Parlamento europeo
2019-2024

Commissione per il controllo dei bilanci

2022/2020(INI)

26.6.2023

PROGETTO DI RELAZIONE

sulle possibilità per accrescere l'affidabilità degli audit e dei controlli realizzati dalle autorità nazionali nel quadro della gestione concorrente
(2022/2020(INI))

Commissione per il controllo dei bilanci

Relatrice: Monika Hohlmeier

INDICE

Pagina

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO.....3

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

sulle possibilità per accrescere l'affidabilità degli audit e dei controlli realizzati dalle autorità nazionali nel quadro della gestione concorrente
(2022/2020(INI))

Il Parlamento europeo,

– visto il regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 ("regolamento finanziario")[1] e la comunicazione della Commissione del 16 maggio 2022 su una sua proposta di revisione (COM(2022)0223),

– visto il suo progetto di posizione sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione,

– visto il regolamento (UE) 2021/2116 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 dicembre 2021, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il regolamento (UE) n. 1306/2013[2],

– visto il regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti[3],

– vista la relazione annuale della Corte dei conti europea sull'esecuzione del bilancio dell'UE per l'esercizio finanziario 2021,

– visto lo studio dal titolo "Research for REGI Committee – Gold-Plating in the European Structural and Investment Funds" (Ricerca per la commissione REGI – Sovraregolamentazione nei Fondi strutturali e d'investimento europei), pubblicato dalla direzione generale delle Politiche interne il 16 gennaio 2017[4],

[1] GU L 193 del 30.7.2018, pag. 1.
[2] GU L 435 del 6.12.2021, pag. 187.
[3] GU L 231 del 30.6.2021, pag. 159.
[4] Studio – "Research for REGI Committee – Gold-plating in the European Structural and Investment Funds" (Ricerca per la commissione REGI – Sovraregolamentazione nei Fondi strutturali e d'investimento europei), Parlamento europeo, direzione generale delle Politiche interne, dipartimento tematico B – Politiche strutturali e di coesione, 16 gennaio 2017.

– visto lo studio, richiesto dalla sua commissione per il controllo dei bilanci, dal titolo "Single Audit Approach – Root Causes of the Weaknesses in the Work of the Member States' Managing and Audit Authorities" (Approccio dell'audit unico – cause profonde delle carenze delle autorità di gestione e di audit degli Stati membri), pubblicato dalla sua direzione generale delle Politiche interne il 30 aprile 2022[5],

– viste le sue precedenti decisioni e risoluzioni sul discarico alla Commissione per gli esercizi 2019, 2020, 2021 e 2022[6],

– visto l'articolo 54 del suo regolamento,

– visto il parere della commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale,

– vista la relazione della commissione per il controllo dei bilanci (A9-0000/2023),

A. considerando che l'articolo 317 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea stabilisce che "Il regolamento prevede gli obblighi di controllo e di revisione contabile degli Stati membri nell'esecuzione del bilancio e le responsabilità che ne derivano";

B. considerando che l'articolo 127[7] del regolamento finanziario definisce il concetto di "riconoscimento reciproco degli audit" per tutti gli interventi finanziati con i fondi dell'UE; sottolinea che tale articolo getta le basi affinché i revisori possano fare affidamento su precedenti attività di audit quando queste sono state svolte nel rispetto delle norme dell'UE e delle norme internazionali applicabili e da un revisore indipendente; evidenzia che il principio dell'audit unico mira a evitare una duplicazione del lavoro di audit, riducendo i costi complessivi delle attività di audit e riducendo gli oneri amministrativi per i soggetti sottoposti ad audit;

C. considerando che, a norma dell'articolo 247 del regolamento finanziario, la Commissione deve includere una stima del livello di errore nelle spese dell'Unione sulla base di una metodologia coerente nella sua relazione annuale sulla gestione e il rendimento;

D. considerando che l'articolo 69 del regolamento recante disposizioni comuni impone agli Stati membri l'obbligo di disporre di sistemi di gestione e di controllo per i loro programmi e di adottare, su richiesta della Commissione, tutte le azioni necessarie per garantirne l'efficace funzionamento, comprese le verifiche contabili, alle quali la Commissione o i rappresentanti autorizzati possono partecipare, e di garantire la conservazione di tutti i documenti necessari per la pista di controllo;

---

[5] Studio – "Single Audit Approach – Root Causes of the Weaknesses in the Work of the Member States' Managing and Audit Authorities" (Approccio dell'audit unico – cause profonde delle carenze delle autorità di gestione e di audit degli Stati membri), Parlamento europeo, direzione generale delle Politiche interne, dipartimento tematico D, Affari di bilancio, 30 aprile 2022.

[6] Testi approvati, P9_TA(2020)0114, P9_TA(2021)0164, P9_TA(2022)0144, P9_TA(2023)0137.

[7] Articolo 127: "**Riconoscimento reciproco degli audit**. Fatte salve le possibilità esistenti di effettuare ulteriori audit, qualora un revisore indipendente abbia realizzato sui rendiconti finanziari e sulle relazioni che illustrano l'utilizzo di un contributo dell'Unione un audit fondato sui principi di audit riconosciuti a livello internazionale, che fornisce una ragionevole garanzia di affidabilità, tale audit costituisce la base della garanzia globale di affidabilità, come ulteriormente specificato, ove opportuno, nella normativa settoriale, purché siano sufficientemente comprovate l'indipendenza e la competenza del revisore. A tal fine, la relazione del revisore indipendente e la relativa documentazione di audit sono messe a disposizione su richiesta del Parlamento europeo, della Commissione, della Corte dei conti e delle autorità di audit degli Stati membri".

Cause di fondo che incidono sulla gestione, sul controllo e sull'audit delle spese dell'UE nell'ambito della gestione concorrente

1. sottolinea che la complessità delle norme sui fondi dell'UE, unitamente alle frequenti modifiche dei regolamenti tra i periodi di programmazione, possono comportare incertezza giuridica o problemi di conformità, nonché interpretazioni errate e carenze nell'attuazione, che generano un rischio più elevato di errori; si rammarica del fatto che gli orientamenti della Commissione siano spesso molto teorici, eccessivamente dettagliati, tecnocratici e aperti a interpretazioni divergenti (ad esempio per quanto riguarda i conflitti di interesse), inducendo le autorità del programma a reagire all'incertezza e ai rischi percepiti massimizzando le misure di salvaguardia o creando misure di elusione; sottolinea che tali misure rafforzano le pratiche di sovraregolamentazione[8] o le continue modifiche delle norme di attuazione; deplora il fatto che tali aspetti, che creano oneri amministrativi inutili, potrebbero incidere negativamente sul livello di attrattiva dei fondi dell'UE per i potenziali beneficiari negli Stati membri; sottolinea che le autorità di gestione incorrono nel rischio di errori a causa di norme complesse e poco chiare, nonostante le loro migliori intenzioni di rispettare i regolamenti dell'UE, e potrebbero anche portare a un certo grado di frustrazione dei portatori di interessi;

2. sostiene che la traduzione nel settore del diritto è una procedura complessa e impegnativa che aggiunge un ulteriore livello di difficoltà all'interpretazione, in quanto la traduzione giuridica deve essere accurata e trasporre le stesse idee espresse nel testo di partenza e i termini giuridici riflettono concetti giuridici che variano tra i diversi ordinamenti giuridici, in particolare nei settori della gestione, del controllo e dell'audit, che potrebbero essere molto tecnici;

3. ricorda le osservazioni dell'autorità di discarico per quanto riguarda l'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza e il coinvolgimento delle autorità regionali e locali e di altri portatori di interessi che non sono stati sufficientemente coinvolti nella definizione dei programmi nazionali;

4. sottolinea che gli errori e le irregolarità dovrebbero essere individuati e corretti in primo luogo dalle autorità di gestione; ricorda che la Corte dei conti europea (ECA) ha rilevato che nell'attuazione della politica di coesione[9] le verifiche delle autorità di gestione sono ancora parzialmente inefficaci nel prevenire o individuare irregolarità nelle spese dichiarate dai beneficiari;

5. insiste sul fatto che gli organismi di audit degli Stati membri devono rispettare le norme riconosciute a livello internazionale in materia di audit; afferma che il mancato rispetto di tali norme potrebbe compromettere l'affidabilità e la qualità dell'attività di audit e rappresentare pertanto una minaccia per l'approccio dell'audit unico; osserva, a tale proposito, che l'ECA ha ripetutamente individuato carenze nell'ambito di applicazione, nella qualità, nella documentazione e nella rendicontazione del lavoro di talune autorità di audit nazionali[10]; ritiene che le debolezze riscontrate nel lavoro di varie autorità di

[8] La sovraregolamentazione è definita come norme e obblighi normativi aggiuntivi che vanno oltre i requisiti stabiliti a livello dell'UE e che rendono l'attuazione dei fondi dell'UE più costosa e onerosa per gli organismi e i beneficiari dei programmi.
[9] Relazione annuale sull'esecuzione del bilancio dell'UE per l'esercizio finanziario 2021, pag. 160.
[10] Relazione annuale sull'esecuzione del bilancio dell'UE per l'esercizio finanziario 2021, pagg. 163-168.

audit comprese nel campione dell'ECA limitino attualmente il grado di attendibilità di tale lavoro; sottolinea l'importanza che gli Stati membri dispongano di un quadro di base con responsabilità chiare e dettagliate per garantire la qualità degli audit, al fine di evitare interpretazioni errate delle norme dell'UE; insiste sul fatto che, se le autorità di audit operano in modo efficace e applicano norme internazionali, dovrebbero essere evitati doppi audit per ridurre gli oneri burocratici e utilizzare in modo efficiente le capacità di audit;

6. sottolinea che, al fine di effettuare verifiche e audit dei programmi finanziati con i fondi dell'UE, è essenziale disporre di risorse umane competenti con un'esperienza adeguata e una memoria istituzionale a diversi livelli; deplora che la mancanza di risorse sufficienti, compresa la formazione delle capacità dedicate alle funzioni di controllo, sia un fattore che incide sulla capacità delle autorità di gestione (nell'ambito della politica di coesione) e degli organismi pagatori (nell'ambito della politica agricola comune) di effettuare controlli e verifiche efficaci e approfonditi della spesa[11]; ricorda, in tale contesto, la necessità di migliorare i metodi e l'attuazione dell'assistenza tecnica che la Commissione può fornire alle autorità degli Stati membri;

7. sottolinea che gli organismi di audit indipendenti e altri organismi che gestiscono fondi negli Stati membri sono un requisito fondamentale per l'affidabilità e la qualità dei risultati dell'audit; ricorda che in alcuni Stati membri gli organismi statali con funzioni di vigilanza hanno assistito a nomine arbitrarie che hanno sollevato interrogativi per quanto riguarda la loro imparzialità nell'individuazione e nella segnalazione della corruzione; sottolinea che le carenze dei meccanismi di controllo indipendenti e le interconnessioni illegali tra le strutture politiche e oligarchiche in ambito economico e sociale favoriscono la corruzione[12];

8. ribadisce la propria preoccupazione per la differenza tra il metodo di calcolo degli errori dell'ECA e quello della Commissione, che crea confusione e riduce il senso di urgenza necessario per affrontare le cause profonde degli errori; sottolinea che tali divergenze non emergono in tutti i settori di spesa; evidenzia che è necessaria un'adeguata copertura dell'audit per un campione statistico rappresentativo che rifletta l'elevato grado di fiducia necessario affinché il lavoro di audit possa condurre a conclusioni affidabili; invita la Commissione a migliorare la sua metodologia e a cooperare con l'ECA al fine di rafforzare l'armonizzazione onde fornire cifre più comparabili e continuare ad adottare un approccio basato sul rischio in caso di gravi carenze in alcuni Stati membri o settori;

Raccomandazioni sulle possibilità per accrescere l'affidabilità degli audit e dei controlli nel quadro della gestione concorrente

9. invita la Commissione a continuare a individuare modalità per assistere gli Stati membri nel recepimento delle direttive, nella formulazione di orientamenti e nell'attuazione dei fondi dell'UE, tenendo conto dell'interazione tra le norme dell'UE e la legislazione nazionale; ricorda, in tale contesto, l'importanza di effettuare valutazioni d'impatto, valutazioni e controlli dell'adeguatezza rigorosi per valutare se la legislazione e i

[11] "Approccio dell'audit unico – cause profonde delle carenze delle autorità di gestione e di audit degli Stati membri", pag. 57.
[12] https://commission.europa.eu/system/files/2022-07/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf.

programmi di spesa dell'UE siano adatti allo scopo; sottolinea la necessità che la Commissione affronti tempestivamente le sovrapposizioni, le incoerenze e le carenze normative individuate durante i controlli dell'adeguatezza, tenendo conto delle esperienze a livello nazionale e/o regionale, e adotti misure adeguate per garantire l'efficacia, la pertinenza e la coerenza dei programmi dell'UE;

10. invita la Commissione a ridurre, da un lato, la sovraregolamentazione e, dall'altro, l'attuazione o il recepimento tardivi, frammentati o incompleti della legislazione europea, in quanto ciò perturba l'armonizzazione e porta a distorsioni nell'UE, con l'applicazione di norme contraddittorie nella spesa dei fondi europei;

11. critica il fatto che sempre più proposte legislative non dispongano di una valutazione d'impatto approfondita con il coinvolgimento di tutti i vari portatori di interessi e di una chiara analisi finanziaria e di bilancio; invita la Commissione ad attribuire maggiore importanza alla qualità del lavoro legislativo e ad adottare un approccio realistico riguardo alle conseguenze amministrative, finanziarie e di bilancio;

12. invita la Commissione a rafforzare la cooperazione con gli Stati membri, in particolare per evitare problemi di traduzione errata che potrebbero ostacolare l'interpretazione uniforme del diritto dell'UE, nonché imporre un ulteriore onere amministrativo alle autorità nazionali nell'interpretazione e nell'applicazione delle disposizioni pertinenti, in modo che esse non siano obbligate a ricorrere a versioni esistenti in altre lingue ufficiali[13]; sottolinea che la Commissione dovrebbe garantire un'applicazione orizzontale delle norme in materia di audit in tutti gli Stati membri, al fine di evitare diversi livelli di controllo e applicazione; suggerisce alla Commissione di mettere a punto una metodologia di audit snella per le autorità che ottengono risultati soddisfacenti e seguono tutte le raccomandazioni della Commissione;

13. invita la Commissione e gli Stati membri, nell'attuazione dei programmi dell'UE, a tenere sempre conto delle esigenze e dell'esperienza degli enti regionali e locali coinvolti nell'attuazione dei fondi, sia per quanto riguarda la loro capacità amministrativa che l'adeguatezza delle procedure operative e di audit che devono attuare;

14. è del parere che la digitalizzazione e l'adozione di strumenti informatici più sofisticati migliorerebbero la gestione, il controllo e l'audit dei fondi dell'UE e potrebbero contribuire a ridurre in modo sostanziale la burocrazia; ritiene che la digitalizzazione consenta un accesso più facile e rapido a dati importanti durante le verifiche e, pertanto, una riduzione del numero di controlli; sottolinea che, tuttavia, nessun sistema informatico potrebbe mai sostituire completamente il fattore umano; insiste sul fatto che il personale ben formato continua a svolgere un ruolo importante nel sistema di gestione e di controllo dei fondi dell'UE; invita gli Stati membri a migliorare la digitalizzazione del lavoro amministrativo in vista di un approccio armonizzato e a garantire un'adeguata formazione del personale coinvolto nell'attuazione dei fondi dell'UE, nonché nei controlli e negli audit, consentendo loro di comprendere appieno le capacità degli strumenti informatici, di sapere cosa aspettarsi in termini di risultati prodotti e di comprendere il loro ruolo nel processo decisionale;

[13] Sentenza del Tribunale del 12 marzo 2019, Italia/Commissione, T-135/15, ECLI:EU:T:2019:155.

15. sottolinea che per gli strumenti finanziari ibridi, quando si utilizzano "finanziamenti non collegati ai costi" e pagamenti subordinati al conseguimento di traguardi, obiettivi e altri indicatori di performance, sono necessari nuovi metodi e approcci di audit, nonché flessibilità per le autorità di audit e la Commissione onde verificare la legittimità della spesa;

16. insiste sul fatto che una buona collaborazione e un buon feedback tra le autorità di gestione e di audit e la Commissione sono un altro fattore importante per l'efficacia del quadro di garanzia e controllo; invita la Commissione a promuovere in modo proattivo una buona comunicazione tra le autorità di audit e le autorità di gestione dei programmi;

17. ricorda che il suo progetto di posizione sulla proposta di regolamento della Commissione che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione è andato ben oltre, invitando la Commissione a istituire un unico sistema integrato e interoperabile di comunicazione e monitoraggio obbligatorio che consenta la registrazione e la conservazione elettroniche dei dati sui destinatari dei finanziamenti dell'Unione, anche in formato aggregato, compresi i loro titolari effettivi, consentendo la regolare messa a disposizione di tali dati per l'estrazione di dati e il punteggio di rischio, e garantendo che gli indicatori utilizzati dal sistema siano affidabili, obiettivi e limitati a quanto necessario per la valutazione del rischio;

18. accoglie con favore l'uso di immagini satellitari e di nuove tecnologie per il trattamento delle immagini per monitorare la politica agricola comune, fornendo osservazioni periodiche sull'attività agricola di un'intera popolazione di beneficiari; riconosce che dal 2018 gli organismi pagatori degli Stati membri possono effettuare "controlli tramite monitoraggio" e utilizzare processi automatizzati basati sui dati satellitari Sentinel del programma Copernicus dell'UE per verificare la conformità a determinate norme della politica agricola comune; incoraggia la Commissione a continuare a promuoverle, in quanto hanno il potenziale per ridurre gli oneri amministrativi, migliorare l'efficacia in termini di costi, sostenere l'individuazione di indicatori di rischio per potenziali frodi e garantire un approccio armonizzato;

°

° °

19. incarica la sua Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione.