





COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 25.04.2003  
C(2003) 1255

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE**

**sulla semplificazione, il chiarimento, il coordinamento e la flessibilità della gestione delle  
politiche strutturali per il periodo 2000-2006**

NON DESTINATO ALLA PUBBLICAZIONE

## INDICE

I.	Contesto e natura dell'esercizio sulla "semplificazione" .....	5
II.	Misure di semplificazione concordate tra la Commissione e gli Stati membri e passibili di applicazione immediata .....	7
1.	Modifica dei programmi .....	7
2.	Controlli .....	9
3.	Revisione intermedia.....	11
4.	Rapporti.....	13
5.	Indicatori di risultato e d'impatto .....	14
6.	Riserva di efficacia ed efficienza .....	15
7.	Incontro annuale tra la Commissione e le autorità di gestione .....	15
8.	Ruolo della Commissione nel comitato di sorveglianza.....	16
9.	Gestione finanziaria .....	18
10.	Accelerazione delle procedure interne alla Commissione .....	22
III.	Misure di semplificazione proposte dalla Commissione che devono formare oggetto di ulteriori discussioni con gli Stati membri .....	22
IV.	Misure proposte dalla Commissione che non hanno ricevuto l'accordo degli Stati membri .....	27

## COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

### **sulla semplificazione, il chiarimento, il coordinamento e la flessibilità della gestione delle politiche strutturali per il periodo 2000-2006**

#### SINTESI

Il periodo di programmazione 2000-2006 ha portato nuove sfide e nuove opportunità per le regioni che beneficiano del sostegno dei Fondi strutturali.

L'efficacia degli interventi cofinanziati dai Fondi strutturali è in stretta correlazione con l'osservanza delle condizioni di attuazione e di gestione dei programmi stabiliti di concerto con gli Stati membri. Sotto questo profilo sono stati compiuti progressi significativi, in particolare per quanto riguarda il partenariato per l'elaborazione dei piani o la creazione di sistemi più rigorosi di sorveglianza, controllo e valutazione. Nella creazione di tali dispositivi la Commissione ha potuto svolgere un ruolo attivo, segnatamente attraverso la definizione di orientamenti metodologici. Nonostante un bilancio ampiamente positivo, diverse difficoltà sono emerse nel corso dell'attuazione della programmazione. Tali difficoltà sono state segnalate dagli Stati membri sin dalla riunione informale dei ministri responsabili della politica regionale, svoltasi a Namur nel luglio 2001.

Accogliendo la richiesta degli Stati membri di snellire le procedure e facilitare la gestione e l'esecuzione degli stanziamenti, la Commissione ha deciso di avviare un dialogo con le amministrazioni nazionali nell'ambito dei comitati dei Fondi strutturali per definire l'entità e la natura dei problemi da affrontare. Da questo dialogo, svoltosi nel secondo semestre del 2001 e all'inizio del 2002, è scaturita una serie di proposte che la Commissione ha presentato il 7 ottobre 2002 ai ministri responsabili della politica regionale dei quindici Stati membri.

Questa fase preliminare si è svolta nell'ambito di una cooperazione interservizi che ha visto la partecipazione dei quattro servizi responsabili dei Fondi strutturali, nonché delle Direzioni generali del Controllo finanziario, del Bilancio, dell'OLAF, del Segretariato generale e del Servizio giuridico.

Sulla scorta degli orientamenti emersi dalla riunione del 7 ottobre 2002, i comitati dei Fondi strutturali hanno inserito nel loro ordine del giorno i diversi argomenti proposti al fine di giungere, entro un termine ragionevole, a decisioni che consentano di stabilizzare la gestione su una base consensuale. I comitati consultivi dei quattro Fondi hanno esaminato le proposte presentate dalla Commissione, che per la maggior parte sono state accolte molto favorevolmente.

La presente comunicazione illustra le proposte della Commissione, concordate con gli Stati membri, in dieci settori distinti. Tali proposte si differenziano nell'attuazione, in quanto alcune sono di applicazione immediata mentre altre sono legate ad uno scadenziario.

Tale esercizio di semplificazione non mette in questione la fondatezza dei principi stabiliti nei regolamenti dei Fondi strutturali e si colloca all'interno di un quadro giuridico fissato dai regolamenti. Il modello di gestione orientata ai risultati - uno dei pilastri della riforma dei Fondi strutturali del 1999 - si rivela esigente e di difficile attuazione. Tuttavia esso ha già contribuito ad aumentare la trasparenza e la qualità della programmazione del periodo 2000-2006. Da questo esercizio la Commissione trarrà i necessari insegnamenti, segnatamente per

quanto riguarda la preparazione del prossimo periodo di programmazione dei Fondi strutturali. Tali insegnamenti agevoleranno inoltre la preparazione dei programmi dei nuovi Stati membri.

## **I. CONTESTO E NATURA DELL'ESERCIZIO SULLA "SEMPLIFICAZIONE"**

1. Nel contesto dell'attuazione dei Fondi strutturali gli Stati membri hanno avanzato una richiesta di semplificazione, scaturita dalla riunione dei ministri responsabili della politica regionale svoltasi a Namur nel luglio 2001. Gli Stati membri ritengono che gli obblighi regolamentari, che hanno adottato all'unanimità, siano eccessivi, che la Commissione chieda troppo e che l'operato dei suoi servizi non sia sufficientemente coordinato. Va osservato che la richiesta di semplificazione degli Stati membri non comporta una modifica dei regolamenti adottati dal Consiglio, ma si colloca nel quadro di tali regolamenti.
2. La Commissione, consapevole di questi problemi per esperienza propria, intende realizzare la semplificazione auspicata con la cooperazione degli Stati membri. Essa ha quindi presentato agli Stati membri, nel settembre 2002, un documento intitolato "Nota sulla semplificazione, il chiarimento, il coordinamento e la flessibilità della gestione delle politiche strutturali per il periodo 2000-2006". Tale documento è stato ampiamente discusso nella riunione svoltasi a Bruxelles il 2 ottobre 2002 tra i commissari Barnier, Diamantopoulou e Fischler e i ministri responsabili della politica regionale dei quindici Stati membri, cui erano invitati anche i presidenti delle tre commissioni parlamentari del Parlamento europeo (RETT, COBU e COCOBU) e i presidenti del Comitato economico e sociale europeo e del Comitato delle regioni.
3. In tale occasione la Commissione ha precisato che la complessità di gestione interessa sia gli Stati membri che la Commissione. Se la Commissione può semplificare talune procedure, soltanto gli Stati membri possono semplificare le procedure imposte ai titolari dei progetti. Si tratta, spesso, di procedure lunghe e gravose che allungano i tempi di esecuzione e danno luogo a lagnanze del tipo "non vale la pena di chiedere le sovvenzioni dei Fondi strutturali". La Commissione ha pertanto precisato che la situazione attuale può migliorare solo attraverso la stretta collaborazione delle amministrazioni nazionali e regionali in uno spirito di partenariato. Si tratta di un'operazione che riveste una certa importanza non solo per gli attuali Stati membri dell'Unione, ma anche per i paesi che vi aderiranno nel 2004.
4. Il quadro del dibattito sulla "semplificazione" si colloca in un difficile equilibrio di responsabilità. La politica di coesione è infatti una politica a competenze condivise, nella quale la Commissione mantiene tuttavia l'esclusiva della responsabilità dell'esecuzione del bilancio, malgrado l'accento posto sulla sussidiarietà. Il documento presentato ai ministri responsabili della politica regionale il 7 ottobre scorso precisa che il sistema attuativo derivante dall'accordo del Consiglio europeo di Berlino del marzo 1999, e che si è concretizzato nel regolamento 1260/1999, non può essere modificato e deve essere rispettato. Vale la pena ricordare che tale sistema si fonda su un equilibrio che è stato voluto dagli Stati membri e che ha condizionato l'accordo relativo al pacchetto finanziario:
  - un decentramento reale attraverso un consistente trasferimento di responsabilità di gestione, valutazione e controllo agli Stati membri. Quale contropartita per il mantenimento dello sforzo finanziario, sono state fissate condizioni di gestione più rigorose: disimpegno automatico degli stanziamenti (regola « n+2 ») e rettifiche finanziarie;

- per la Commissione, il rafforzamento della capacità di controllo dei sistemi degli Stati membri al fine di consentirle di esercitare, da ultimo, le proprie responsabilità in materia di buona gestione finanziaria e di assegnazione della riserva di efficacia ed efficienza a metà percorso.

Un altro elemento cruciale che determina il quadro del dibattito sulla "semplificazione" è l'obbligo che incombe alla Commissione di rendere conto della gestione degli Stati membri al Parlamento europeo e alla Corte dei conti.

5. L'approccio seguito dalla Commissione nell'ambito dell'esercizio di "semplificazione" prevede quattro orientamenti:

- *semplificazione*: snellimento o eliminazione di domande legate ai regolamenti adottati dalla Commissione o agli orientamenti che li hanno seguiti;
- *chiarimento*: spiegazione delle misure esistenti;
- *coordinamento*: all'interno dei servizi della Commissione e degli Stati membri;
- *flessibilità e proporzionalità*: ove possibile, adottare l'approccio meno vincolante.

Nell'attuazione dei presenti orientamenti si prevede un **approccio improntato alla proporzionalità** in base o allo scopo delle disposizioni in questione o all'importanza dell'intervento che può riguardare sia la natura dell'azione che le sue dimensioni finanziarie.

6. Nel documento presentato ai ministri il 7 ottobre 2002 la Commissione ha proposto agli Stati membri nove temi precisi che scaturiscono direttamente dagli obblighi regolamentari e dalla loro interpretazione e che potrebbero consentire agli Stati membri di semplificare la gestione e i rapporti di lavoro con la Commissione.

Gli argomenti trattati erano i seguenti:

- (1) Modifica dei programmi
- (2) Controlli
- (3) Revisione intermedia
- (4) Rapporti
- (5) Indicatori
- (6) Riserva di efficacia ed efficienza
- (7) Incontro annuale
- (8) Ruolo della Commissione nel comitato di sorveglianza
- (9) Gestione finanziaria
  - regola dei disimpegni automatici (« n+2 »);

- regola relativa al rimborso dell'acconto alla scadenza (data della decisione +18 mesi)
  - cofinanziamento (rimborso dei pagamenti intermedi).
7. Nell'incontro del 7 ottobre 2002 la Commissione ha proposto agli Stati membri un partenariato che consenta di collaborare alla definizione dei possibili miglioramenti da apportare alla gestione delle politiche strutturali partendo dagli orientamenti suggeriti, orientamenti che corrispondono ai principali argomenti individuati dagli stessi Stati membri.

Sulla scorta degli orientamenti emersi da questa riunione i comitati hanno inserito nel loro ordine del giorno i diversi argomenti proposti al fine di giungere, entro un termine ragionevole, a decisioni che consentano di stabilizzare la gestione su una base consensuale. I comitati consultivi dei quattro Fondi hanno esaminato, nel corso di una riunione congiunta, le proposte di semplificazione presentate dalla Commissione. Il dibattito si è svolto nell'arco di due giornate e mezzo, dal 19 al 21 novembre 2002.

La maggior parte delle proposte è stata accolta molto favorevolmente.

## **II. MISURE DI SEMPLIFICAZIONE CONCORDATE TRA LA COMMISSIONE E GLI STATI MEMBRI E PASSIBILI DI APPLICAZIONE IMMEDIATA**

### **1. MODIFICA DEI PROGRAMMI**

Indipendentemente dalla revisione intermedia e dalle modifiche apportate agli interventi a seguito di cambiamenti significativi della situazione socioeconomica, la Commissione ritiene che la modifica dei programmi per motivi di buona gestione sia accettabile.

Tali modifiche possono essere giustificate, infatti, dalla necessità di migliorare la gestione dell'intervento (anche dal punto di vista finanziario). Esse possono anche essere giustificate dall'introduzione di misure che consentano di realizzare gli obiettivi strategici dell'intervento e delle politiche comunitarie che devono perseguire.

La Commissione fornisce inoltre utili chiarimenti sulle possibilità di modifica già esistenti (complementi di programmazione).

#### **1.1. Misure concordate concernenti la modifica del solo complemento di programmazione**

Secondo l'articolo 34, paragrafo 3, del regolamento, l'autorità di gestione può adattare, su richiesta del comitato di sorveglianza o di sua iniziativa, il complemento di programmazione senza modificare l'importo totale della partecipazione dei Fondi concesso per l'asse prioritario di cui trattasi, né ridurre l'importo globale del cofinanziamento nazionale per un asse prioritario, né gli obiettivi specifici del medesimo. In questo caso non è necessaria una modifica della decisione di approvazione. Qualsiasi riduzione della contropartita nazionale totale, per ogni asse



prioritario, comporta necessariamente una modifica della decisione della Commissione.

La modifica del complemento di programmazione permette una notevole flessibilità, anche nel campo finanziario. Essa consente, per esempio:

di modificare il contenuto e la dotazione finanziaria (contributi comunitari e nazionali) delle misure, purché non vengano modificati gli obiettivi specifici e gli importi del contributo comunitario e del contributo nazionale dell'asse prioritario nel quale dette misure sono inserite;

di modificare la ripartizione dei finanziamenti pubblici e ad essi assimilabili (nazionale/federale, regionale, locale ed altro, compresa la sostituzione di una fonte di finanziamento nazionale con un'altra, ad esempio, una federale con una regionale);

di modificare, a livello di complemento di programmazione e senza ridurre l'importo globale del cofinanziamento globale dell'asse, la distribuzione degli importi del cofinanziamento nazionale tra pubblico e privato (compresa l'inclusione ex novo di un cofinanziamento privato) che figurano nel piano di finanziamento dell'intervento, per asse prioritario (salvo disposizione contraria della decisione di approvazione). Tuttavia i tassi massimi di partecipazione comunitaria stabiliti dall'articolo 29, paragrafo 3, del regolamento 1260/1999 devono essere rispettati per ogni singola misura.

#### 1.2. Misure concordate concernenti la modifica delle decisioni per motivi di buona gestione

Nell'esercizio delle sue funzioni, il comitato di sorveglianza può anche apportare modifiche al complemento di programmazione che, per mantenere la coerenza con l'intervento al quale è associato, richiederebbero una modifica di quest'ultimo.

Tali modifiche possono essere giustificate dalla necessità di migliorare la gestione dell'intervento, anche per quanto riguarda la gestione finanziaria, o dall'introduzione di misure o strumenti che mirano al conseguimento degli obiettivi strategici dell'intervento e delle politiche comunitarie cui devono uniformarsi, anche nel caso di eventuali modifiche della legislazione comunitaria. Rientrano in questo quadro anche le modifiche degli interventi introdotte a seguito di eventuali disimpegni automatici derivanti dall'applicazione della regola del disimpegno automatico (n+2).

Si tratta, tuttavia, di cambiamenti che richiedono una modifica della decisione della Commissione relativa all'intervento in questione. E' pertanto necessario un accordo tra la Commissione e lo Stato membro.

#### 1.3. Misure concordate concernenti la modifica a seguito di cambiamenti significativi della situazione socioeconomica

L'articolo 14, paragrafo 2, del regolamento 1260/1999 consente la modifica dei programmi a seguito della valutazione intermedia e dell'assegnazione della riserva di efficacia ed efficienza o qualora si verificano cambiamenti **significativi** della situazione socioeconomica e del mercato del lavoro della regione e/o dello Stato membro.

Contrariamente alle modifiche del complemento di programmazione e alle modifiche delle decisioni per motivi di buona gestione, le modifiche dei quadri comunitari di sostegno e degli interventi in base all'articolo considerato devono essere, pertanto, riservate a situazioni che richiedono un cambiamento di strategia che può comportare una revisione degli interventi e dei relativi obiettivi.

#### 1.4. Modalità pratiche

Si rammenta che non sono possibili modifiche dei contributi nazionali dei piani finanziari con effetto retroattivo.

Nel caso di una domanda di pagamento relativa a un complemento di programmazione il cui programma o DOCUP richiede una decisione di modifica,

- a) il pagamento sarà effettuato sulla base dell'ultimo complemento conforme alla decisione in vigore;
- b) qualsiasi differenza tra il pagamento così effettuato e quello che si otterrebbe tenendo conto del complemento in attesa della nuova decisione sarà rettificata nell'ambito dei rimborsi delle dichiarazioni di spesa presentate dopo l'adozione della nuova decisione e l'accettazione del complemento di programmazione;
- c) eventuali differenze tra la dichiarazione di spesa e il rimborso effettuato dalla Commissione saranno assimilabili a domande di pagamento ammissibili all'atto del calcolo di un eventuale disimpegno automatico.

## 2. CONTROLLI

### 2.1. Misure concordate in relazione ai requisiti imposti agli Stati membri in materia di controllo

2.1.1. Come indicato nella comunicazione del 5 luglio 2001, la Commissione presenterà una relazione che, oltre a contenere un'analisi comparativa dei sistemi nazionali di gestione e di controllo finanziario, individuerà le “buone pratiche” e proporrà nuove soluzioni ai problemi di tipo orizzontale. Le buone pratiche presentate non avranno in alcun caso carattere vincolante. (Termine: prima parte sul FESR all'inizio del 2003; seconda parte sull'FSE e sul FEAOG - Orientamento nel 2003).

2.1.2. Detta relazione (prima parte sul FESR) sarà seguita da note sulle “buone pratiche” relative a specifiche questioni per un'ulteriore discussione nell'ambito di un gruppo tecnico dei comitati dei Fondi strutturali. I testi finali saranno pubblicati su INFOREGIO in tutte le lingue. Essi rappresenteranno un chiaro punto di riferimento per gli Stati membri e potranno eventualmente consentire di semplificare le procedure nazionali. Essi offriranno inoltre una base comune per valutare il rispetto degli obblighi imposti dal regolamento, assicurando quindi un trattamento equo. **(Termine: primo semestre 2003).**

2.1.3. Una delle note di cui al punto 2.1.2. fornirà orientamenti per i controlli a campione. Un progetto è stato discusso nel corso di una riunione tecnica con gli organismi nazionali di controllo nell'ambito degli accordi amministrativi bilaterali, nell'autunno 2002. Una serie di orientamenti è già contenuta nelle appendici della Guida all'audit dei Fondi strutturali (Structural Funds Audit Manual), pubblicata nel 1998 dalla DG

Controllo finanziario, e in altri documenti pubblicati dalla Commissione. Tuttavia, la Guida è ormai obsoleta e non tutti i controllori nazionali conoscono tale fonte di informazioni. I nuovi orientamenti aggiorneranno e completeranno il testo della Guida, tenendo conto delle conclusioni della riunione tecnica succitata e dell'esperienza relativa al regolamento 2064/97. Essi saranno presentati in un documento separato dalla Guida all'audit, che sarà diffuso in formato elettronico. **(Termine: primo semestre 2003).**

- 2.1.4. Un documento di lavoro che illustra le modifiche proposte al regolamento 438/2001 per istituire regole chiare riguardanti la tenuta dei documenti è stato presentato ai comitati dei Fondi strutturali nel novembre 2002 ed accolto molto favorevolmente, anche se taluni Stati membri avrebbero preferito una nota interpretativa anziché nuove disposizioni giuridiche. Ai fini della sicurezza giuridica, i servizi della Commissione hanno mantenuto la proposta con un testo semplificato.
- 2.2. Misure concordate nel settore dei controlli effettuati dalla Commissione
- 2.2.1. Parità di trattamento non significa lo stesso numero di verifiche contabili in ogni Stato membro, ma l'applicazione di criteri coerenti e giustificabili nel determinare il programma di verifica tenendo conto dell'importo della spesa, della natura dei sistemi di attuazione (centralizzati/decentrati), del numero di programmi, del numero di organismi coinvolti nella gestione e nel controllo, del livello di rischio, ecc. Si tratta di un approccio già utilizzato che potrebbe, tuttavia, essere reso più trasparente attraverso una comunicazione annua formale agli Stati membri, senza compromettere controlli ad hoc o senza preavviso, ove giustificati. **Dal 2003**, il programma di verifica contabile della Commissione per i Fondi strutturali sarà pubblicato ogni anno. **La Commissione ha pubblicato il programma sul sito CIRCA nel gennaio 2003.** Inoltre la Commissione aggiornerà la Guida all'audit dei Fondi strutturali. **L'attuazione di tale proposta, che gli Stati membri ritengono urgente, è prevista per il primo semestre 2003.**
- 2.2.2. Nei casi in cui sarà in grado di fare affidamento sull'attività di controllo degli organismi nazionali, la Commissione potrebbe ridurre i propri controlli in loco. Sarà per questo necessaria una certa fiducia nella qualità e nella metodologia dell'attività di controllo svolta dagli organismi nazionali e occorrerà prevedere una trasmissione sistematica delle relazioni di audit in forma operativa. Lo stesso vale per l'attività della Corte dei conti. Lo scopo ultimo è una strategia di controllo efficiente e coordinata ("concetto di audit unico"). Per contribuire alla realizzazione di tale obiettivo, nel prossimo ciclo di riunioni bilaterali (**inizio 2003**), gli Stati membri dovrebbero essere fortemente incoraggiati a seguire la stessa metodologia adottata dalla Commissione (così come definita nella Guida all'audit dei Fondi strutturali), a redigere le relazioni in un formato standard prestabilito e ad inviare una sintesi dei risultati, possibilmente in inglese o in francese (da inserire nel SYSAUDIT).
- 2.2.3. Qualora abbia fiducia nell'efficacia del sistema di gestione e controllo utilizzato in un determinato Stato membro/regione, la Commissione può ridurre i propri controlli. L'attività di controllo necessaria per ottenere tale fiducia varia, necessariamente, tra Stati membri, regioni e Fondi. Ove i controlli dimostrino l'assenza di carenze significative nel sistema nazionale, la Commissione indicherà formalmente che la successiva attività di controllo può essere ridotta al minimo necessario per accertarsi della costante integrità del sistema. Tale iniziativa sarà più ampiamente sviluppata nella proposta di "patto di fiducia" enunciata al punto 2.2.8.

- 2.2.4. Per un più efficace coordinamento interno delle attività di controllo, i diversi servizi della Commissione prepareranno i propri programmi di audit con un largo anticipo rispetto all'inizio del successivo anno di calendario e sarà svolta un'attiva consultazione interservizi con una procedura che consenta di eliminare eventuali sovrapposizioni. Le modifiche durante l'anno dovrebbero essere fortemente limitate e soggette a una notifica anticipata con una procedura che eviti ogni duplicazione. La procedura dovrebbe tener conto di eventuali missioni di controllo ad hoc o senza preavviso da effettuare in casi giustificati e per le quali i servizi della Commissione prevedano una riserva di capacità di controllo nel proprio programma annuale. **(Termine: applicabile al programma di audit del 2003).**
- 2.2.5. Per un più efficace coordinamento con gli Stati membri, questi ultimi dovranno essere fortemente incoraggiati **(a partire dai programmi di audit del 2003)** a elaborare i propri programmi di audit prima dell'inizio del successivo anno di calendario, presentandoli alla Commissione entro la fine di novembre per consentire un'efficace pianificazione delle attività. La Commissione si impegnerà quindi a tener conto dei programmi di audit nazionali prima di ultimare i propri piani di verifica contabile, al fine di evitare qualsiasi duplicazione e sovrapposizione e di individuare i casi in cui le missioni congiunte potrebbero fornire un valore aggiunto. Qualora lo si ritenga necessario per raggiungere un accordo, è possibile organizzare contatti e incontri informali. Questi saranno dissociati dalle riunioni annuali bilaterali con gli Stati membri, che in genere si svolgono all'inizio dell'anno (troppo tardi per la pianificazione dell'attività di controllo), e che possono essere maggiormente focalizzate sull'esame dei principali risultati dei controlli dell'anno precedente e sull'efficienza del trattamento delle irregolarità rilevate. Entrambe le parti dovranno comunicare in anticipo ogni successiva modifica dei piani di audit. Gli Stati membri avranno accesso a SYSAUDIT **a partire dal del 2004**. Ciò consentirà di raggruppare in un'unica base dati tutti gli audit eseguiti dalla Comunità e dagli organismi nazionali.
- 2.2.6. La Corte dei conti europea dovrebbe essere fortemente incoraggiata a partecipare a questa attività di coordinamento, modificando, se necessario, le proprie procedure di pianificazione e inserendo il proprio piano di audit nel SYSAUDIT. Le indagini dell'OLAF sono per definizione impossibili da pianificare in anticipo. Tuttavia sarebbe opportuno, nel caso in cui sia possibile pianificare specifiche missioni di controllo in loco, procurare di tener conto del programma di audit prestabilito, ovviamente nel rispetto della normativa che disciplina le indagini dell'OLAF.
- 2.2.7. Le procedure relative alla presentazione delle relazioni di audit e al seguito dato ai controlli andrebbero snellite. Come “buona pratica”, la Commissione si prefiggerà una comunicazione formale agli Stati membri dei risultati degli audit entro due mesi dalla conclusione dei controlli. Gli Stati membri saranno incoraggiati ad accettare un termine simile per la risposta al fine di garantire un efficace seguito a tutti gli audit.

### 3. REVISIONE INTERMEDIA

Gli orientamenti indicativi della Commissione saranno semplici e non comporteranno una rinegoziazione degli interventi. La Commissione propone uno scadenario che consente di svolgere in modo efficace tale revisione e di snellire le procedure di consultazione dei comitati, senza compromettere la necessaria

trasparenza. Ai fini di una maggiore efficacia, viene peraltro proposto di anticipare la preparazione della revisione intermedia onde ridurre i relativi tempi di approvazione.

### 3.1. Misure concordate concernenti l'esame e l'allineamento della tempistica

La Commissione presenterà i propri orientamenti durante il primo trimestre del 2003.

L'incontro annuale dell'autunno 2003 dovrebbe comprendere uno scambio di vedute sulla revisione intermedia. In questa fase è necessario un partenariato attivo tra gli Stati membri, le autorità di gestione e la Commissione. Alcuni Stati membri hanno preso disposizioni affinché la valutazione intermedia sia pronta per l'ottobre del 2003. Qualora ciò non sia possibile, le informazioni contenute nei progetti di valutazione sugli eventuali disimpegni e sugli indicatori di efficacia ed efficienza dovrebbero tener conto della preparazione esaustiva di una decisione del comitato di sorveglianza (e portare a una rapida decisione della Commissione una volta che il comitato di sorveglianza abbia deciso).

Un primo comitato di sorveglianza all'inizio del 2004 dovrebbe discutere ed approvare un complemento di programmazione modificato, adottando, di conseguenza, una proposta formale di modifica dell'intervento.

Tale proposta formale dovrebbe essere presentata alla Commissione entro due settimane e, in ogni caso, entro la fine di marzo 2004, unitamente al nuovo complemento di programmazione (per informazione).

Nell'aprile del 2004 lo Stato membro e la Commissione dovrebbero raggiungere un accordo a livello di servizi sul programma modificato.

### 3.2. Misure concordate concernenti le procedure decisionali dopo la trattativa

La clausola di flessibilità prevista per le modifiche dei QCS e dei DOCUP al di sotto di una certa soglia<sup>1</sup> è estesa a tutte le modifiche dei QCS e dei DOCUP apportate nell'ambito della revisione intermedia. Questo significa che l'approvazione formale del nuovo programma da parte della Commissione non dovrà attendere il parere dei comitati previsti nel regolamento generale.

Ove la decisione del comitato di sorveglianza sia preparata in modo esaustivo (cfr. punto 8.1), la Commissione cercherà di adottare una decisione entro due mesi dal ricevimento di una richiesta di modifica ammissibile.

### 3.3. Misure concordate concernenti il contenuto degli interventi

Attualmente gli interventi sono eccessivamente dettagliati. Tutti i partner trarrebbero vantaggio da un testo meno lungo. La revisione intermedia potrebbe rappresentare una sede appropriata per togliere dal testo le modalità lasciandole solo nel complemento di programmazione. Ciò semplificherebbe la gestione del programma negli anni successivi. Tuttavia, quest'esercizio può dare i suoi frutti solo se i partner agiscono in buona fede e non ne approfittano per annullare le trattative precedenti.

---

<sup>1</sup> Modifiche inferiori al 25% per asse prioritario o intervento o modifiche inferiori rispettivamente a 60 (obiettivo 1) o a 30 (obiettivo 2) milioni di euro.

La Commissione e i nuovi Stati membri dovrebbero, in sede di adesione, concentrarsi seriamente per l'attuazione dello spirito dei regolamenti, ponendo l'enfasi a livello strategico per quanto riguarda gli interventi e riservando le modalità di gestione al complemento di programmazione.

Per quanto riguarda la tempistica, l'approccio suggerito prevede che le autorità di gestione cerchino di produrre i documenti necessari prima del termine ultimo indicato nel regolamento. Tutti i partner dovrebbero essere consapevoli dei vincoli temporali e quindi adoperarsi per concludere il prima possibile le trattative e le procedure.

#### **4. RAPPORTI**

##### **4.1. Misure concordate per ridurre la molteplicità dei rapporti**

Armonizzare la presentazione delle informazioni fornite nel rapporto annuale di esecuzione e nel rapporto annuale di controllo.

A discrezione degli Stati membri, il rapporto annuale di controllo può far parte del capitolo "azioni di sorveglianza" del rapporto annuale unico. Tale capitolo costituirà, tuttavia, un allegato a parte.

##### **4.2. Misure concordate per rispettare il livello di dettaglio delle informazioni richiesto dal rapporto annuale**

Limitare le informazioni sulle modifiche delle condizioni generali a quelle che hanno un impatto sulle condizioni di attuazione dell'intervento.

Cercare di concentrare in un solo capitolo le informazioni sui problemi incontrati e sulle misure adottate per risolverli.

Limitare il capitolo "politiche comunitarie" a una dichiarazione sul rispetto di tali politiche nel quadro dell'intervento, segnalando i problemi incontrati e le misure adottate per risolverli.

##### **4.3. Chiarimenti sulle procedure di valutazione del rapporto annuale**

I pagamenti non possono essere bloccati se il rapporto annuale è ammissibile e le altre condizioni regolamentari sono soddisfatte.

Un rapporto ammissibile può, tuttavia, essere considerato insoddisfacente in seguito all'analisi "sostanziale" del suo contenuto. Ad ogni modo (e per semplificare la procedura d'analisi), gli aspetti fondamentali andrebbero discussi in modo più approfondito a monte, durante la discussione del rapporto in sede di comitato di sorveglianza, mentre i punti più sensibili potrebbero essere affrontati durante gli incontri annuali senza, in ogni caso, bloccare i pagamenti.

L'aggregazione dei rapporti in un rapporto unificato non comporta un aumento degli obblighi degli Stati membri - le informazioni richieste dal rapporto annuale di controllo non devono essere giudicate ammissibili e/o soddisfacenti.

Se applicate dagli Stati membri, le proposte summenzionate offrirebbero i vantaggi in appresso elencati.

L'esistenza di un rapporto annuale unificato per intervento consentirà di adempiere ai diversi obblighi (monitoraggio, controllo) con un solo documento e faciliterà anche il lavoro di coordinamento tra i servizi della Commissione (stessa base di lavoro).

Le informazioni fornite nel rapporto annuale si concentreranno sulla sorveglianza, il controllo e la valutazione delle azioni intraprese, sui problemi incontrati e sulle misure adottate per risolverli.

La semplificazione della procedura di valutazione del rapporto annuale permetterà di ridurre i tempi necessari per il trattamento delle domande di rimborso.

L'aggregazione dei rapporti annuali proposta al punto 4.1 consentirà di concentrare il dibattito in occasione dell'incontro annuale in via prioritaria sugli aspetti politici e strategici.

## **5. INDICATORI DI RISULTATO E D'IMPATTO**

In partenariato con gli Stati membri e conformemente al principio della proporzionalità, la Commissione riesaminerà (in particolare per i programmi multifondo) gli indicatori necessari per la sorveglianza e la valutazione degli interventi, con l'obiettivo di snellire il sistema. Gli Stati membri che ritengano il loro sistema complicato sono invitati ad avanzare proposte concrete.

### **Misure concordate**

#### **5.1. Per ridurre l'onere amministrativo della raccolta dei dati, si propone:**

di ridurre la frequenza di raccolta dei dati per i diversi tipi di indicatori. Si propone la seguente frequenza:

in tempo reale per gli indicatori finanziari;

annualmente per gli indicatori relativi alle realizzazioni fisiche e ai risultati;

di avvalersi della valutazione (intermedia e finale) per le stime relative agli indicatori d'impatto oppure di altri strumenti ad hoc scelti dalle autorità competenti all'interno degli Stati membri. Si tratta, quindi, di stime che non devono necessariamente rientrare nel sistema di sorveglianza classico.

#### **5.2. Ridurre la quantità di informazioni e di dati da inserire nei rapporti annuali limitandosi, in conformità al riesame di cui al punto 5.1, agli indicatori finanziari e agli indicatori delle realizzazioni fisiche più rappresentativi dell'evoluzione dell'intervento.**

#### **5.3. Adottare un approccio flessibile per l'adattamento degli indicatori rifacendosi all'approccio suggerito per le modifiche relative alla buona gestione.**

Le semplificazioni proposte possono essere realizzate senza la necessità di modificare la normativa. È opportuno lasciare una certa flessibilità alle autorità di gestione per valutare, in termini di costo-efficacia, le semplificazioni proposte rispetto alla situazione attuale.

## **6. RISERVA DI EFFICACIA ED EFFICIENZA**

### **Misure concordate**

- 6.1. Evitare i metodi di assegnazione della riserva che tendano a rendere più complesso il meccanismo e a ridurre la leggibilità e la trasparenza della sua applicazione.
- 6.2. In una logica di proporzionalità, adottare un sistema di indicatori semplificati soprattutto per i piccoli programmi o per i programmi che siano di competenza dei paesi beneficiari e per gli obiettivi con una scarsa assegnazione finanziaria dei Fondi strutturali.
- 6.3. Ridurre il numero di indicatori d'efficacia a otto - dodici indicatori scelti tra i più rappresentativi delle priorità dei PO/DOCUP. In alcuni paesi il meccanismo di efficacia ed efficienza viene sovraccaricato mediante l'introduzione di decine di indicatori d'efficacia.
- 6.4. Accertarsi che venga presa una sola decisione per l'adattamento a metà percorso del programma e della riserva di efficacia ed efficienza.

La Commissione ritiene importante che tale esercizio sia ultimato quanto prima possibile.

## **7. INCONTRO ANNUALE TRA LA COMMISSIONE E LE AUTORITÀ DI GESTIONE**

L'incontro annuale è di natura più che altro politica e non può trasformarsi in comitato di sorveglianza bis. Rispetto agli altri strumenti di sorveglianza, l'esame annuale ha una specificità propria. Il Comitato di sorveglianza del nuovo periodo non è più una riunione tra la Commissione e lo Stato membro, ma uno strumento nazionale/regionale per la sorveglianza degli interventi in cui sono rappresentati tutti i partecipanti (amministrazioni, operatori economici, sociali ed ambientali) e in cui la Commissione svolge soltanto un ruolo consultivo.

### **Misure concordate**

- 7.1. Rispetto alla rappresentanza abituale nei comitati di sorveglianza, la Commissione s'impegna ad essere rappresentata negli incontri annuali a un livello gerarchicamente più elevato. Dal canto suo, l'autorità di gestione potrebbe limitare il numero di partecipanti all'incontro annuale.
- 7.2. La Commissione s'impegna a fare tutto il necessario per evitare eventuali doppioni tra la riunione annuale di controllo tra la Commissione e lo Stato membro e l'incontro annuale (che si tiene dopo la prima). La riunione annuale sul controllo verte su un settore specifico, ossia le attività di controllo e di audit, mentre l'incontro annuale riguarda tutti gli elementi inerenti all'attuazione dell'intervento. L'incontro annuale



deve limitare la discussione sul controllo alle conclusioni e alle misure proposte in sede di riunione di controllo.

- 7.3. Concentrare la riunione sui punti chiave che meritano di essere trattati per ciascun intervento. È opportuno, pertanto, limitare il contenuto dell'ordine del giorno dell'incontro annuale a un numero ridotto di punti. La preferenza sarà data alle questioni che hanno un'importanza strategica per l'intervento o che, per il loro carattere orizzontale, rivestono un interesse strategico. L'esame annuale/incontro annuale deve basarsi su una valutazione critica sia degli aspetti positivi che degli aspetti negativi che caratterizzano l'attuazione dell'intervento.
- 7.4. La Commissione e l'autorità di gestione si impegnano a fare tutto il necessario perché l'incontro annuale possa avere un ruolo preventivo individuando i problemi e le relative soluzioni il prima possibile.
- 7.5. Poiché il regolamento generale dei Fondi strutturali prevede un esame annuale ma non impone che questo assuma necessariamente la forma di una riunione annuale, per i programmi che non presentano alcun problema, è possibile, per un determinato anno, decidere di non organizzare alcun incontro formale tra la Commissione e l'autorità di gestione. L'incontro potrebbe essere sostituito da uno scambio di lettere sull'attuazione dell'intervento. Quest'elemento di semplificazione e di proporzionalità è particolarmente pertinente in un contesto in cui si registrano circa 500 interventi per il periodo 2000-2006.
- 7.6. Prevedere il più possibile un raggruppamento degli incontri annuali per evidenti motivi di contenimento delle spese e di risparmio di tempo, soprattutto quando un'autorità di gestione è responsabile di diversi programmi o quando si tratta di programmi riguardanti zone vicine. Nei casi in cui sia possibile un simile raggruppamento, la Commissione propone di organizzare l'incontro in due parti: 1) una parte dedicata alle questioni di carattere generale e/o orizzontale e 2) una parte dedicata alle questioni specifiche di ogni singolo intervento/programma.
- 7.7. Quando il numero di partecipanti è limitato, la Commissione prevede la possibilità di organizzare degli incontri annuali mediante videoconferenze, per risparmiare tempo e denaro.

## **8. RUOLO DELLA COMMISSIONE NEL COMITATO DI SORVEGLIANZA**

Se lo Stato membro (autorità di gestione) separa le funzioni all'interno del comitato di sorveglianza e comunica preventivamente alla Commissione gli argomenti sui quali desidera che si esprima, la Commissione è pronta a procedere al coordinamento interno necessario affinché il servizio capofila prenda posizione e impegni la Commissione. A tal fine, è necessario che i documenti all'ordine del giorno del comitato di sorveglianza pervengano alla Commissione entro termini ragionevoli. Per migliorare il ruolo della Commissione nelle riunioni del comitato di sorveglianza sono state presentate agli Stati membri le proposte in appresso enunciate.

### 8.1. Misure concordate per una migliore preparazione delle riunioni del comitato di sorveglianza

Per ottenere risultati positivi occorre preparare bene e con precisione le riunioni dei comitati di sorveglianza, sia da parte dei servizi della Commissione che da parte degli Stati membri.

Le autorità di gestione dovranno:

- fornire in largo anticipo un calendario indicativo delle riunioni del comitato di sorveglianza, nonché di altri sottogruppi o gruppi di lavoro tecnici (per es. quello di valutazione);
- inviare in tempo utile i documenti a tutti i membri del comitato di sorveglianza;
- evitare di presentare documenti dopo i termini. In caso contrario, la Commissione prenderà in considerazione soltanto i documenti per i quali è stata in grado di prepararsi.

La delegazione della Commissione comprende un funzionario per ognuna delle DG dei Fondi strutturali interessati, guidata dal rappresentante della DG capofila per l'intervento in questione. I servizi della Commissione devono parlare all'unisono. A tal fine:

La DG capofila si occupa delle relazioni formali della Commissione con il Presidente della riunione del comitato di sorveglianza.

Prima di ogni riunione del comitato di sorveglianza, la DG capofila organizza una riunione preparatoria dei servizi competenti per esaminare i documenti presentati al comitato e concordare la posizione della Commissione alla riunione. La riunione interservizi è utile per stabilire se sia necessaria la partecipazione di un'altra DG (che non sia una DG dei Fondi strutturali) alla riunione del comitato di sorveglianza.

Alla riunione, la DG capofila guida la delegazione e garantisce la coerenza della posizione dei rappresentati della Commissione.

Dopo ogni riunione del comitato di sorveglianza, la DG capofila, in collaborazione con le altre DG dei Fondi strutturali, redige una breve relazione sui principali punti della riunione e sulle misure che devono essere prese dai servizi della Commissione.

### 8.2. Misure concordate concernenti gli argomenti da discutere nelle riunioni del comitato di sorveglianza: maggiore chiarezza

- È necessario operare una netta distinzione tra le questioni relative alla sorveglianza generale, per le quali il comitato di sorveglianza è collegialmente responsabile, e le questioni di interesse bilaterale tra l'autorità di gestione e la Commissione (questioni di ammissibilità inerenti all'interpretazione del diritto comunitario, gestione finanziaria, ecc.). Queste ultime vanno risolte bilateralmente e non all'interno del comitato di sorveglianza. La Commissione cercherà di rispondere ai quesiti scritti specifici delle autorità di gestione entro un mese.

- I comitati di sorveglianza dovrebbero concentrarsi sulle questioni inerenti alla sorveglianza generale, prevedendo, per esempio, scambi di esperienze sulla gestione dei fondi e sullo svolgimento degli interventi. I presidenti dovrebbero considerare l'opportunità di invitare, di tanto in tanto, rappresentanti di altri Stati membri. Un altro argomento di discussione potrebbero essere le questioni di ammissibilità relative all'interpretazione del testo dell'intervento o del complemento di programmazione.
- I comitati di sorveglianza non decidono, quindi, su singoli progetti.

### **8.3. Riunioni del comitato di sorveglianza e incontri annuali**

- Ai fini della semplificazione, si suggerisce tenere un numero proporzionato di riunioni annuali del comitato di sorveglianza. Tale scelta compete al presidente del comitato. Occorre prevedere, tuttavia, almeno una riunione all'anno e il rapporto annuale deve essere discusso in una delle riunioni del comitato di sorveglianza.
- Il valore aggiunto e la peculiarità degli incontri annuali rispetto alle tradizionali riunioni del comitato di sorveglianza devono essere chiariti e comunicati agli Stati membri (cfr. punto 7).

L'eventuale riduzione del numero di riunioni del comitato di sorveglianza richiede una modifica del regolamento interno dei comitati di sorveglianza per gli interventi che prevedono espressamente due o più riunioni del comitato di sorveglianza. In alcuni casi potrebbe essere inoltre necessaria una modifica della decisione della Commissione, qualora sia indicato espressamente il numero di riunioni del comitato di sorveglianza da tenere ogni anno.

## **9. GESTIONE FINANZIARIA**

Il dispositivo regolamentare relativo alla gestione finanziaria costituisce un insieme coerente. Le proposte di precisazione riguardano i quattro aspetti qui di seguito illustrati.

### **9.1. Precisazioni sull'applicazione della regola dei disimpegni automatici (regola n+2)**

La semplificazione della regola "n+2" si è tradotta nell'esplicitazione delle modalità pratiche di attuazione e di calcolo dei relativi importi. Tale semplificazione rispetta il quadro regolamentare mantenendo l'obbligo di disimpegnare gli importi impegnati che non hanno dato luogo a pagamenti nei termini prescritti.

La Commissione ha già introdotto elementi di precisazione e di trasparenza<sup>2</sup> nell'applicazione della norma relativa ai disimpegni automatici:

- (1) prendendo come riferimento, per la prima quota annuale degli interventi plurifondo, l'anno dell'ultimo impegno relativo ai Fondi interessati

---

<sup>2</sup> Comunicazione alla Commissione del Sig. Barnier, d'intesa con la Sig.ra Schreyer, la Sig.ra Diamantopoulou e il Sig. Fischler, del 27.05.2002.

(interpretazione dell'articolo 31, paragrafo 2, secondo comma)<sup>3</sup>, il che semplifica in modo coerente la gestione dei relativi programmi integrati attraverso l'intervento dei diversi Fondi;

- (2) nel caso di una decisione successiva (regimi di aiuto, grandi progetti), precisando che la scadenza dei due anni corrisponde alla fine del secondo anno successivo a quello di detta decisione<sup>2</sup>;
- (3) facendo riferimento, per il calcolo del disimpegno automatico, agli importi certificati e ammissibili, corrispondenti al contributo dei Fondi, trasmessi alla Commissione entro il 31 dicembre dell'anno N+2,
  - anche se non hanno ancora dato luogo ad alcun pagamento,
  - e indipendentemente dall'esistenza di un limite massimo per il rimborso che risulta dalle modalità di calcolo degli importi da versare in base alle dichiarazioni di spesa;
- (4) interpretando in modo favorevole agli Stati membri i termini previsti dall'articolo 31, paragrafo 2, secondo comma, per la presentazione alla Commissione delle domande di pagamento intermedio ammissibili e fissando al 31 dicembre il termine ultimo per l'invio alla Commissione (e non il ricevimento da parte di quest'ultima) delle domande di pagamento;
- (5) rafforzando la procedura d'informazione preventiva degli Stati membri rispetto alle disposizioni generali del regolamento;
- (6) rammentando che lo Stato membro ha la possibilità di presentare in via preventiva le proprie osservazioni prima della fissazione degli importi da disimpegnare;
- (7) proponendo uno snellimento della procedura di modifica dei programmi che, affiancata alla possibilità di adeguamento dei complementi di programmazione, consente agli Stati membri, nell'ambito di una buona gestione, di prevenire l'eventuale applicazione dei disimpegni automatici dopo aver identificato le difficoltà di attuazione orientando la partecipazione comunitaria verso interventi più promettenti;

D'altro canto la Commissione ha valutato se, oltre a semplificare l'applicazione della regola del rimborso dell'acconto nel quadro dei programmi multifondo, sia possibile effettuare il calcolo dei disimpegni N+2 per programma anziché per Fondo (possibilità di compensazione tra Fondi), nel rispetto delle disposizioni regolamentari (articolo 31, paragrafo 2, secondo comma). A quanto risulta, però, le disposizioni regolamentari escludono tale possibilità in quanto si riferiscono esplicitamente a ciascun impegno: l'impegno è specificato per Fondo mentre per la regola del rimborso dell'acconto si fa riferimento esclusivamente all'assenza totale di domanda di pagamento, entro un termine calcolato a decorrere dalla decisione della Commissione (decisione unica per l'insieme dei Fondi che cofinanziano un intervento).

---

<sup>3</sup> Decisione della Commissione del 17.5.2002.

Al di là delle misure appena descritte, il regolamento non lascia alcun margine per un'interpretazione più flessibile delle modalità di applicazione dei disimpegni automatici degli stanziamenti non utilizzati. Se il Consiglio, la Commissione e il Parlamento desiderano cambiare i vincoli di gestione voluti e stabiliti insieme, non hanno altra scelta che modificare formalmente il regolamento (CE) 1260/1999 del Consiglio per prorogare i termini o abbandonare l'applicazione della norma dei disimpegni automatici.

9.2. Precisazioni sull'applicazione della regola relativa al rimborso dell'acconto alla scadenza (data della decisione +18 mesi)

L'acconto iniziale del 7% è interamente o parzialmente rimborsato alla Commissione dall'autorità di pagamento qualora nessuna domanda di pagamento sia stata trasmessa alla Commissione entro 18 mesi dalla decisione relativa alla partecipazione dei Fondi.

Come per la regola "n+2", la semplificazione della regola relativa al rimborso dell'acconto riguarda unicamente le modalità di applicazione, nel rispetto delle disposizioni regolamentari.

I servizi della Commissione hanno messo a punto un sistema di preallarme basato su un elenco degli interventi prossimi alla scadenza dei 18 mesi prevista per il rimborso dell'acconto (articolo 32, paragrafo 2, del regolamento 1260/1999). In base a tale sistema:

- (1) le direzioni generali dei Fondi strutturali segnalano almeno tre mesi prima alle autorità di gestione degli interventi il fatto che la Commissione non ha ancora ricevuto alcuna domanda di pagamento (benché tale disposizione non sia specificamente prevista dal regolamento del Consiglio);
- (2) per semplificare la gestione dei vari Fondi che intervengono in programmi plurifondo, una domanda di pagamento presentata per un solo Fondo viene presa in considerazione per i Fondi interessati nel quadro dell'applicazione delle disposizioni dell'articolo 32, paragrafo 2, terzo comma;
- (3) per garantire la parità di trattamento, viene presa in considerazione la data di trasmissione anteriore tra quella del ricevimento della domanda di pagamento per posta e quella del trasferimento elettronico (SFC). La base dati SFC viene aggiornata manualmente dai servizi della Commissione per tener conto della data di trasmissione postale qualora questa sia più favorevole;
- (4) le domande di pagamento ricevute su supporto cartaceo o mediante fax il venerdì e nei giorni prefestivi si considerano registrate in tali date anche se sono state formalmente timbrate dai servizi d'archiviazione delle DG il primo giorno feriale successivo al fine settimana e al giorno festivo.

9.3. Misure concordate concernenti il cofinanziamento: modalità di calcolo dei rimborsi intermedi

In materia di cofinanziamento, la Commissione ha presentato agli Stati membri, in occasione della riunione dei comitati dei Fondi strutturali del novembre 2002, le modalità d'applicazione degli orientamenti concordati dai ministri il 7 ottobre 2002. La Commissione ha ampiamente discusso l'attuazione di tali modalità con le

amministrazioni nazionali. Essa propone di rimborsare le domande di pagamento intermedio fondate sugli importi dovuti ai beneficiari al tasso di cofinanziamento della misura o sulla base del contributo comunitario al cofinanziamento delle operazioni, tenendo conto delle diverse caratteristiche delle azioni cofinanziate dai Fondi. Le modalità concordate sono qui di seguito illustrate.

#### 9.3.1. Procedura di rimborso al tasso di cofinanziamento della misura

Rimborso limitato al tasso di cofinanziamento della misura e soggetto ai tassi massimali previsti dall'articolo 29, paragrafo 3, a livello della misura, a prescindere dalla configurazione finanziaria di ogni singola operazione.

Data di attuazione: immediata.

#### 9.3.2. Procedura di rimborso del contributo comunitario a livello delle operazioni

Rimborso della parte delle spese complessive effettivamente pagate e certificate dall'autorità di pagamento che corrisponde al contributo a titolo dei Fondi a livello delle operazioni. Le spese dichiarate rispettano a livello di ogni operazione i tassi massimali previsti dall'articolo 29, paragrafi 3 e 4. Tale procedura è subordinata alle seguenti condizioni:

- le autorità di gestione istituiscono un sistema di controllo dei tassi e dei contributi concessi per operatore onde garantire, per l'intero periodo, il rispetto dei tassi previsti per le singole misure nel complemento di programmazione nonché l'equilibrio tra fonte di cofinanziamento comunitaria e nazionale fissato a livello di assi dalla decisione;
- le autorità nazionali che applicano tale procedura devono:
  - (1) notificare espressamente alla Commissione i programmi e il Fondo (o i Fondi) per i quali ne chiedono l'applicazione;
  - (2) comunicare alla Commissione la descrizione e le modalità d'applicazione del sistema di controllo;
  - (3) analizzare, nel rapporto annuale di esecuzione, l'attuazione finanziaria delle misure del programma per le quali il cofinanziamento comunitario richiesto è diverso dal tasso fissato nel complemento di programmazione. Tale analisi evidenzia i casi in cui è necessario aumentare le compensazioni di cofinanziamenti nazionali ammissibili pubblici ed eventualmente privati per gli anni a venire, in modo da garantire il rispetto dei contributi comunitari e nazionali definiti per ogni priorità per l'intero periodo;

**Data di attuazione:** non appena lo Stato membro notifica alla Commissione l'opzione scelta per il programma e il Fondo considerati, a condizione che vengano comunicati alla Commissione il sistema e le modalità istituite dalla Stato membro, entro tre mesi dal ricevimento della notifica e dall'approvazione dei servizi della Commissione.

#### 9.3.3. Osservazione applicabile alle due procedure di rimborso

Poiché la stabilità del sistema è un elemento determinante ai fini di una gestione corretta e di un controllo efficace e trasparente dell'attuazione del sistema a livello

delle singole misure finanziate dallo stesso Fondo nel quadro di un intervento, le autorità nazionali non dovranno cambiare sistema di rimborso durante il periodo d'attuazione. I servizi della Commissione si accertano che i dispositivi di gestione e di controllo predisposti dalle autorità di gestione e di pagamento siano atti a garantire il rispetto del tasso di cofinanziamento previsto per la misura considerata. Se, durante il periodo di attuazione, i servizi della Commissione constatano che il calcolo dei rimborsi in conformità di tale procedura rischia di compromettere l'equilibrio tra cofinanziamento comunitario e nazionale fissato a livello di assi dalla decisione, i rimborsi saranno limitati applicando il tasso di cofinanziamento per misura per l'intero periodo.

Non è necessaria alcuna modifica legale, ma la Commissione ha chiesto agli Stati membri di dichiarare l'opzione scelta possibilmente prima della fine del 2002. In mancanza di una presa di posizione ufficiale da parte della autorità nazionali, per il rimborso delle domande di pagamento la Commissione applicherà l'opzione di rimborso al tasso di cofinanziamento della misura.

#### **10. ACCELERAZIONE DELLE PROCEDURE INTERNE ALLA COMMISSIONE**

In un documento presentato alle delegazioni nazionali nei comitati dei Fondi strutturali (documento CDRR 02/0055/00) la Commissione propone di accelerare le decisioni che adottano o modificano i quadri comunitari di sostegno (QCS) e i documenti unici di programmazione (DOCUP). Tale proposta, di applicazione immediata, è stata accolta favorevolmente dagli Stati membri: le delegazioni rinunciano ad essere consultate formalmente in merito alle modifiche dei QCS e degli interventi, comprese le modifiche conseguenti alla revisione intermedia, e accettano che la Commissione trasmetta loro una nota informativa sui testi proposti o adottati.

#### **III. MISURE DI SEMPLIFICAZIONE PROPOSTE DALLA COMMISSIONE CHE DEVONO FORMARE OGGETTO DI ULTERIORI DISCUSSIONI CON GLI STATI MEMBRI**

Nel documento presentato ai ministri il 7 ottobre 2002 in materia di controlli la Commissione ha proposto una dichiarazione annuale di affidabilità e un accreditamento delle autorità di pagamento secondo il modello adottato per la liquidazione dei conti del FEAOG-Garanzia. Nessuna delegazione era disposta ad accettare tale proposta della Commissione.

Visto il rifiuto degli Stati membri, la Commissione ha presentato ai comitati dei Fondi strutturali, nel novembre 2002, una nuova proposta di "patto di fiducia". Tale proposta prevede un efficace coordinamento dei controlli nazionali e comunitari, nonché la presentazione alla Commissione di una strategia adeguata per i controlli delle autorità nazionali per l'intero periodo di programmazione e di una relazione annuale di riepilogo delle attività di audit effettuate. La maggior parte degli Stati membri ha accolto favorevolmente questa nuova proposta, a condizione tuttavia che le relative modalità vengano esaminate dalle autorità di controllo e che non vengano proposte nuove disposizioni giuridiche. Il patto di fiducia sarà applicabile a ciascun sistema di gestione e di controllo (per regione, per fondo o per programma). In cambio, la Comunità alleggerirà i controlli e ridurrà il periodo di tenuta dei documenti giustificativi. La proposta della Commissione sarà discussa nell'ambito delle riunioni annuali bilaterali previste dall'articolo 38, paragrafo 3, del regolamento

1260/1999 e sarà finalizzata in occasione di una riunione di esperti da convocare nella primavera del 2003. In tale sede dovrebbe essere approntato un documento sull'attuazione dell'iniziativa in parola, che sarà presentato al comitato per lo sviluppo e la riconversione delle regioni e ad altri comitati.

Il seguente documento di lavoro, preparato dalla Commissione, presenta gli elementi principali per l'attuazione di tale iniziativa ed offre una base di discussione. Esso potrebbe pertanto essere riveduto e completato.

**DOCUMENTO DI LAVORO DELLA COMMISSIONE  
PER IL GRUPPO TECNICO "FONDI STRUTTURALI"**

**19/20 NOVEMBRE 2002**

**Istituzione di un "Patto di fiducia" per il controllo dei Fondi Strutturali**

- 1 Nella riunione dei ministri tenutasi il 7 ottobre 2002 si è riscontrata in generale una reazione negativa all'ipotesi di una dichiarazione annuale formale di affidabilità e all'accreditamento delle autorità di pagamento.

Nella riunione annuale con le autorità di controllo degli Stati membri, tenutasi il 21 e 22 ottobre 2002 a Dublino, è stato spiegato che la Commissione ha chiesto agli Stati membri, suoi partner nell'attuazione dei Fondi strutturali, garanzie circa la regolarità della spesa dichiarata, senza però cercare di imporre un metodo unico di revisione contabile o di interferire con l'attribuzione delle responsabilità in materia di controllo. È stato inoltre spiegato che la maggior parte delle garanzie di affidabilità richieste dovrebbe essere fornita agli organismi nazionali di controllo dall'autorità di pagamento, che certifica ciascuna domanda di pagamento intermedio. La valutazione dell'efficacia delle autorità di pagamento effettuata da tali organismi costituirà un elemento importante nel determinare il volume del lavoro di verifica contabile da effettuare durante l'intero periodo di programmazione.

Si è delineato un ampio consenso sul fatto che il compito di ottenere garanzie circa la legalità e la regolarità delle spese cofinanziate attingendo al bilancio comunitario rientra nell'ambito di responsabilità congiunta degli Stati membri e della Commissione, e che esso dovrà essere espletato mediante una più fattiva collaborazione all'interno dell'attuale quadro normativo, piuttosto che con l'aggiunta di nuove disposizioni di legge.

Il concetto di "Patto di fiducia" tra Stati membri e Commissione, evocato da certe delegazioni nella riunione del 7 ottobre 2002 e sostenuto dal Commissario Barnier, costituisce una base efficace per il raggiungimento di tale obiettivo. La Commissione ha adattato la scheda di semplificazione relativa ai controlli per tener conto di questa impostazione. E' ormai necessario, pertanto, sviluppare ulteriormente le misure richieste per la trasposizione operativa del "Patto di fiducia".

- 2 L'istituzione del "Patto di fiducia" tra la Commissione e i singoli Stati membri si baserà su tre elementi:
  - garanzia che la gestione finanziaria e il sistema di controllo creati siano conformi a quanto prescritto dal regolamento 438/2001;



- definizione di una strategia soddisfacente in materia di controlli da parte delle autorità nazionali che riguardi tutte le attività di verifica contabile e l'intero periodo di programmazione;
- presentazione di relazioni a norma dell'articolo 13 del regolamento 438/2001, che costituiranno una base adeguata a valutare l'efficacia dell'attuazione della strategia di verifica contabile, oltre a rappresentare una garanzia per quanto riguarda la spesa in questione.

3 Il “Patto di fiducia” non interesserà necessariamente tutti i fondi e tutti i programmi, ma potrà essere limitato a un fondo determinato e/o a certe regioni o certi programmi per i quali lo Stato membro e la Commissione ritengono soddisfatte le condizioni fissate.

#### 4 *Garanzie in materia di gestione finanziaria e di sistemi di controllo*

I servizi della Commissione dovranno accertare, sulla base di un esame della descrizione dei sistemi e di eventuali altre attività di verifica a livello comunitario e nazionale, che il sistema sia conforme al regolamento 438/2001.

#### 5 *Adeguatezza della strategia di verifica contabile*

Le autorità nazionali competenti sotto la responsabilità dell'organismo indipendente designato all'articolo 15 del regolamento 438/2001 dovranno predisporre una strategia di verifica contabile per il fondo, i programmi, le regioni in questione che:

- tenga conto dell'intera attività di verifica contabile intrapresa dalle diverse autorità di controllo a livello nazionale e regionale, e in particolare di quella prescritta dagli articoli 9, 10, 12, 15 e 16 del regolamento 438/2001;
- copra l'intero periodo fino alla conclusione dei programmi;
- fornisca il quadro normativo all'interno del quale saranno istituiti i programmi di verifica annuale;
- individui gli organismi che saranno responsabili del lavoro di verifica e il campo d'applicazione e gli obiettivi del lavoro, le risorse e la metodologia;
- garantisca che vi sia una base adeguata per la certificazione delle spese a norma dell'articolo 9 del regolamento 438/2001, che l'efficacia dei sistemi di gestione e di controllo istituiti sia verificata periodicamente durante il periodo di programmazione, che il 5% della spesa totale ammissibile sia verificato conformemente agli articoli 10 e 11 del regolamento 438/2001, che tali controlli siano scaglionati in maniera uniforme su tutto il periodo di programmazione fino alla conclusione del medesimo e che esistano dati sufficienti per la preparazione della dichiarazione di liquidazione a norma dell'articolo 15;
- sia convalidata dall'organismo indipendente designato a norma dell'articolo 15.

L'ultimo punto è di importanza fondamentale se si vuole ridurre il periodo nel quale i documenti devono essere tenuti a disposizioni (cfr. punto 9).

La strategia di verifica, unitamente alla sua traduzione in un programma di lavoro per l'anno a venire, rappresenterà un problema di importanza centrale da esaminare nelle riunioni annuali bilaterali istituite a norma dell'articolo 38, paragrafo 3, del regolamento 1260/1999.

6 *Relazione annuale a norma dell'articolo 13 del regolamento 438/2001*

La relazione di cui all'articolo 13 si prefiggerà i seguenti obiettivi nel quadro del “Patto di fiducia”:

- segnalare eventuali modifiche ai sistemi di gestione e di controllo;
- segnalare eventuali modifiche proposte alla strategia di revisione contabile;
- predisporre una relazione sintetica sull'attività di verifica contabile dell'anno precedente (sia per i sistemi che per le operazioni), sui principali risultati ottenuti e sul seguito dato alle questioni non risolte negli anni precedenti;
- trarre conclusioni rispetto alle garanzie ottenute per la spesa dell'anno in questione.

La relazione dovrà essere predisposta sotto l'autorità dell'organismo di cui all'articolo 15, che dovrà firmarla (o controfirmarla).

Le relazioni concernenti la verifica dei sistemi andranno inoltre inviate alla Commissione non appena terminate, accompagnate da una sintesi delle risultanze e delle raccomandazioni che possono essere applicate a SYSAUDIT.

La relazione dell'articolo 13 sarà esaminata nel corso della riunione annuale bilaterale.

7 Dalla conclusione del “Patto di fiducia” scaturiranno due conseguenze operative concrete per quanto riguarda il livello di verifica da parte della Commissione e il periodo di tenuta dei documenti giustificativi.

8 La Commissione limiterà la propria attività di verifica contabile in loco ai programmi e/o ai fondi interessati, al livello necessario per verificare la garanzia di affidabilità offerta dal “Patto di fiducia”, e concentrerà le risorse restanti sulla spesa non soggetta alle disposizioni di un patto comune.

9 A norma dell'articolo 38, paragrafo 6, del regolamento 1260/1999, si dovranno tenere per i tre anni successivi al pagamento del saldo finale i documenti comprovanti la spesa e le verifiche. Tuttavia il regolamento prevede anche una riduzione di tale periodo nel quadro di accordi amministrativi bilaterali.

Per i fondi/ le regioni/i programmi cui fa riferimento il “Patto di fiducia” il periodo di tenuta può essere ridotto a tre anni dal termine dell'anno di presentazione della relazione di cui all'articolo 13 per le operazioni concluse durante l'anno di controllo coperto dalla medesima. Resta inoltre la possibilità di interrompere tale periodo su richiesta debitamente motivata della Commissione.

La riduzione del periodo di tenuta dei documenti avrebbe come risultato che alla data di pagamento del saldo finale, nel 2009, non sarebbero più disponibili i documenti relativi alle operazioni concluse nel corso del 2004 e degli anni precedenti.

Tuttavia l'articolo 15 del regolamento 438/2001 resterà interamente di applicazione all'atto della chiusura definitiva, e la dichiarazione di liquidazione presentata dall'organismo indipendente si riferirà a tutta la spesa dichiarata nella dichiarazione finale.

- 10 Le misure specifiche da adottare per istituire il “Patto di fiducia” sono le seguenti:
- a) Domanda da parte dell'autorità nazionale competente sulla base di
    - informazioni sulle eventuali modifiche alla descrizione contenuta nell'articolo 5;
    - una garanzia di affidabilità basata sull'attività di verifica contabile nazionale, attestante la conformità del sistema di gestione e di controllo;
    - una strategia di verifica contabile da applicarsi fino alla chiusura.
  - b) La Commissione conferma di avere accertato la conformità del sistema di gestione e di controllo.
  - c) Discussione della strategia d'audit nel corso della riunione bilaterale: la Commissione conferma di essere soddisfatta delle garanzie fornite.
  - d) Firma di un addendum all'accordo amministrativo bilaterale che preveda quanto segue:
    - impegno da parte dello Stato membro a presentare le relazioni di cui all'articolo 13 nella forma convenuta, firmate (o controfirmate) da un organismo indipendente, a norma dell'articolo 15 del regolamento 438/2001;
    - accordo della Commissione ad una strategia di accompagnamento per la verifica dei sistemi di gestione e di controllo nonché dei singoli progetti;
    - riduzione del periodo di tenuta dei documenti giustificativi a norma dell'articolo 38, paragrafo 6, del regolamento 1260/1999 a tre anni dalla fine dell'anno di presentazione della relazione di cui all'articolo 13 per le operazioni concluse durante l'anno di controllo cui si riferisce la relazione medesima;
    - rescissione dell'accordo ad opera di una delle due parti in questione.

#### **IV. MISURE PROPOSTE DALLA COMMISSIONE CHE NON HANNO RICEVUTO L'ACCORDO DEGLI STATI MEMBRI**

##### **Trattamento degli anticipi nelle dichiarazioni di spesa**

Nell'ambito della semplificazione la Commissione aveva proposto di rendere ammissibili gli anticipi, in alcuni casi e subordinatamente a determinate condizioni che garantiscano una buona gestione finanziaria.

Tale proposta richiedeva una modifica del regolamento della Commissione sulle norme di ammissibilità (regolamento (CE) n. 1685/2000). Sulla base dell'accordo politico raggiunto nella riunione del 7 ottobre 2002, la Commissione ha presentato una proposta di modifica del regolamento 1685/2000 per rendere ammissibili gli anticipi versati ai beneficiari finali. Tuttavia la consultazione dei comitati dei Fondi strutturali non ha confermato tale accordo politico sulla proposta della Commissione, che ha dovuto pertanto essere ritirata. Il regolamento 1685/2000 non sarà quindi modificato sul punto in questione.