16, paragrafo 3 2.1.1.2 Indicatori [Tabella 3: indicatori di risultato] [...] Sezione 4 Condizioni abilitanti Riferimento: articolo 19, paragrafo 3, lettera h) [...]	Allegato V Modello per i programmi finanziati a titolo del FESR (obiettivo Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita), del FSE+, del Fondo di coesione e del FEAMP — articolo 16, paragrafo 3 [...] Sezione 4 Condizioni abilitanti Riferimento: articolo 129, paragrafo 3, lettera h) [...]	Cfr. anche aspetti da considerare n. 14) e n. 16) In aggiunta, la tabella 2.1.1.2 dell'allegato V al regolamento proposto dovrebbe includere valori-obiettivo intermedi (<i>milestones</i>) per gli indicatori di risultato, in linea con le disposizioni del regolamento specifico disciplinante l'FSE+ previste all'articolo 15, paragrafo 3, della proposta di regolamento relativo all'FSE+.
Allegato VII Modello per la trasmissione di dati — articolo 37 e articolo 68, paragrafo 1, lettera g)		L'allegato VII al regolamento proposto dovrebbe includere chiarimenti su quali informazioni dovrebbero essere trasmesse per i programmi sostenuti dall'FSE+, dall'AMIF, dall'ISF e dal BMVI. L'allegato VII dovrebbe inoltre includere informazioni per i «finanziamenti non collegati ai costi», in linea con quanto disposto dall'articolo 125, paragrafo 3, del regolamento finanziario.
Allegato X Requisiti fondamentali dei sistemi di gestione e controllo e loro classificazione — articolo 63, paragrafo 1		Cfr. aspetto da considerare n. 48)
Allegato XIV Modello per la descrizione del sistema di gestione e controllo — articolo 63, paragrafo 9		Cfr. aspetti da considerare n. 48) e n. 49)

Testo della proposta	Suggerimento della Corte	Osservazioni
Allegato XV Modello per la dichiarazione di affidabilità di gestione — articolo 68, paragrafo 1, lettera f) Io/Noi, sottoscritto/i [...] con la presente dichiaro/dichiariamo che: [...] b) le spese registrate nei conti sono conformi al diritto applicabile e sono state usate per gli scopi previsti,	Allegato XV Modello per la dichiarazione di affidabilità di gestione — articolo 68, paragrafo 1, lettera f) Io/Noi, sottoscritto/i [...] con la presente dichiaro/dichiariamo che: [...] b) le spese registrate nei conti sono conformi al diritto applicabile e sono state usate per gli scopi previsti, c) <u>i sistemi di controllo predisposti assicurano la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti.</u> Confermo/confermiamo che le irregolarità individuate nell'audit finale o nelle relazioni di controllo per il periodo contabile sono state trattate adeguatamente nei conti, in particolare per rispettare l'articolo 92 per quanto riguarda la presentazione di conti che forniscano garanzie che le irregolarità sono sotto la soglia di rilevanza del 2 %.	Cfr. paragrafo 124.
Disposizioni attualmente non incluse nella proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti, COM(2018) 375 final.		La proposta dovrebbe reintrodurre nell'RDC una valutazione indipendente obbligatoria e principi di valutazione comuni obbligatori, quali ad esempio l'analisi costi-benefici, al fine di selezionare le operazioni considerevoli dal punto di vista finanziario che presentino il miglior rapporto tra benefici e costi. Cfr. aspetto da considerare n. 45)
n.a.		

Testo della proposta	Suggerimento della Corte	Osservazioni
n.a.		Il regolamento proposto dovrebbe limitare il contributo dell'UE ai progetti generatori di entrate a quanto necessario, introducendo tassi forfettari che pongano un limite massimo alla spesa ammissibile complessiva per i progetti generatori di entrate per settore, sulla base di un'analisi degli elementi probatori disponibili, oppure facendo ricorso agli strumenti finanziari quale opzione preferita per cofinanziare progetti generatori di entrate. Cfr. aspetto da considerare n. 46)

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione,
COM(2018) 372 final

Articolo 7 Indicatori 1. Gli indicatori comuni di output e di risultato figuranti nell'allegato I per quanto riguarda il FESR e il Fondo di coesione e, se necessario, gli indicatori di output e di risultato specifici per ciascun programma sono utilizzati in conformità all'articolo [12, paragrafo 1], secondo comma, lettera a), all'articolo [17, paragrafo 3], lettera d), punto ii), e all'articolo [37, paragrafo 2], lettera b), del regolamento (UE) 2018/xxxx [new CPR]. [...]	Articolo 7 Indicatori 1. Gli indicatori comuni di output e di risultato figuranti nell'allegato I per quanto riguarda il FESR e il Fondo di coesione e, se necessario, gli indicatori di output e di risultato specifici per ciascun programma sono utilizzati in conformità all'articolo [12, paragrafo 1], secondo comma, lettera a), all'articolo [17, paragrafo 3], lettera d), punto ii), e all'articolo [37, paragrafo 2], lettera b), del regolamento (UE) 2018/xxxx [new CPR]. [...]	Cfr. aspetti da considerare n. 24) e n. 27)
Allegato I Indicatori comuni di output e di risultato per il FESR e il Fondo di coesione — articolo 7, paragrafo 1		Cfr. aspetti da considerare n. 22), n. 23) e n. 24)

Testo della proposta	Suggerimento della Corte	Osservazioni
Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo sociale europeo Plus (FSE+), COM(2018) 382 final		
Articolo 2 Definizioni		Cfr. aspetto da considerare n. 22)
Articolo 15 Indicatori e relazioni 1. I programmi che beneficiano del sostegno generale della componente del FSE+ in regime di gestione concorrente si avvalgono di indicatori comuni di output e di risultato, come indicato all'allegato I del presente regolamento, per monitorare i progressi compiuti nell'attuazione. I programmi possono utilizzare anche indicatori specifici per programma. 2. Il valore di base per gli indicatori di output comuni e specifici per programma è fissato a zero. Se pertinente per la natura delle operazioni sostenute, i valori intermedi e i valori obiettivo cumulativi per tali indicatori sono espressi in numeri assoluti. I valori comunicati per gli indicatori di output sono espressi in numeri assoluti. [...]	1. I programmi che beneficiano del sostegno generale della componente del FSE+ in regime di gestione concorrente si avvalgono di indicatori comuni di output e di risultato, come indicato all'allegato I del presente regolamento, per monitorare i progressi compiuti nell'attuazione. I programmi possono utilizzare anche indicatori specifici per programma. 2. Il valore di base per gli indicatori di output comuni e specifici per programma è fissato a zero. Se pertinente per la natura delle operazioni sostenute, i valori intermedi e i valori obiettivo cumulativi quantificati per tali indicatori sono espressi in numeri assoluti. I valori comunicati per gli indicatori di output sono espressi in numeri assoluti. [...]	Cfr. anche aspetti da considerare n. 24) e n. 27)
Allegati I — III		Cfr. aspetto da considerare n. 24)

Testo della proposta	Suggerimento della Corte	Osservazioni
Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni specifiche per l'obiettivo «Cooperazione territoriale europea» (Interreg) sostenuto dal Fondo europeo di sviluppo regionale e dagli strumenti di finanziamento esterno, COM(2018) 374 final		
Articolo 33 Indicatori per l'obiettivo «Cooperazione territoriale europea» (Interreg)	1. Gli indicatori comuni di output e gli indicatori comuni di risultato, figuranti nell'allegato [I] del regolamento (UE) [nuovo FESR] e, se necessario, gli indicatori di output e di risultato specifici per ciascun programma sono utilizzati in conformità all'articolo [12, paragrafo 1.] del regolamento (UE) [nuovo CPR] e agli articoli 17, paragrafo 3, lettera d), punto ii), e 31, paragrafo 2, lettera b), del presente regolamento.	Cfr. aspetto da considerare n. 27)
Articolo 48 Audit delle operazioni		Cfr. aspetto da considerare n. 52)
Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e che abroga il regolamento (UE) n. 508/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, COM(2018) 390 final		
Allegato I Indicatori comuni		Le disposizioni dovrebbero prescrivere l'utilizzo sia di indicatori di «output» sia di indicatori di «risultato». Dovrebbero inoltre specificare gli indicatori comuni che gli Stati membri devono utilizzare per ciascun ambito del sostegno o tipo di operazione e rendere tali rendicontazioni obbligatorie

Testo della proposta	Suggerimento della Corte	Osservazioni
Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo Asilo e migrazione, COM(2018) 471 final		
Allegato VIII Indicatori di output e indicatori di risultato di cui all'articolo 28, paragrafo 3		Le disposizioni dovrebbero prescrivere l'utilizzo sia di indicatori di «output» sia di indicatori di «risultato». Dovrebbero inoltre prevedere la rendicontazione obbligatoria in merito a tutti gli indicatori di realizzazione (<i>output</i>) e di risultato nell'ambito di un obiettivo specifico
Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce, nell'ambito del Fondo per la gestione integrata delle frontiere, lo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e i visti, COM(2018) 473 final		
Allegato VIII Indicatori di output e indicatori di risultato di cui all'articolo 25, paragrafo 3		Le disposizioni dovrebbero prescrivere l'utilizzo sia di indicatori di «output» sia di indicatori di «risultato». Dovrebbero inoltre prevedere la rendicontazione obbligatoria in merito a tutti gli indicatori di realizzazione (<i>output</i>) e di risultato nell'ambito di un obiettivo specifico
Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo Sicurezza interna, COM(2018) 472 final		
Allegato VIII Indicatori di output e indicatori di risultato di cui all'articolo 24, paragrafo 3		Le disposizioni dovrebbero prescrivere l'utilizzo sia di indicatori di «output» sia di indicatori di «risultato». Dovrebbero inoltre prevedere la rendicontazione obbligatoria in merito a tutti gli indicatori di realizzazione (<i>output</i>) e di risultato nell'ambito di un obiettivo specifico