

I

(Comunicazioni)

CORTE DEI CONTI

PARERE N. 8/2001

su una proposta di regolamento del Consiglio che definisce lo statuto delle agenzie esecutive incaricate di alcuni compiti relativi alla gestione dei programmi comunitari

(presentato in virtù dell'articolo 248, paragrafo 4, secondo comma, del trattato CE)

(2001/C 345/01)

LA CORTE DEI CONTI DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

HA ADOTTATO IL SEGUENTE PARERE:

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 248, paragrafo 4, secondo comma,

vista la richiesta di parere presentata dal Consiglio dell'Unione europea il 15 marzo 2001 e pervenuta alla Corte il 21 marzo 2001,

visto il progetto di revisione del regolamento finanziario generale presentato dalla Commissione ⁽¹⁾, nonché il parere della Corte su tale progetto ⁽²⁾,

considerando che la proposta di regolamento del Consiglio si colloca nel quadro dell'esternalizzazione della gestione dei programmi comunitari,

considerando che questa proposta riguarda lo statuto delle agenzie esecutive a cui sono affidati alcuni compiti relativi alla gestione dei programmi comunitari,

Introduzione

1. L'impegno assunto dalla Commissione, reso noto nel dicembre 1999 ⁽³⁾, di sviluppare una politica di esternalizzazione coerente e gestibile, allo scopo di correggere le anomalie dovute all'utilizzazione poco controllata di alcuni uffici di assistenza tecnica (UAT) risponde ad un'esigenza sottolineata dalla Corte da diversi anni nelle sue relazioni annuali e speciali ⁽⁴⁾. Alla luce delle osservazioni formulate in passato, la Corte accoglie in generale con favore questa proposta di regolamento. Essa costituisce un elemento centrale della politica di esternalizzazione della Commissione e costituisce un quadro giuridico per affidare ad agenzie esecutive la responsabilità dell'attuazione e della gestione di programmi comunitari.

2. Tuttavia, la proposta di regolamento contiene una serie di disposizioni che, secondo la Corte, devono essere chiarite o modificate in modo più sostanziale. Tali disposizioni sono indicate nei paragrafi che seguono, adottando la stessa struttura del progetto di regolamento.

Articolo 3: Creazione e soppressione delle agenzie esecutive

3. La Corte rileva che l'articolo 3, paragrafi 1 e 2, della proposta di regolamento rispecchia il carattere temporaneo di un'agenzia

⁽¹⁾ COM(2000) 461 def. del 17 ottobre 2000.

⁽²⁾ Parere n. 2/2001 della Corte dei conti delle Comunità europee dell'8 marzo 2001 (GU C 162 del 5.6.2001, pag. 1).

⁽³⁾ «Orientamenti per la politica di esternalizzazione», SEC(1999) 2051/7 del 14 dicembre 1999.

⁽⁴⁾ Cfr. ad esempio, la relazione speciale n. 1/96 sui programmi MED.

esecutiva, disponendo che la Commissione può stabilire la durata dell'agenzia e decidere di sopprimerla qualora non necessiti più dei suoi servizi. La Corte desidera sottolineare che la Commissione dovrà esercitare effettivamente questo potere discrezionale nei confronti di agenzie che non sono più necessarie.

4. Riguardo al paragrafo 2 dell'articolo 3, nella misura in cui un'agenzia esecutiva svolge i compiti che le sono stati affidati dalla Commissione, quest'ultima all'atto della soppressione dovrebbe trasferire immediatamente sui propri conti le attività e le passività totali dell'agenzia, senza attendere la fine del processo di liquidazione.

Articolo 5: Sede

5. Benché sia chiaro che i rapporti tra un'agenzia esecutiva e i servizi della Commissione debbano essere molto stretti, non è opportuno specificare che un'agenzia esecutiva può avere sede unicamente in uno dei luoghi in cui sono ubicati i servizi della Commissione. Sarebbe preferibile prevedere che tale sede deve essere ubicata là dove può svolgere con maggiore efficienza i propri compiti.

Articolo 6: Compiti

6. Dato che la Commissione rimane, in quanto istituzione delegante, responsabile dell'esercizio dei propri poteri da parte delle agenzie, sarebbe auspicabile che il regolamento stabilisse norme generali sui controlli espletati dalla Commissione sulle attività delle agenzie, per consentire un intervento qualora un'agenzia adotti una misura contraria allo scopo del programma comunitario in causa o, più in generale, agisca in modo illegale. Le modalità di controllo potrebbero essere precisate nell'atto di delega (tenendo conto delle peculiarità di ciascuna agenzia), ma il quadro generale dei controlli dovrebbe essere stabilito dal regolamento che definisce lo statuto delle agenzie esecutive.

Articolo 9: Compiti del comitato direttivo

7. Per quanto riguarda l'articolo 9, paragrafo 2, in virtù del quale il comitato direttivo deve adottare, al più tardi all'inizio di ogni anno, il programma di lavoro dell'agenzia esecutiva, sarebbe auspicabile prevedere esplicitamente che il comitato esecutivo definisca, al momento della costituzione di un'agenzia, obiettivi chiari per la stessa, nonché indicatori di risultato per valutare come l'agenzia stia assolvendo i propri compiti. Sarebbe così sottolineata sin dall'inizio l'importanza che va attribuita al conseguimento dei risultati, in linea con l'orientamento della Commissione nell'attuale processo di riforma.

8. Analogamente, questo regolamento quadro dovrebbe specificare che le relazioni sull'attività annuale di un'agenzia (articolo 9, paragrafo 7) devono contenere informazioni su tutte le risorse finanziarie ricevute, sia dalla Comunità sia da altre fonti, e sul loro utilizzo. Le relazioni dovrebbero inoltre contenere informazioni ed analisi sufficienti per valutare sia in che misura sono stati conseguiti gli obiettivi dell'agenzia in causa, sia l'efficienza della gestione dell'agenzia.

9. Il regolamento dovrebbe prevedere altresì la valutazione a intervalli regolari dell'efficienza e dell'efficacia di un'agenzia. Attualmente, il progetto di proposta non contiene una disposizione in materia. Queste valutazioni dovrebbero essere svolte sotto la responsabilità della Commissione, ma in stretta cooperazione con l'agenzia e con il suo comitato direttivo, e le relazioni che ne derivano dovrebbero essere trasmesse al Consiglio, al Parlamento europeo e alla Corte dei conti.

10. Il comitato direttivo dovrebbe approvare i conti dettagliati di un'agenzia esecutiva, presentati dal direttore della stessa, prima che essi siano trasmessi al Parlamento europeo, alla Corte dei conti e alla Commissione, come disposto dall'articolo 14, paragrafo 2.

Articolo 11: Compiti del direttore

11. Sarebbe opportuno prevedere esplicitamente che il direttore di un'agenzia esecutiva deve far sì che, all'interno della stessa, sia istituito un efficace sistema di controllo interno.

Articoli da 12 a 16: Bilancio di funzionamento dell'agenzia e stanziamenti operativi del/dei programma/i alla cui gestione l'agenzia partecipa ⁽¹⁾

12. Ai sensi della proposta di regolamento, il bilancio di funzionamento di un'agenzia esecutiva deve coprire unicamente le spese di funzionamento dell'agenzia per l'esercizio in causa. Questo bilancio sarà finanziato, in primo luogo, da una sovvenzione della Commissione pari ad una data percentuale della dotazione finanziaria annuale assegnata ai programmi comunitari alla cui gestione l'agenzia partecipa e, in secondo luogo, da eventuali entrate provenienti da altre fonti. Gli stanziamenti operativi dei programmi comunitari stessi, invece, saranno iscritti nel bilancio generale dell'Unione europea e non nel bilancio di funzionamento dell'agenzia. Le spese per questi programmi saranno imputate direttamente alle relative voci del bilancio generale.

⁽¹⁾ Il testo inglese della proposta di regolamento fa riferimento ad un «operating budget» (bilancio di funzionamento) per le spese di funzionamento ed a «operating appropriations of the Community programmes» (stanziamenti operativi dei programmi comunitari) per i costi delle operazioni. Questa scelta terminologica crea confusione. Sarebbe preferibile che la Commissione utilizzasse termini che differenziano più chiaramente i due tipi di spesa. Ad esempio, per la seconda categoria, sarebbe preferibile l'espressione «operational appropriations».

13. Pertanto, secondo la proposta, i conti di un'agenzia esecutiva includeranno unicamente le spese amministrative e altre spese di funzionamento, nonché le entrate destinate a coprire tali spese. I conti in causa non comprenderanno le spese per i programmi comunitari gestiti dall'agenzia.

14. L'imputazione delle spese relative ad operazioni gestite dall'agenzia direttamente al bilancio generale è un aspetto positivo. Ciò evita il rischio che i pagamenti eseguiti a carico del bilancio generale siano soltanto un trasferimento di fondi dalla Commissione ad organismi intermedi ⁽¹⁾. Essa implica, però, che i rendiconti finanziari di un'agenzia possano non includere spese per operazioni della cui gestione l'agenzia è responsabile. La compilazione di rendiconti finanziari che comprendono unicamente le spese di funzionamento non sarebbe in linea con le misure che la Commissione sta adottando per una gestione per attività/predisposizione dei bilanci per attività (Activity Based Management/Activity Based Budgeting — ABM/ABB) per i propri programmi. L'ABM/ABB prevede di raggruppare le risorse finanziarie destinate ai programmi e quelle necessarie per coprire i costi di gestione dei programmi stessi. È importante che un'agenzia esecutiva sia tenuta a rendere conto in termini globali degli stanziamenti operativi che gestisce.

15. La Commissione dovrebbe inoltre valutare l'inserimento dei bilanci per le spese di funzionamento di un'agenzia esecutiva nel bilancio generale, unitamente agli stanziamenti operativi per i programmi che essa gestisce. In questo caso, le spese di funzionamento sarebbero parimenti imputate direttamente al bilancio generale.

16. Questa soluzione potrebbe facilitare la compilazione di rendiconti finanziari completi da parte di un'agenzia, contenenti sia le spese di funzionamento, sia le spese operative per i programmi da essa gestiti. È comunque importante mantenere i vantaggi potenziali in termini di flessibilità, derivanti dal fatto che il bilancio di funzionamento di un'agenzia esecutiva resta al di fuori dell'ambito di applicazione del regolamento finanziario. Il regolamento dovrebbe prevedere, come minimo, che i conti annuali dell'agenzia comprendano una relazione finanziaria che illustri in dettaglio l'utilizzo degli stanziamenti operativi per i programmi comunitari in termini di impegni e pagamenti (cfr. il paragrafo 8).

17. Negli articoli da 12 a 16 proposti, diversi punti dovrebbero essere chiariti:

⁽¹⁾ Si può osservare che l'Agenzia europea per la ricostruzione non funziona in questo modo. L'agenzia riceve consistenti trasferimenti di fondi dalla Commissione per finanziare le operazioni che gestisce e le sue spese di funzionamento. Ogni trasferimento è registrato come un unico pagamento sui conti della Commissione, mentre l'agenzia lo registra come entrata e redige i conti indicando gli importi impegnati e pagati sia per le operazioni che per le spese di funzionamento.

- a) negli articoli 12 e 13, per indicare i fondi che la Commissione metterà a disposizione di un'agenzia esecutiva per la copertura delle spese di funzionamento sarebbe preferibile far riferimento a un «contributo» anziché ad una «sovvenzione». Questo perché la natura delle «sovvenzioni», come definite attualmente nel Vademecum sulla gestione delle sovvenzioni, è abbastanza diversa da quella prevista nella proposta in causa;
- b) non è chiaro, inoltre, se il «contributo», calcolato come percentuale della dotazione finanziaria annua del programma comunitario alla cui gestione l'agenzia esecutiva partecipa, costituisca un'entrata acquisita dell'agenzia anche se gli importi programmati non sono impegnati o pagati. L'obiettivo dovrebbe consistere nel finanziare le spese di funzionamento essenziali dell'agenzia, imponendo forse un massimale. Le disposizioni dell'articolo 13, perciò, devono essere chiarite;
- c) un'agenzia esecutiva potrà ricevere altre entrate, provenienti da fonti diverse dal contributo della Commissione iscritto nel bilancio generale (articolo 12, paragrafo 3, articolo 17). La proposta di regolamento implica che i conti annuali dettagliati di cui all'articolo 14, paragrafo 2, comprenderanno solo le spese di funzionamento associate a queste altre entrate, ma non è chiaro come saranno contabilizzate le spese per i programmi finanziati da queste altre entrate. In linea con quanto esposto al paragrafo 14, un'agenzia esecutiva dovrebbe essere tenuta a rendere conto dell'utilizzo di tutti i fondi che è chiamata a gestire.

Articolo 19: Controlli

18. A norma dell'articolo 14, il direttore di un'agenzia esecutiva sottopone al Parlamento europeo, alla Corte dei conti, alla Commissione e al comitato direttivo i conti annuali dettagliati delle entrate e delle spese di funzionamento (cfr. il paragrafo 10 del presente parere della Corte, dove si suggerisce di modificare questa disposizione richiedendo che i conti siano approvati dal comitato direttivo prima di essere sottoposti alle istituzioni). Il Parlamento europeo concede il discarico sull'esecuzione del bilancio di un'agenzia esecutiva.

19. L'articolo 19 dispone che la Corte dei conti esamina i conti di un'agenzia esecutiva conformemente all'articolo 248 del trattato.

20. Se la politica di esternalizzazione della Commissione porta alla creazione di un consistente numero di agenzie esecutive, il compito di svolgere controlli annuali sui loro conti sarà notevole e richiederà un incremento delle risorse della Corte. Ai sensi della proposta di regolamento, i conti includerebbero soltanto le spese di funzionamento delle agenzie. I controlli annuali di tutti questi conti non costituirebbero l'impiego economicamente più efficace delle risorse limitate della Corte. Al fine di ridurre al minimo questo problema e consentire l'uso economicamente più vantaggioso delle risorse della Corte, il regolamento quadro dovrebbe

prevedere un controllo preventivo, da parte di controllori indipendenti, delle spese delle agenzie, cioè delle spese operative dei programmi e delle spese di funzionamento, prima che i conti siano inclusi nei conti consolidati della Commissione. In questo modo rimarrebbero salve le prerogative della Corte ai sensi dell'articolo 248 del trattato. La Corte controllerebbe l'uso degli stanziamenti operativi dei programmi comunitari gestiti da un'agenzia e tale controllo includerebbe anche l'efficacia e l'efficienza della gestione dell'agenzia. Ai fini del rilascio della dichiarazione di affidabilità sulle spese di funzionamento, la Corte dovrebbe poter ottenere da questo esame preventivo garanzie circa la legittimità e regolarità di tali spese.

21. In questo contesto, ci si potrebbe chiedere se sia opportuno che il Parlamento europeo conceda il discarico a ciascuna agenzia esecutiva unicamente rispetto alle spese di funzionamento. In tali circostanze, si può ritenere che il controllo esterno di un'agenzia esecutiva faccia parte del controllo interno della Commissione sull'operato di organismi a cui ha affidato o delegato alcuni compiti. Come parte della procedura per il discarico complessivo della

Commissione, il Parlamento europeo esaminerebbe l'operato della Commissione e delle agenzie esecutive, invece di concedere un discarico separato a ciascuna agenzia. Tale soluzione rifletterebbe meglio l'obbligo finale di render conto della Commissione nell'ambito della procedura di discarico per le spese di funzionamento dei programmi delegati alle agenzie esecutive.

Articolo 21: Legittimità degli atti

22. L'articolo 230 del trattato CE non prevede la possibilità di impugnare gli atti delle agenzie in quanto tali. Dato che il potere discrezionale della Corte di giustizia è stabilito dal trattato CE, esso non può essere modificato o esteso da un regolamento del Consiglio. Affinché il presente progetto non dia l'impressione di proporre una siffatta modifica o estensione, sarebbe preferibile indicare in questo articolo che la Commissione, in quanto istituzione delegante, è giuridicamente responsabile degli atti delle agenzie esecutive.

Il presente parere è stato adottato dalla Corte dei conti a Lussemburgo nella riunione del 25 ottobre 2001.

Per la Corte dei conti

Jan O. KARLSSON

Presidente
