CORTE DEI CONTI
EUROPEA

Relazione speciale n. 7

2010

ISSN 1831-0869

L'AUDIT DELLA PROCEDURA DI LIQUIDAZIONE DEI CONTI

IT

Relazione speciale n. 7 // 2010

L'AUDIT DELLA PROCEDURA DI LIQUIDAZIONE DEI CONTI

(presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE)

CORTE DEI CONTI EUROPEA

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUSSEMBURGO

Telefono +352 4398-1
Telefax +352 4398-46410
E-mail: euraud@eca.europa.eu
Internet: http://www.eca.europa.eu

Relazione speciale n. 7 // 2010

Numerose altre informazioni sull'Unione europea sono disponibili su Internet consultando il portale Europa (http://europa.eu).

Una scheda catalografica figura alla fine del volume.
Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2010

ISBN 978-92-9207-754-9
doi:10.2865/37974

© Unione europea, 2010
Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Printed in Luxembourg

INDICE

Paragrafi

I–VI **SINTESI**

1–7 **INTRODUZIONE**
1–2 **CHE COS'È LA LIQUIDAZIONE DELLA SPESA AGRICOLA?**
3–7 **CAMBIAMENTI IMPORTANTI AVVENUTI NEGLI ULTIMI 25 ANNI**

8–15 **ESTENSIONE E OBIETTIVI**
9–12 **LA LIQUIDAZIONE FINANZIARIA DEI CONTI**
13–14 **LA VERIFICA DI CONFORMITÀ**
15 **LA PROCEDURA DI LIQUIDAZIONE DEI CONTI NEL SUO INSIEME**

16–52 **PARTE I — LA LIQUIDAZIONE FINANZIARIA DEI CONTI**
16–18 **INTRODUZIONE**
19–52 **OSSERVAZIONI**
19–24 LA GARANZIA INERENTE ALL'AFFIDABILITÀ DEI CONTI DEGLI ORGANISMI PAGATORI
25–52 INSUFFICIENZA DEL LAVORO SVOLTO A SOSTEGNO DELLA GARANZIA FORNITA CIRCA LA LEGITTIMITÀ E LA REGOLARITÀ DELLE OPERAZIONI SOTTOSTANTI

53–73 **PARTE II — LA VERIFICA DI CONFORMITÀ DEI CONTI**
53–54 **INTRODUZIONE**
55–73 **OSSERVAZIONI**
55–61 GLI AUDIT DI CONFORMITÀ DELLA COMMISSIONE NON COPRONO ADEGUATAMENTE LE SPESE ED I RISCHI
62–67 LE RETTIFICHE DELLA COMMISSIONE NON SONO BASATE SU UNA PRECISA STIMA DEL DANNO FINANZIARIO CAUSATO ALLA COMUNITÀ
68–73 LE DECISIONI DI CONFORMITÀ SONO ADOTTATE TROPPO TARDI

74–91 **PARTE III — LA PROCEDURA DI LIQUIDAZIONE DEI CONTI NEL SUO INSIEME**
74 **INTRODUZIONE**
75–91 **OSSERVAZIONI**
75–82 LA PROCEDURA DI LIQUIDAZIONE DEI CONTI ATTUALMENTE IN VIGORE NON RISPETTA PIENAMENTE IL REGOLAMENTO FINANZIARIO
83–88 LE CONSEGUENZE DELLA SITUAZIONE ATTUALE
89–91 IL RUOLO DELLA LIQUIDAZIONE DEI CONTI NELLA PROTEZIONE DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UNIONE

92–104 **CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI**
92–103 **CONCLUSIONI**
92–94 LA LIQUIDAZIONE FINANZIARIA DEI CONTI
95–98 LA VERIFICA DI CONFORMITÀ DEI CONTI
99–103 LA PROCEDURA DI LIQUIDAZIONE DEI CONTI NEL SUO INSIEME
104 **RACCOMANDAZIONI**

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

SINTESI

I.
Gli organismi pagatori degli Stati membri erogano ogni anno, per conto della Commissione, circa 54 miliardi di euro a titolo della spesa agricola. L'accettazione finale di queste spese da parte della Commissione avviene mediante una procedura nota come «liquidazione dei conti». Con la riforma del 1996, la procedura ha subito un'evoluzione: mentre in origine prevedeva una decisione unica di liquidazione concernente un determinato esercizio finanziario, ora comprende due fasi. In primo luogo, gli organismi di certificazione degli Stati membri verificano l'esattezza dei conti degli organismi pagatori, e detti conti sono poi oggetto di una decisione annuale di liquidazione finanziaria adottata dalla Commissione. In secondo luogo, la Commissione procede alla verifica di conformità mediante audit intesi a individuare e ad escludere (negli anni successivi) i pagamenti non conformi alle norme applicabili.

II.
L'audit della Corte ha esaminato entrambe le fasi della procedura per determinare se abbiano conseguito gli obiettivi stabiliti e consentito alla Commissione e agli altri portatori di interessi di ottenere le informazioni necessarie in merito all'esattezza dei conti e alla legittimità e regolarità dei pagamenti agricoli.

III.
La procedura di liquidazione finanziaria, basata sugli audit svolti da organismi di certificazione indipendenti negli Stati membri, riguarda principalmente l'affidabilità dei conti degli organismi pagatori. Sulla base di tali lavori, la Commissione adotta la decisione di liquidazione finanziaria annuale e decide se accettare i conti dell'esercizio finanziario in questione o rinviarne l'accettazione finché non saranno state effettuate ulteriori verifiche. La Corte ha constatato che, nel complesso, la procedura descritta ha fornito alla Commissione informazioni sufficienti per adottare la decisione finanziaria annuale. Tuttavia, le modifiche recentemente apportate al lavoro degli organismi di certificazione ne hanno ampliato la portata oltre l'audit dell'affidabilità, per includervi elementi relativi alla legittimità e alla regolarità dei pagamenti. L'uso di questi elementi ai fini della garanzia è risultato, finora, limitato. Gli organismi di certificazione e i direttori degli organismi pagatori non sempre sapevano con chiarezza che cosa ci si aspettasse da loro, e ciò in un contesto di modifiche annuali delle linee guida e dei requisiti.

SINTESI

IV.
Quanto alla verifica di conformità, concernente la legittimità e la regolarità dei pagamenti sottostanti, la Corte ha rilevato che essa aveva contribuito alla tutela degli interessi finanziari dell'UE, escludendo nell'ultimo decennio oltre 5 miliardi di euro di spese. L'analisi delle recenti decisioni di conformità ha mostrato che, laddove l'importo della rettifica finanziaria avrebbe potuto essere calcolato sulla base di una rettifica specifica, di un'estrapolazione dai risultati del controllo o di una rettifica forfetaria, nella grande maggioranza dei casi (in termini di valore) gli importi esclusi erano determinati sulla base di rettifiche forfetarie. La difficoltà con questo tipo di rettifiche è che esse non forniscono una base adeguata per determinare in modo accurato l'importo totale dei pagamenti irregolari derivanti dalle debolezze riscontrate nei sistemi. Esse sono dunque percepite più come una sanzione imposta alle autorità degli Stati membri che non come una rettifica contabile. Il massiccio ricorso a rettifiche forfetarie è una conseguenza delle risorse limitate di cui dispone la Commissione in materia di audit nonché dell'adozione, da parte di quest'ultima, di un approccio di audit adattato a tali circostanze. Pertanto, per approdare ad una rettifica contabile più accurata, basata su una stima precisa del danno arrecato alla Comunità, la Commissione deve contemplare il ricorso ad altri metodi e fonti di informazione per i propri calcoli, specialmente nei casi in cui le conseguenze finanziarie delle debolezze del sistema siano quantificabili e significative.

V.
La procedura di liquidazione completa, in particolare la verifica della conformità, richiede ancora troppo tempo e non è più legata a un determinato esercizio di bilancio. Inoltre, al termine della procedura, la Commissione non riconosce formalmente, in un dato momento, la spesa imputabile a un particolare esercizio, come prescritto invece dal regolamento finanziario.

VI.
A seguito dei cambiamenti più recenti, la distinzione fra gli obiettivi perseguiti in termini di affidabilità o di legittimità e regolarità è sempre meno netta. Al fine di realizzare meglio la finalità generale della procedura e soddisfare pienamente le esigenze e le aspettative dei vari portatori di interessi, la Corte raccomanda di procedere a un esame completo e, successivamente, alla riforma della procedura di liquidazione dei conti.

INTRODUZIONE

CHE COS'È LA LIQUIDAZIONE DELLA SPESA AGRICOLA?

1. Nell'esercizio finanziario 2008, la spesa agricola è ammontata a circa 54 miliardi di euro, pari a quasi il 50 % dei pagamenti effettuati dall'UE in tale anno. La spesa suddetta è gestita per lo più in maniera concorrente dagli Stati membri e dalla Commissione: l'aiuto è versato dalle autorità nazionali designate, i cosiddetti organismi pagatori («OP»), i quali vengono poi rimborsati dalla Commissione. L'accettazione finale della spesa da parte di quest'ultima avviene tramite una procedura nota come «liquidazione dei conti».

2. Lo scopo di questa procedura è enunciato nel regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee[1] e nelle relative modalità di esecuzione[2]. A norma dell'articolo 53 *ter*, paragrafo 4, del regolamento finanziario, scopo della procedura è «assicurarsi che l'impiego dei fondi sia conforme alla normativa pertinente» e consentire alla Commissione «di assumere la responsabilità finale nell'esecuzione del bilancio». L'articolo 42, paragrafo 2, lettera c), delle modalità di esecuzione concernente l'applicazione dell'articolo 53 *ter*, precisa «che la procedura di liquidazione dei conti comprende (...) la determinazione da parte della Commissione (...), dell'importo delle spese riconosciute a carico del bilancio»[3].

CAMBIAMENTI IMPORTANTI AVVENUTI NEGLI ULTIMI 25 ANNI

3. Fino al 1996, la Commissione adottava, su base annua, una decisione unica di liquidazione dei conti concernente tanto l'affidabilità dei conti degli OP quanto la legittimità e la regolarità delle spese sottostanti.

[1] Regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio, del 25 giugno 2002, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (GU L 248 del 16.9.2002, pag. 1).

[2] Regolamento (CE, Euratom) n. 2342/2002 della Commissione, del 23 dicembre 2002, recante modalità d'esecuzione del regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (GU L 357 del 31.12.2002, pag. 1).

[3] Parimenti, il regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio ricorda, nel 24° considerando, che «(è) necessario che la Commissione, la quale in virtù dell'articolo 211 del trattato ha il compito di vigilare sull'applicazione della normativa comunitaria, decida in merito alla conformità delle spese sostenute dagli Stati membri con la normativa comunitaria» (GU L 209 dell'11.8.2005, pag. 1).

4. La decisione era basata su audit specifici, svolti dalla Commissione, che comportavano notevoli ritardi nella liquidazione finale dei conti, nonostante le scadenze imposte dalla normativa (14 mesi e mezzo dopo la chiusura dell'esercizio finanziario). In una relazione speciale pubblicata nel 1982, la Corte evidenziava che il ritardo cumulato nel completare i lavori preparatori alla decisione di liquidazione era tale da averne ridotto, in gran parte, la pertinenza. Essa concludeva che nessuno degli esercizi finanziari che avevano formato oggetto di una decisione non poteva essere considerato definitivamente «liquidato», in quanto tali decisioni non avevano carattere definitivo, oppure erano incomplete o contestate[4].

5. La Commissione ha istituito, nel 1991, un gruppo di lavoro al fine di affrontare le crescenti difficoltà incontrate nella procedura di liquidazione dei conti, riferite da tutte le varie parti interessate. Secondo il gruppo di lavoro, la decisione di liquidazione unica su base annua creava difficoltà in quanto doveva, al contempo, conseguire un obiettivo contabile e determinare se la spesa fosse stata erogata conformemente alla normativa comunitaria. In base alla riforma proposta, fu deciso pertanto di scindere la procedura in due decisioni distinte:

a) una decisione annuale concernente la completezza, l'esattezza e la veridicità (aspetti indicati in prosieguo come «affidabilità») dei conti annuali presentati dagli OP riconosciuti (di seguito «decisione finanziaria»); ai fini di questa decisione, la Commissione dispone che i conti in questione vengano certificati da organi di controllo indipendenti (organismi di certificazione, di seguito «OC»);

b) le decisioni relative alle spese da escludere dal finanziamento comunitario perché non effettuate conformemente alla normativa comunitaria. Tali decisioni (di seguito «decisioni di conformità») sono adottate su iniziativa della Commissione e non sono più riferite alla spesa sostenuta in un esercizio finanziario specifico; piuttosto, esse coprono, nella maggior parte dei casi, la spesa sostenuta in più esercizi.

[4] Relazione speciale n. 25/82 sulla verifica dei rendiconti del FEAOG, sezione Garanzia (GU C 313 del 29.11.1982).

6. Nel parere espresso nel 1994 sulla riforma in causa, la Corte continuava a professarsi a favore di un'unica decisione annuale e, pur riconoscendo i problemi connessi al sistema in vigore (in particolare i forti ritardi), riteneva che il nuovo sistema, ovvero l'adozione di due decisioni distinte, fosse più un compromesso che una soluzione ai problemi della liquidazione. Nel periodo intercorso, la Corte ha più di una volta osservato nelle proprie relazioni annuali che i tempi di liquidazione delle spese globali di un dato esercizio non erano stati accelerati.

RIQUADRO 1

DESCRIZIONE DELL'ATTUALE PROCEDURA DI LIQUIDAZIONE DEI CONTI

L'attuale procedura di liquidazione dei conti comprende le seguenti fasi:

a) gli agricoltori presentano le domande di pagamento ad un OP riconosciuto nello Stato membro di appartenenza;

b) l'OP verifica le domande ed effettua i pagamenti a favore dei richiedenti; successivamente presenta alla Commissione un prospetto delle spese eseguite; la Commissione rimborsa l'OP;

c) i conti e i pagamenti dell'OP vengono esaminati da un organo indipendente (l'OC), il quale presenta alla Commissione, nel febbraio dell'anno successivo, una relazione al riguardo;

d) entro il 30 aprile di tale anno, la Commissione deve decidere se accettare o meno i conti (decisione di liquidazione finanziaria) o se richiedere ulteriori verifiche o informazioni supplementari;

e) la Commissione può quindi esaminare ulteriormente i pagamenti effettuati dall'OP. A tal fine, una apposita direzione della direzione generale Agricoltura e sviluppo rurale espleta degli audit, selezionati in base ad una analisi dei rischi annuale, intesi ad accertare se gli Stati membri abbiano applicato rigorosamente le norme comunitarie per verificare la legittimità e la regolarità delle spese (audit di conformità);

f) qualora gli audit di conformità rivelino che la spesa non è stata effettuata conformemente alla normativa comunitaria o che gli Stati membri non hanno verificato in modo soddisfacente la spesa in questione con conseguenti perdite finanziarie per il bilancio dell'UE, la Commissione può imporre una rettifica, che consiste di fatto nel rifiuto di rimborsare allo Stato membro i pagamenti da questo effettuati. Le eventuali rettifiche di questo tipo proposte dalla Commissione devono essere notificate agli Stati membri, i quali hanno il diritto di invocare una procedura di conciliazione. La Commissione può includere una rettifica nella decisione di conformità solo dopo che tale procedura ha fatto il suo corso.

7. Le modifiche più recenti concernenti la procedura di liquidazione dei conti sono entrate in vigore nel 2007 con l'introduzione di regolamenti rivisti[5]. Tali modifiche si riferiscono a questioni di legalità e regolarità, e la Commissione riceve gli elementi aggiuntivi nel contesto della liquidazione finanziaria. In particolare, gli OC devono ora certificare, oltre ai conti, anche il funzionamento del sistema di controllo interno dell'OP e includere nella relazione di certificazione un parere sulla dichiarazione di affidabilità di recente introduzione emessa dal direttore dell'OP. Gli OC devono inoltre verificare e convalidare le statistiche sui controlli trasmesse alla Commissione dagli Stati membri e valutare una serie di verifiche in loco condotte dagli OP presso i beneficiari.

[5] Regolamento (CE) n. 1290/2005 relativo al finanziamento della politica agricola comune e regolamento (CE) n. 885/2006 della Commissione (GU L 171 del 23.6.2006, pag. 90) recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio per quanto riguarda il riconoscimento degli organismi pagatori e di altri organismi e la liquidazione dei conti del FEAGA e del FEASR.

ESTENSIONE E OBIETTIVI

8. L'attuale articolazione in due fasi distinte della procedura di liquidazione dei conti ha determinato l'approccio di audit della Corte. L'estensione e gli obiettivi dell'audit sono stati stabiliti tendendo conto delle specificità di ciascuna fase e della procedura nel suo insieme. La presente relazione è pertanto divisa in tre parti.

LA LIQUIDAZIONE FINANZIARIA DEI CONTI

9. L'audit ha valutato il ruolo degli OC e la qualità dei vari elementi della garanzia (cfr. ***riquadro 2***) forniti dalle entità nazionali nonché il loro utilizzo. I quesiti posti a tal fine erano i seguenti:

a) La Commissione dispone di informazioni sufficienti per adottare la decisione annuale di liquidazione finanziaria entro la data prevista, ossia il 30 aprile di ogni anno?

b) La procedura di liquidazione finanziaria fornisce, con le sue diverse componenti, elementi di garanzia in merito alla legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti?

10. Il lavoro di audit sul campo è stato espletato presso la Commissione e presso organismi pagatori selezionati in dieci Stati membri: Danimarca, Germania, Grecia, Spagna, Francia, Italia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo e Regno Unito[6]. Le visite in questi Stati membri sono state effettuate fra novembre 2008 e maggio 2009.

11. Ciascun audit ha riguardato la pianificazione, lo svolgimento delle verifiche e la presentazione di relazioni da parte dell'OC, nonché la relativa documentazione. L'audit ha compreso incontri con funzionari, l'esame della metodologia di audit e dei documenti di lavoro dell'OC, nonché verifiche delle operazioni selezionate. È stata inoltre esaminata la base utilizzata per l'elaborazione della dichiarazione di affidabilità firmata dal direttore dell'OP.

12. Il periodo considerato, che ha compreso gli esercizi finanziari 2007 e 2008, ha tenuto conto dell'attuazione delle revisioni delle linee direttrici operate dalla Commissione nel corso del 2008. Le modifiche operate a partire dal 2009 non sono state incluse nell'audit.

[6] In quegli Stati membri nei quali è riconosciuto più di un organismo pagatore, l'audit ha riguardato un solo organismo pagatore, insieme al corrispondente organismo di certificazione. Era questo il caso di Germania (Sachsen-Anhalt), Spagna (Estremadura), Francia (AUP), Italia (AGEA), Polonia (ARiMR) e Regno Unito (RPA).

LA VERIFICA DI CONFORMITÀ DEI CONTI

13. Questa parte dell'audit è stata pianificata in modo da poter stabilire come la Commissione adotti le decisioni di conformità e in che misura i pagamenti irregolari vengano esclusi, in tale contesto, dal finanziamento comunitario. L'audit intendeva pertanto rispondere ai seguenti quesiti:

a) La procedura di conformità consente una copertura sufficiente della spesa?

b) Il danno finanziario arrecato al bilancio dai pagamenti irregolari è adeguatamente compensato dalle rettifiche di conformità?

c) Le decisioni di conformità sono adottate tempestivamente?

14. In generale, l'audit ha riguardato le decisioni di conformità da 1 a 29, adottate dal 1999 alla fine del 2008. Tuttavia, quando reputato necessario, gli auditor della Corte si sono concentrati sulle decisioni di conformità più recenti. Gli elementi probatori sono stati ottenuti attraverso l'esame dei fascicoli e colloqui presso la Commissione.

LA PROCEDURA DI LIQUIDAZIONE DEI CONTI NEL SUO INSIEME

15. Dopo aver analizzato in dettaglio ciascuna fase della procedura di liquidazione dei conti, l'audit ha valutato la copertura e i risultati della procedura nel suo insieme, al fine di appurare se adempia alla propria funzione, quale definita dal regolamento finanziario. Sono stati quindi affrontati i seguenti quesiti:

a) L'attuale procedura di liquidazione dei conti consente di accettare la spesa imputabile al bilancio e quindi la liquidazione dei conti presentati alle autorità di bilancio?

b) La procedura di liquidazione dei conti attualmente in vigore contribuisce alla tutela degli interessi finanziari del bilancio comunitario?

PARTE I – LA LIQUIDAZIONE FINANZIARIA DEI CONTI

INTRODUZIONE

16. L'articolo 30 del regolamento (CE) n. 1290/2005, dispone che «la decisione di liquidazione finanziaria dei conti della Commissione riguarda la completezza, l'esattezza e la veridicità dei conti annuali trasmessi». La decisione è basata, in larga misura, sui certificati e sulle relazioni di audit redatti dagli OC, nonché sulla dichiarazione di affidabilità rilasciata dai direttori degli OP. La Commissione ha emanato a tal fine delle linee direttrici, di cui tanto gli OC quanto i direttori degli OP devono tener conto.

RIQUADRO 2

CRONOLOGIA DELLE MODIFICHE PIÙ RECENTI APPORTATE ALLA LIQUIDAZIONE FINANZIARIA DEI CONTI

Le modalità di applicazione dettagliate in vigore dall'esercizio 2007:

- impongono agli OC di indicare, nei certificati da essi rilasciati, non solo se i conti degli OP siano veritieri, completi ed esatti ma anche se «le procedure di controllo interno hanno funzionato in modo soddisfacente»;
- rivedono il modello di relazione cui gli OC dovrebbero conformarsi e comprendono sezioni specifiche concernenti: i) la verifica e la convalida delle statistiche relative al SIGC, allo Sviluppo rurale ed ai controlli ex post[7]; ii) il rispetto dei massimali finanziari nelle misure soggette a limiti quantitativi e iii) il regime di pagamento unico;
- dispongono che i conti annuali FEAGA e FESR siano corredati di una dichiarazione di affidabilità, firmata dalla persona incaricata presso l'OP riconosciuto (di norma il direttore di quest'ultimo), sull'affidabilità dei conti degli OP e sul sistema posto in essere per fornire una ragionevole garanzia sulla legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti. Gli OC sono inoltre tenuti a formulare un parere su tale dichiarazione.

Importanti aggiunte dovevano inoltre essere applicate a partire dall'esercizio 2008,

vale a dire:

- l'indicazione del numero minimo di verifiche che gli OC dovrebbero eseguire riguardo ai debitori;
- l'ulteriore rafforzamento dell'obbligo per gli OC di verificare e convalidare le statistiche sui controlli trasmesse dagli OP e di valutare la qualità dei controlli in loco che ne sono alla base;
- l'obbligo di allegare alla dichiarazione di affidabilità un elenco schematico dei documenti e dei lavori svolti sulla cui base è stata elaborata la dichiarazione suddetta, nonché un'analisi delle statistiche sui controlli. Gli OC sono inoltre tenuti a «valutare se le informazioni utilizzate per redigere la dichiarazione di affidabilità costituiscano una base e una giustificazione sufficienti per la medesima dichiarazione e se concordano con le informazioni che ha ottenuto nel corso della propria attività di controllo».

[7] Regolamento (CE) n. 485/2008 del Consiglio, del 26 maggio 2008, relativo ai controlli, da parte degli Stati membri, delle operazioni che rientrano nel sistema di finanziamento del Fondo europeo agricolo di garanzia (GU L 143 del 3.6.2008, pag. 1).

17. I conti, unitamente alle dichiarazioni e ai certificati di audit che li accompagnano, devono essere presentati dagli Stati membri entro il 1° febbraio che segue la fine dell'esercizio finanziario[8]. Entro il 30 aprile, la Commissione adotta una decisione formale in cui accetta («liquida») i conti annuali degli OP o li «stralcia», posticipandone l'accettazione a una data ulteriore. La decisione è presa al termine di un esame dell'insieme dei documenti presentati dallo Stato membro e, qualora lo si ritenga necessario, di indagini bilaterali supplementari.

18. Le osservazioni che seguono sulla liquidazione finanziaria dei conti sono presentate in due sezioni aventi rispettivamente per oggetto la certificazione dell'affidabilità dei conti (paragrafi 19-24) e il lavoro supplementare richiesto dagli OC sin dal 2007 in merito alla legittimità e regolarità delle operazioni (paragrafi 25-52).

OSSERVAZIONI

LA GARANZIA INERENTE ALL'AFFIDABILITÀ DEI CONTI DEGLI ORGANISMI PAGATORI

19. Come sopra indicato, la decisione annuale di liquidazione finanziaria adottata dalla Commissione verte sull'affidabilità dei conti, ossia sulla loro completezza, esattezza e veridicità, ed è basata, in larga misura, sui certificati e le relazioni stilati dagli OC sui conti in questione.

20. L'audit svolto dalla Corte su un campione di OC ha esaminato in quale misura il lavoro da essi svolto fornisca una garanzia sufficiente che consenta alla Commissione di pronunciarsi e se la decisione adottata rifletta correttamente le debolezze riscontrate. I paragrafi che seguono illustrano brevemente le principali carenze constatate dalla Corte.

[8] Per quanto riguarda il FEAGA e il FEASR, l'esercizio finanziario va dal 16 ottobre al 15 ottobre dell'anno successivo.

Utilizzo dei lavori svolti dall'unità di audit interno

21. Dall'audit è emerso che taluni OC facevano ampio affidamento sul lavoro svolto dalle unità di audit interno degli OP, senza condurre al riguardo sufficienti verifiche, come disposto invece dai principi internazionali di audit. Essi si avvalevano in parte del lavoro espletato in precedenza dall'unità di audit interno degli OP (DE, ES), oppure chiedevano a quest'ultima di eseguire, per loro conto, parte delle verifiche (DK, PT, UK)[9].

Carattere insufficiente della verifica di convalida delle spese (ossia il controllo dei singoli pagamenti)

22. Fra i casi di inosservanza delle disposizioni emanate dalla Commissione[10] in materia di verifiche di convalida — un elemento basilare delle procedure di audit — figurano l'inadeguatezza della documentazione intesa a dimostrare che il numero minimo di pagamenti era stato ricalcolato dagli OC (ES, IT), la verifica insufficiente dei diritti inerenti al regime di pagamento unico («RPU»)[11] e dei relativi pagamenti (DK, DE, ES, IT, UK), nonché le debolezze dei documenti di lavoro preparati dagli OC a sostegno delle proprie conclusioni di audit (DE, EL, ES, IT, PL, PT, UK).

Verifica insufficiente delle tabelle dei debitori

23. Nei conti che gli OP sono tenuti a presentare figurano alcune tabelle che elencano i casi di pagamenti indebiti, derivanti da irregolarità o da questioni inerenti alla condizionalità, il cui recupero e il conseguente riaccredito al bilancio comunitario non hanno ancora avuto luogo («tabelle dei debitori»). È importante che questi dati siano affidabili, dal momento che hanno un impatto finanziario diretto sugli importi da recuperare in virtù del meccanismo di recupero previsto dalla procedura di liquidazione dei conti[12]. Gli OC devono pertanto verificare l'esattezza e la completezza delle tabelle.

[9] Nel caso particolare della Danimarca, il ricorso all'unità di audit interno è stato considerevole. L'OC ha provveduto direttamente solo alla verifica di convalida della spesa e alla verifica della sicurezza del sistema informatico. Per quanto riguarda tutti gli altri aspetti, tra cui la valutazione del sistema di controllo interno, la verifica del conto debitori e la convalida delle statistiche sui controlli, l'OC si è basato sui lavori e sulle conclusioni tratte dall'unità di audit interno. Quest'ultima è stata inoltre coinvolta nel processo di selezione dell'OC, il quale si è visto infine affidare l'incarico direttamente dall'OP, su proposta dell'unità di audit interno.

[10] La linea direttrice della Commissione n. 3 (Strategia di audit) stabilisce le principali disposizioni applicabili al lavoro degli OC, precisando la metodologia di campionamento e i principali elementi sottoposti a verifica.

[11] Ai sensi dell'articolo 43 del regolamento (CE) n. 1782/2003 «ogni agricoltore è titolare di un diritto all'aiuto per ettaro calcolato dividendo l'importo di riferimento per il numero medio triennale di ettari che ha dato diritto ai pagamenti diretti (…) nel corso del periodo di riferimento» (GU L 270 del 21.10.2003, pag. 1).

[12] La cosiddetta «regola del 50-50», con cui la Commissione ha stabilito un meccanismo per ripartire l'onere della perdita risultante dal mancato recupero dei debiti entro una scadenza ragionevole, è enunciata agli articoli 32 e 33 del regolamento (CE) n. 1290/2005 (GU L 209 dell'11.8.2005, pag. 1).

24. Nella maggior parte degli Stati membri visitati, tale verifica è risultata insufficiente per quanto attiene sia alla completezza che all'esattezza. Le principali constatazioni riguardano la mancata verifica, da parte degli OC, dell'inserimento tempestivo nelle tabelle dei casi di irregolarità riscontrate e l'esistenza di elementi sufficienti a sostegno delle rettifiche e delle cancellazioni dei debiti inesigibili registrate dagli OP.

INSUFFICIENZA DEL LAVORO SVOLTO A SOSTEGNO DELLA GARANZIA FORNITA CIRCA LA LEGITTIMITÀ E LA REGOLARITÀ DELLE OPERAZIONI SOTTOSTANTI

25. Come già indicato, la Commissione ha ampliato sensibilmente l'estensione del lavoro richiesto agli OC, oltrepassando la sfera dell'affidabilità dei conti per coprire taluni aspetti connessi alla legittimità e alla regolarità. Gli OC devono ora certificare il funzionamento soddisfacente delle procedure di controllo interno, verificare e convalidare le statistiche nei controlli e valutare la qualità dei controlli in loco.

26. La procedura attualmente in uso non impone tuttavia agli OC di verificare, a livello del beneficiario finale, l'ammissibilità delle operazioni; gli OC pertanto non includono tale controllo nelle rispettive verifiche di convalida.

MANCATA IDENTIFICAZIONE DEI CONTROLLI ESSENZIALI E COMPLEMENTARI E VERIFICA LIMITATA DELL'AFFIDABILITÀ DEI SISTEMI

27. Uno degli elementi chiave introdotti dal quadro normativo rivisto è l'obbligo, per gli OC, di precisare se abbiano ottenuto sufficienti garanzie che «... le procedure di controllo interno hanno funzionato in modo soddisfacente»[13].

[13] Articolo 5 del regolamento (CE) n. 885/2006 della Commissione, del 21 giugno 2006, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio per quanto riguarda il riconoscimento degli organismi pagatori e di altri organismi e la liquidazione dei conti del FEAGA e del FEASR.

28. Un OC ha omesso di indicare i principali controlli essenziali e complementari che dovrebbero essere posti in atto nell'ambito degli OP controllati (ES), sebbene la Commissione avesse fornito un elenco orientativo per determinati regimi[14]. In altri casi (DK, EL, IT, PT), tale identificazione non era completa.

29. Nei casi in cui i controlli essenziali e complementari sono stati identificati dagli OC, l'audit ha palesato che le relative verifiche erano, in larga misura, limitate ad accertare l'esistenza di tali controlli anziché a verificarne il funzionamento e l'efficacia effettivi, ovvero se funzionassero veramente e se i risultati rispecchiassero la realtà (DK, DE, EL, ES, IT, PL, PT, UK).

30. Inoltre, nella maggior parte dei casi in cui l'OP ha legittimamente delegato funzioni specifiche ad organismi esterni («organismi delegati»), l'audit ha rilevato che gli OC limitavano l'estensione dell'audit alla documentazione disponibile presso l'OP centrale PA (DK, EL, IT, NL, PT) o che non avevano identificato e successivamente controllato alcuni di tali organismi (DE, FR).

Limitazioni della convalida delle statistiche sui controlli

31. Un ampliamento significativo del ruolo degli OC per quanto riguarda la legittimità e la regolarità consiste nel fatto che, a partire dall'esercizio 2007, sono tenuti a verificare e convalidare le statistiche sui controlli che gli Stati membri devono trasmettere ogni anno alla Commissione. Queste statistiche presentano, sotto forma di tabella, i risultati dei controlli amministrativi e in loco svolti dagli OP. Nel settembre 2008, la Commissione ha pubblicato le linee direttrici riviste sul lavoro di convalida di competenza degli OC.

[14] I controlli essenziali sono le verifiche amministrative e materiali di elementi sostanziali, in particolare l'esistenza dell'oggetto della domanda di pagamento, il quantitativo e le condizioni qualitative, compreso il rispetto dei termini, delle condizioni di raccolta, del periodo di magazzinaggio, ecc. Tali controlli vengono eseguiti in loco e mediante controlli incrociati rispetto a dati indipendenti quali i registri fondiari. I controlli complementari sono le operazioni amministrative necessarie per trattare correttamente le domande, quali ad esempio la verifica del rispetto dei termini per la presentazione, l'individuazione di domande doppie, l'analisi dei rischi, l'applicazione di sanzioni e l'adeguata vigilanza sulle procedure.

32. Le nuove linee direttrici non specificavano ancora completamente l'estensione del lavoro di audit, segnatamente quali elementi delle statistiche dovessero essere verificati e campionati dagli OC. Questa mancanza di precisione ha contribuito alle notevoli variazioni nell'estensione e nel grado di approfondimento del lavoro svolto dagli OC palesate dall'audit della Corte, dal momento che alcuni OC hanno scelto di limitare le loro verifiche a una parte delle statistiche incluse nelle tabelle.

33. La maggior parte degli OC visitati non ha raggiunto il livello di approfondimento stabilito dalla Commissione per le verifiche:

a) non è stata effettuata una riconciliazione completa fra le statistiche sui controlli trasmesse alla Commissione e le basi di dati su cui si fondano (DE, EL, ES (2007), FR e IT);

b) alcuni OP non disponevano di basi di dati complete a sostegno delle proprie statistiche sui controlli relativamente ad alcuni regimi contemplati dal SIGC e dallo Sviluppo rurale (DE, EL, FR); inoltre, in alcuni casi (DE, DK, FR), dal raffronto fra le statistiche presentate e le basi di dati sottostanti sono emerse discrepanze che gli OC non hanno provveduto ad analizzare in modo adeguato;

c) inoltre, taluni OC non hanno selezionato il numero minimo di relazioni di controllo stabilito per la verifica delle basi di dati sottostanti le statistiche sui controlli (DE, NL) o hanno controllato solo parte di queste ultime (DE, EL, FR, IT).

34. Le lacune sopra descritte, unitamente ai giudizi negativi espressi da taluni OC (DK, UK) sull'affidabilità delle statistiche, o perlomeno di parte di esse, ne limitano in maniera significativa l'utilizzo da parte della Commissione ai fini della garanzia. Un'ulteriore limitazione intrinseca dell'uso delle statistiche sui controlli proviene dai metodi di campionamento adottati dai PO nel selezionare le domande di pagamento ai fini dei controlli in loco. Tali metodi non consentono un'estrapolazione statistica che presenti un determinato grado di affidabilità, il che incide sull'eventuale uso dei tassi di errore così calcolati.

Verifica insufficiente dei controlli in loco

35. Nell'ambito del controllo obbligatorio dell'efficace funzionamento del sistema di controllo interno nonché della verifica e della convalida delle statistiche sui controlli, gli OC sono tenuti a verificare un campione di controlli in loco. In base agli orientamenti forniti, gli OC devono verificare almeno 10 controlli per ciascuna popolazione esaminata, o rieseguendo i controlli svolti o accompagnando gli ispettori, al fine di valutare l'adeguatezza dei controlli espletati. Solo uno degli OC controllati (PL) ha ottemperato alla disposizione della Commissione. Tutti gli altri OC visitati non hanno raggiunto il numero stabilito e in alcuni casi il lavoro svolto risultava inadeguato (EL, FR, IT). Gli OC hanno giustificato tali deficienze con l'introduzione tardiva, da parte della Commissione, della linea direttrice corrispondente, sottolineando le difficoltà che questo compito di audit comporta, segnatamente sotto il profilo dei costi, dei tempi di esecuzione e delle competenze tecniche richieste.

36. Gli OC visitati si sono inoltre concentrati sulle ispezioni in campo di tipo «classico», senza esaminare i controlli in loco condotti mediante telerilevamento, benché questi ultimi costituiscano una percentuale significativa dei controlli totali (DE, EL, FR, PL, UK).

37. La grande maggioranza degli OC visitati, eccetto in Danimarca e in Italia, ha scelto di presenziare alle ispezioni in campo anziché selezionare un campione specifico di ispezioni precedentemente svolte e di rieseguirle. Questo approccio è conforme alle linee direttrici della Commissione, ma presenta un inconveniente: poiché gli ispettori che si recano sul campo sanno di essere sottoposti a valutazione, viene a mancare l'«effetto sorpresa» e le ispezioni non possono pertanto essere ritenute rappresentative della popolazione oggetto della valutazione. La ripetizione[15] di un controllo precedente consente di valutare meglio i controlli in loco svolti nel corso del periodo in esame.

38. I risultati della valutazione dei controlli in loco svolta dagli OC incidono anche sulle modalità di utilizzo delle statistiche sui controlli trasmesse dagli OP alla Commissione, essendo queste ultime basate sostanzialmente sui risultati dei controlli. Ciò viene riconosciuto nelle nuove proposte della Commissione agli Stati membri (cfr. la risposta della Commissione al paragrafo 67), nelle quali essa fissa nuove condizioni in base alle quali è pronta a limitare l'importo delle rettifiche finanziarie al tasso di errore riscontrato dallo Stato membro e riportato nelle sue statistiche sui controlli.

[15] La ripetizione di un controllo non implica che debba essere svolta unicamente dall'OC. Nella riesecuzione di un controllo in loco ci si può avvalere anche delle attrezzature e dei servizi competenti dell'OP.

La dichiarazione di affidabilità rilasciata dal direttore dell'organismo pagatore — un elemento positivo, ma non ancora fondato su una base adeguata

39. A partire dall'esercizio 2007, il direttore di ciascun OP deve presentare alla Commissione una dichiarazione di affidabilità[16], in cui attesta se i conti presentino in maniera esatta, veritiera e completa le entrate e le spese dell'esercizio e se sia stato posto in essere un sistema atto a fornire una garanzia ragionevole circa la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti.

40. Inoltre, a partire dall'esercizio 2008, i direttori degli OP sono tenuti a indicare su quale base sia stata elaborata la dichiarazione di affidabilità, fornendo l'elenco dei documenti utilizzati e illustrando in sintesi il lavoro svolto. La dichiarazione di affidabilità deve basarsi su un'analisi delle statistiche sui controlli.

41. La Corte ritiene che l'introduzione della dichiarazione di affidabilità rappresenti un passo avanti verso il rafforzamento dell'obbligo di rendere conto e una maggiore responsabilizzazione per quanto attiene alla corretta gestione della spesa agricola. Tuttavia, il suo utilizzo da parte della Commissione ai fini della garanzia dipende dalla metodologia applicata per la stesura della dichiarazione.

42. Nell'esercizio finanziario 2008, le debolezze rilevate dalla Corte in merito all'elaborazione delle dichiarazioni di affidabilità limitano la garanzia che la Commissione può trarne. Tali limitazioni sono descritte con maggior dettaglio nei paragrafi che seguono.

43. Benché la revisione 2008 della linea direttrice n. 4[17] sia stata dapprima discussa nella riunione del comitato dei fondi agricoli tenutasi nel luglio 2008, è stata presentata ai direttori degli OP solo nella riunione di dicembre del medesimo anno, una volta concluso l'esercizio e a meno di due mesi dalla scadenza stabilita per la presentazione dei conti. Pertanto, è stata messa a disposizione troppo tardi perché se ne potesse tenere debitamente conto per l'esercizio finanziario 2008. Cosa ancora più significativa, la linea direttrice non specificava in modo sufficientemente dettagliato quali statistiche sui controlli fossero considerate più pertinenti e che tipo di analisi dovesse essere eseguita.

[16] La presentazione di una dichiarazione di affidabilità è prescritta dall'articolo 8, paragrafo 1, lettera c), punto iii), del regolamento (CE) n. 1290/2005.

[17] Linea direttrice n. 4 sulla dichiarazione di affidabilità rilasciata dal direttore dell'organismo pagatore ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 1, lettera c), punto iii), del regolamento (CE) n. 1290/2005.

44. Da un punto di vista formale, la Corte rileva che la maggior parte delle dichiarazioni di affidabilità esaminate non era corredata di una sintesi dei lavori svolti a sostegno delle stesse (EL, PT) né da un'analisi quantitativa delle statistiche sui controlli (DK, DE, EL, FR, NL, PT).

45. In sostanza, la Corte ha constatato che la preparazione della maggior parte delle dichiarazioni di affidabilità, benché si avvalesse di diversi elementi del sistema di controllo interno, non era supportata dall'esistenza di un modello di garanzia che assicurasse in modo sistematico la copertura di tutti i controlli essenziali e dei criteri di riconoscimento. Un siffatto modello, se applicato dai direttori degli OP, rafforzerebbe la base su cui poggiano le dichiarazioni di affidabilità da essi redatte.

46. Un esempio delle conseguenze derivanti dall'assenza di un modello di garanzia è illustrato dal caso in cui la dichiarazione è basata parzialmente su «sottodichiarazioni di affidabilità» redatte dai responsabili dei diversi servizi di un OP, le quali risultano, a loro volta, basate sostanzialmente sul giudizio del capo servizio competente, senza essere corroborate da alcun elemento probatorio (ad esempio un elenco di controllo) che dimostri su quali basi sono state elaborate (EL, ES). In uno Stato membro (ES), non è stata rilasciata alcuna sottodichiarazione di affidabilità per funzioni chiave come l'esecuzione dei pagamenti.

47. Pur essendo menzionata sistematicamente dai direttori degli OP nell'elenco dei documenti allegati alla dichiarazione di affidabilità, l'analisi delle statistiche sui controlli, e in particolare dei tassi di errore, è risultata, durante le visite della Corte negli Stati membri, inesistente (EL, ES, NL, PL), inadeguata (DE, FR, IT) o incompleta (PT, UK).

48. La Corte, inoltre, ha parzialmente proceduto al ricalcolo dei tassi di errore, da cui è emerso che in alcuni casi questi ultimi superavano il 2 %, una percentuale definita dalla Commissione come la soglia oltre la quale deve essere contemplata l'inclusione di una riserva nella dichiarazione (EL, ES-Estremadura, IT, PT). Non è stata reperita alcuna analisi di questo tipo svolta dai direttori degli OP interessati.

49. Infine, le verifiche espletate dalla Corte o dagli stessi OC sulle statistiche relative ai controlli hanno rilevato, nelle tabelle corrispondenti di tre OP, alcune deficienze che danno adito a dubbi circa l'affidabilità delle statistiche in questione (DK, EL, UK).

Il giudizio espresso dagli OC sulla dichiarazione di affidabilità apporta un valore aggiunto limitato

50. A partire dall'esercizio finanziario 2007, gli OC sono tenuti a fornire anche un giudizio distinto sulla conformità della dichiarazione di affidabilità ai requisiti del quadro normativo. La linea direttrice n. 7 della Commissione fornisce orientamenti al riguardo, imponendo agli OC, *inter alia*, di verificare se le informazioni addotte a sostegno della dichiarazione siano adeguate.

51. Sebbene taluni OC abbiano definito programmi di lavoro specifici per valutare la dichiarazione di affidabilità, in sostanza non sono stati espletati lavori di audit supplementari per sostenere il giudizio espresso, oltre a quelli intrapresi nel contesto della certificazione dei conti. Pertanto, il valore aggiunto dal giudizio degli OC sulla dichiarazione di affidabilità è limitato, trattandosi di poco più di un confronto fra la certificazione di audit e la dichiarazione di affidabilità (DK, DE, EL, ES, IT, UK). In un caso (FR), il giudizio dell'OC non ha seguito il modello previsto dalla linea direttrice n. 7 e, in particolare, non ha fatto riferimento ad alcuna valutazione degli elementi su cui è stata basata la dichiarazione di affidabilità.

52. La Corte rileva inoltre che le limitazioni che condizionano l'utilizzo delle statistiche sui controlli, già evidenziate nella presente relazione (cfr. paragrafi 47-49), non sono state menzionate dagli OC nei rispettivi giudizi sulla dichiarazione di affidabilità.

PARTE II – LA VERIFICA DI CONFORMITÀ DEI CONTI

INTRODUZIONE

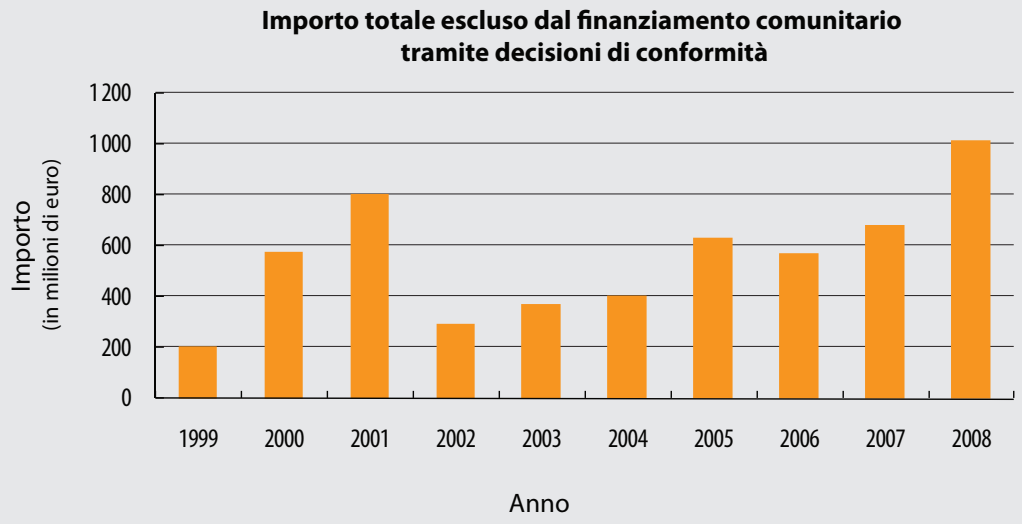
53. La verifica di conformità nella sua attuale forma è stata introdotta nell'ambito della riforma entrata in vigore nel 1996. In virtù dell'articolo 31, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1290/2005, in questa fase della procedura «la Commissione decide gli importi da escludere dal finanziamento comunitario qualora constati che alcune spese [...] non sono state eseguite in conformità delle norme comunitarie [...]».

54. Dal 1999 alla fine del 2008, la Commissione ha adottato 29 decisioni di conformità e per mezzo di queste ultime ha escluso dal finanziamento comunitario un importo totale di 5 582 milioni di euro. Il ***grafico 1*** mostra gli importi esclusi per ogni anno civile nel corso di tale periodo[18].

[18] Tali importi, tuttavia, si riferiscono a differenti esercizi finanziari precedenti.

GRAFICO 1

IMPORTI ESCLUSI PER ANNO CIVILE



OSSERVAZIONI

GLI AUDIT DI CONFORMITÀ DELLA COMMISSIONE NON COPRONO ADEGUATAMENTE LE SPESE ED I RISCHI

55. La Commissione stabilisce ogni anno quali misure e quali Stati membri sottoporre ad audit di conformità sulla base di un'analisi dei rischi annuale svolta per tutta la gamma delle spese agricole.

56. Per svolgere tale analisi dei rischi per un dato anno *n*, la Commissione divide la spesa agricola dell'esercizio finanziario *n-2* in «campi di audit»[19] separati. Nell'analisi centrale dei rischi (ACR) del 2008, la Commissione ha distinto 83 campi di audit, definiti come soggetti a sistemi di gestione e controllo simili. Dal momento che la spesa nell'ambito di detti campi di audit è stata effettuata da OP diversi, detti campi di audit sono assegnati al rispettivo OP e formano un cosiddetto accoppiamento campo di audit/OP (di seguito definito «area di audit»). Nel 2008, al fine di svolgere l'analisi centrale dei rischi, la Commissione ha individuato 1 807 aree di audit caratterizzate da diversi fattori di rischio. I fattori di rischio presi in considerazione sono la consistenza finanziaria ed altri fattori, tra cui la qualità dei sistemi di controllo relativi a quell'area di audit oppure le caratteristiche dell'OP. Combinando tali fattori di rischio, la Commissione determina l'esposizione al rischio di ogni area di audit e la quantifica per mezzo di una singola variabile (il «rischio composito»). Le singole aree di audit vengono classificate in ordine decrescente, in funzione del relativo rischio composito. La Commissione fissa poi le proprie priorità di audit sulla base di tale elenco. Poiché la consistenza finanziaria svolge un ruolo rilevante nella quantificazione dell'esposizione al rischio, è più probabile che venga classificata in cima all'elenco e sottoposta ad audit un'area di audit con spesa elevata.

[19] L'analisi centrale dei rischi per l'anno 2008 (*n*) è basata sulla spesa eseguita nell'esercizio finanziario 2006 (*n*-2).

57. In base a questa procedura, un numero limitato di misure e di OP, individuati come prioritari dalla Commissione, è stata sottoposta da quest'ultima a audit di conformità. La ***tabella 1*** mostra il grado di copertura degli audit di conformità della Commissione svolti nel 2006, nel 2007 e nel 2008.

58. La tabella mostra che gli audit di conformità hanno riguardato solo una parte della spesa agricola: il 44 % nel 2006, il 25 % nel 2007 e il 47 % nel 2008. Il fatto che la somma delle percentuali per i tre anni è superiore al 100 % non significa che tutte le aree di audit siano state coperte durante tale periodo. Ciò avviene perché alcune aree di audit sono state coperte più di una volta nel periodo esaminato.

TABELLA 1

COPERTURA DELLA SPESA DA PARTE DEGLI AUDIT DI CONFORMITÀ

		% di spesa coperta		
Settori di intervento[1]	**Regimi principali**	**2006**	**2007**	**2008**
Intervento sui mercati agricoli	Restituzioni all'esportazione, frutta e verdura, latte, ammasso pubblico, vino	48 %	32 %	47 %[2]
Aiuti diretti	Regime di pagamento unico, regime di pagamento unico per superficie (RPUS), premi accoppiati	50 %	24 %	47 %
Sviluppo rurale	Misure agro-ambientali, aree montane, ammodernamento delle aziende agricole, diversificazione	16 %	20 %	45 %
	Media	**44 %**	**25 %**	**47 %**

[1] I settori di intervento corrispondono ai diversi livelli del «bilancio per attività» (ABB) della direzione generale Agricoltura e sviluppo rurale.

[2] La percentuale indicata differisce da quella (54 %) pubblicata nella relazione annuale di attività del 2008 della direzione generale Agricoltura e sviluppo rurale della Commissione. Ciò perché la Corte ha comparato i valori lordi sia per gli importi oggetto di audit che per quelli pagati, mentre la Commissione ha comparato gli importi lordi oggetto di audit agli importi netti pagati.

Fonte: Informazioni basate sulla tabella contenuta a pag. 92 della relazione annuale di attività 2008 della direzione generale Agricoltura e sviluppo rurale della Commissione.

59. La capacità della Commissione di escludere, attraverso gli audit di conformità, spese non eseguite conformemente alla normativa comunitaria è ulteriormente limitata dalla cosiddetta «regola dei 24 mesi», contenuta nel regolamento[20]. Detta regola stabilisce che «il rifiuto del finanziamento non può riguardare [...] le spese [...] eseguite più di 24 mesi prima della comunicazione scritta, da parte della Commissione allo Stato membro interessato, dei risultati delle verifiche». Tale regola ha lo scopo di fornire certezza giuridica agli Stati membri. In pratica, ciò significa che le risultanze dell'audit comunicate per esempio il 15 ottobre 2005 permettono alla Commissione di escludere soltanto i pagamenti effettuati a partire dal 15 ottobre 2003. Se lo stesso tipo di pagamenti irregolari, rilevato nel corso dello stesso audit, è stato effettuato prima del 15 ottobre 2003, allora la «regola dei 24 mesi» non consente di escluderli.

[20] Articolo 31, paragrafo 4, lettera a), del regolamento (CE) n. 1290/2005.

60. Sebbene la certezza giuridica sia un obiettivo legittimo, e dal momento che la completa copertura di audit in un dato periodo non è fattibile, l'effetto combinato dell'attuale copertura di audit da parte della Commissione e della «regola dei 24 mesi» determina una situazione in cui per alcuni settori di spesa, quando finalmente sottoposti ad audit, non è più possibile imporre rettifiche, come mostrato chiaramente dall'esempio riportato nel ***riquadro 3***.

RIQUADRO 3

PAGAMENTI IRREGOLARI NON OGGETTO DELLA VERIFICA DI CONFORMITÀ

La Corte ha esaminato una rettifica inclusa nella decisione di conformità n. 22 del 27 luglio 2006 (2006/554/CE). Detta rettifica ammontava a circa 77,1 milioni di euro e affrontava, *inter alia*, il rischio che venisse pagato l'aiuto per parcelle di terreno in zone umide in Francia non ammissibili agli aiuti diretti. L'entità della rettifica è stata fissata in base alla spesa eseguita nei 24 mesi precedenti alla comunicazione fatta alla Francia nell'ottobre 2001. Sebbene la Commissione considerasse come irregolari anche pagamenti per lo stesso tipo di parcelle eseguiti prima dell'ottobre 1999, non si è potuto includere tali pagamenti nella rettifica, a seguito dell'applicazione della «regola dei 24 mesi». In questo caso, un'ulteriore illustrazione dei forti ritardi inerenti al sistema, la Corte ha stimato che i pagamenti che non è stato possibile rettificare ammontano a circa 100 milioni di euro.

61. Per un'accurata determinazione dell'importo totale che la Commissione può non essere in grado di escludere a causa dell'applicazione di tale regola, sono necessarie informazioni specifiche ed esaustive, non disponibili presso la Commissione. L'analisi della Corte mostra che le aree di audit affette da questa limitazione sono, considerate singolarmente, relativamente poco importanti in termini finanziari, ma che, dato il loro numero, l'importo totale è significativo. In questo contesto, la Corte sottolinea inoltre che l'elevato numero di aree di audit (1 807 nel 2008) incluse nell'analisi centrale del rischio svolta dalla Commissione non permette di coprirle tutte in un arco di tempo ragionevole.

LE RETTIFICHE DELLA COMMISSIONE NON SONO BASATE SU UNA PRECISA STIMA DEL DANNO FINANZIARIO CAUSATO ALLA COMUNITÀ

62. Il regolamento (CE) n. 1290/2005 stabilisce i principi generali da seguire al fine di determinare l'entità delle rettifiche di conformità e dispone che «la Commissione valuta gli importi da rifiutare tenendo conto, in particolare, della gravità dell'inosservanza constatata. La Commissione tiene conto a tal fine del tipo e della gravità dell'inosservanza, nonché del danno finanziario causato alla Comunità»[21]. In base a tali norme, la Commissione ha la discrezionalità nella scelta dei metodi per determinare l'entità delle rettifiche finanziarie. La Commissione ha precisato in dettaglio in un documento di lavoro[22] tali metodi usati per il calcolo delle rettifiche di conformità.

63. Il documento di lavoro della Commissione sopra citato dispone che le rettifiche forfettarie debbano essere utilizzate quando non è possibile utilizzare uno degli altri due metodi (cfr. il ***riquadro 4***). La Corte ha perciò esaminato la natura delle rettifiche applicate nei casi in cui il documento di lavoro permetteva l'uso delle rettifiche forfettarie o di altri metodi (casi specifici) per determinare le rettifiche[23]. Tale esame ha riguardato le sei decisioni di conformità adottate nel periodo coperto dall'audit (2007 e 2008)[24].

[21] Cfr. l'articolo 31, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1290/2005.

[22] Cfr. «Linee guida per il calcolo delle conseguenze finanziarie nell'ambito della preparazione della decisione sulla liquidazione dei conti della sezione Garanzia del FEAOG» (documento VI/5330/97 del 23.12.1997).

[23] Tale esame è basato sulle rettifiche di cui all'allegato II del documento VI/5330/97, che permette di calcolare la rettifica forfettariamente o in base ad altri metodi.

[24] Decisioni della Commissione del 18 aprile 2007 (2007/243/CE), del 3 ottobre 2007 (2007/647/CE), del 20 dicembre 2007 (2008/68/CE), del 19 aprile 2008 (2008/321/CE), dell'8 luglio 2008 (2008/582/CE) e dell'8 dicembre 2008 (2008/960/CE).

RIQUADRO 4

METODI USATI DALLA COMMISSIONE PER IL CALCOLO DELLE RETTIFICHE FINANZIARIE

La Commissione elenca tre metodi di calcolo:

a) quando l'errore individuato tramite l'audit si basa su un caso specifico (o pochi casi), la rettifica è pari al valore delle operazioni inficiate da errore;

b) se gli errori sono individuati all'interno di un campione rappresentativo di operazioni, la rettifica si basa allora sull'estrapolazione di tali risultati;

c) qualora non sia possibile utilizzare nessuno dei due metodi sopra menzionati, vengono applicate rettifiche forfettarie all'importo della spesa a rischio.

Il livello delle rettifiche forfettarie applicate (2 %, 5 %, 10 %, 25 % o più alto) dipende dalla gravità delle carenze riscontrate, se esse siano legate a controlli essenziali o complementari e se esse siano o meno ricorrenti[25].

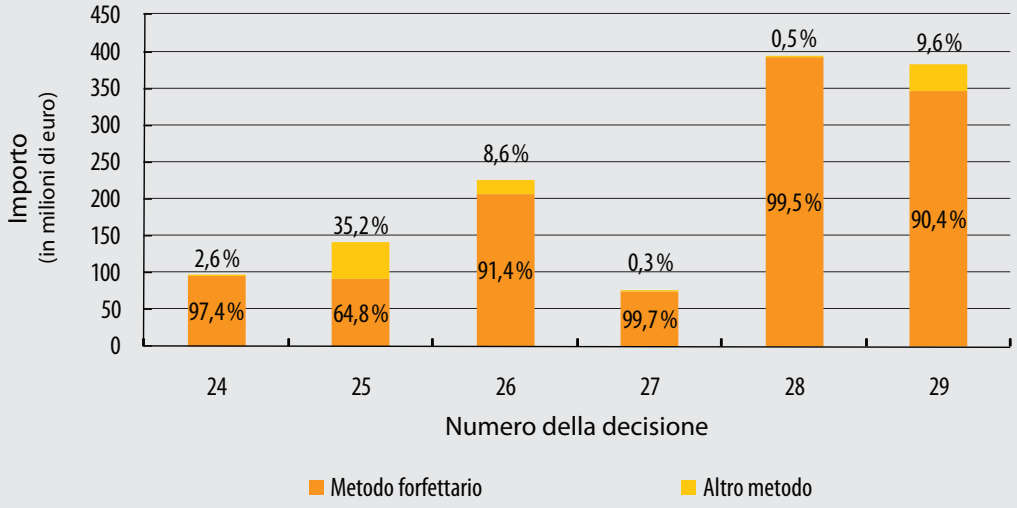
Uso della rettifica forfettaria del 2 %	I controlli essenziali sono soddisfacenti ma uno o più controlli complementari sono stati tralasciati.
Uso della rettifica forfettaria del 5 %	Non tutti i controlli essenziali sono eseguiti secondo il numero, la frequenza o l'intensità imposti dalla normativa. Di conseguenza, il rischio di danno finanziario per il Fondo è significativo.
Uso della rettifica forfettaria del 10 %	Uno o più controlli essenziali non sono effettuati, o lo sono in modo tanto carente o sporadico da risultare del tutto inefficaci ai fini della decisione sull'ammissibilità della domanda o della prevenzione delle irregolarità. Vi è quindi un rischio elevato di grave danno finanziario per il Fondo.
Uso della rettifica forfettaria del 25 %	In caso di gravi carenze nell'applicazione di un sistema di controllo, o di assenza di quest'ultimo, nonché di comprovate e diffuse irregolarità e di negligenza nella lotta alle prassi fraudolente o irregolari. Vi è un rischio di perdite estremamente elevate per il Fondo.
Uso di rettifiche forfettarie più elevate	Le carenze sono talmente gravi da costituire una totale inosservanza della normativa comunitaria, rendendo quindi irregolari tutti i pagamenti.

[25] Per la definizione di «controlli essenziali» e «controlli complementari» cfr. la nota 14.

64. Il ***grafico 2*** mostra che, per ognuna delle decisioni di conformità esaminate (2007 e 2008), la vasta maggioranza delle rettifiche (in termini di valore) sono rettifiche forfettarie e non possono quindi essere considerate un'eccezione. Complessivamente, considerando le sei decisioni di conformità, il 92 % delle rettifiche (in termini di valore) è costituito da rettifiche forfettarie.

GRAFICO 2

CONFRONTO FRA RETTIFICHE FORFETTARIE ED ALTRI METODI



65. Il motivo preponderante per cui tale metodo è usato nella maggior parte dei casi è che l'elemento essenziale degli audit di conformità svolti dalla Commissione consiste nella valutazione dei sistemi gestiti dagli Stati membri. Tale approccio, tuttavia, non tiene sufficientemente conto dell'esigenza di determinare con maggiore precisione le conseguenze finanziarie delle debolezze rilevate nei sistemi. Nei casi in cui dette conseguenze sono quantificabili e significative, di modo che le potenziali rettifiche sono importanti, c'è bisogno di effettuare un numero sufficiente di cosiddette verifiche di convalida, cioè verifiche dettagliate di un pagamento dell'aiuto, incluso l'accertamento della sua ammissibilità a livello del beneficiario (*in loco*), la quale permetterebbe un'accurata quantificazione dell'importo da rettificare (per esempio tramite estrapolazione di un campione statisticamente valido). La Commissione, nel proprio manuale operativo, riconosce tale limite e lo spiega affermando che, nella procedura di liquidazione dei conti, l'auditor non deve solo valutare i punti deboli del sistema (il che implicherebbe una verifica dei controlli), ma anche tener conto delle conseguenze finanziarie di tali debolezze (il che implicherebbe una verifica di convalida), aggiungendo che, in pratica, ciò non è fattibile, poiché un ragionevole livello di verifiche di convalida richiederebbe più risorse di quelle disponibili.

66. La difficoltà del metodo delle rettifiche forfettarie sta nel fatto che le debolezze nei sistemi denotano un rischio di pagamenti irregolari, ma non provano che questi ultimi siano stati davvero eseguiti, né, ancor meno, che il loro importo totale sia pari a quello della rettifica forfettaria imposta. Pertanto, le rettifiche forfettarie non forniscono una base adeguata per determinare con esattezza i pagamenti irregolari dovuti alle debolezze riscontrate nei sistemi[26]. Infatti la Commissione, nel proprio manuale operativo per gli audit di conformità, riconosce che l'approccio basato sui sistemi renderà di norma impossibile una stima accurata dell'importo dei pagamenti non conformi, dal momento che in genere non vi è un nesso osservabile fra le debolezze individuate nei sistemi e gli errori nei pagamenti[27]. Tale stato di cose è illustrato dall'esempio riportato al ***riquadro 5***.

[26] Il fatto che tale metodo sia stato considerato dalla Corte di giustizia conforme alle disposizioni normative applicabili non mette in causa tale osservazione. In realtà, la Corte di giustizia, fino ad ora, non ha esaminato il metodo della rettifica forfettaria *per se*, ma solo se il suo utilizzo rispetti o meno le disposizioni normative.

[27] Cfr. il paragrafo 28.2.1 del manuale operativo della Commissione per gli audit di conformità.

RIQUADRO 5

L'ESTENSIONE DELLE VERIFICHE DELLA COMMISSIONE

Con la decisione di conformità n. 28, la Commissione ha escluso dal finanziamento comunitario un importo pari a 55 milioni di GBP (68 milioni di euro), relativo a pagamenti effettuati dall'OP del Regno Unito negli esercizi 2004 e 2005. Tale importo risultava da una rettifica forfetaria del 5 % applicata in seguito all'individuazione di debolezze nel sistema da parte degli auditor della Commissione, e riguardava l'inadeguata qualità delle verifiche in loco eseguite utilizzando il sistema di telerilevamento (l'inappropriato calendario delle visite di monitoraggio in loco e l'inaccurata determinazione della superficie ammissibile al pagamento).

La Commissione ha controllato la dimensione e l'ammissibilità di alcune parcelle, ma non ha controllato un campione rappresentativo di singoli pagamenti, il che avrebbe permesso di calcolare la precisa entità del danno al bilancio dell'UE.

In mancanza di tale approccio, non è possibile determinare se la rettifica forfettaria fosse adeguata, insufficiente o eccessiva.

67. L'osservazione della Corte è stata sottolineata dal Parlamento europeo nella sua risoluzione sul discarico per l'esercizio 2007: il Parlamento deplorava, oltre ad altre carenze del sistema di liquidazione, il fatto che nessuna correlazione valida possa essere stabilita tra gli importi recuperati e l'importo reale dei pagamenti irregolari[28]. Già nel 2003, il Parlamento europeo, nella risoluzione sulla riforma della procedura di liquidazione dei conti, aveva rilevato «che circa il 90 % di tutte le rettifiche in termini di valore corrisponde a rettifiche forfettarie e non a rettifiche esatte» e chiedeva «alla Commissione di proporre misure intese a ridurre il ricorso alle rettifiche forfettarie entro la fine del 2004»[29]. Fino ad oggi, tali misure non sono state proposte.

LE DECISIONI DI CONFORMITÀ SONO ADOTTATE TROPPO TARDI

68. La Corte ha sottolineato in più occasioni i forti ritardi nella procedura di liquidazione dei conti precedentemente alla riforma del 1996. Di conseguenza, nel proprio parere n. 5/94 sulla riforma del regolamento (CEE) n. 729/70 del Consiglio relativo al finanziamento della politica agricola comune, la Corte indicava che era necessario fissare precisi limiti di tempo per tutte le fasi della procedura di liquidazione, onde evitare ritardi inaccettabili. Tale proposta alla fine non è stata accolta nella versione modificata del regolamento.

69. Tuttavia, la Commissione ha fissato una scadenza interna indicativa entro la quale completare la procedura di verifica della conformità. L'intera procedura dovrebbe concludersi entro 450 giorni dallo svolgimento dell'audit (senza procedura di conciliazione) oppure entro 645 giorni nel caso in cui lo Stato membro richieda la procedura di conciliazione. Le varie fasi della prevista procedura sono presentate nel ***riquadro 6***.

[28] Cfr. i paragrafi 82 e 83 della risoluzione del Parlamento europeo del 23 aprile 2009 sul discarico per l'esecuzione del bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 2007, Sezione III – Commissione (P6_TA(2009)0289):
«82. deplora che le stesse limitazioni inerenti al sistema di liquidazione siano state ancora una volta constatate dalla Corte dei conti nel 2007, come ad esempio la retroattività e la pluriannualità della liquidazione di conformità e il fatto che alcuna correlazione valida può essere stabilita tra i recuperi e l'importo reale dei pagamenti irregolari (punto 5.47 della relazione annuale 2007);
83. ritiene che dopo più esercizi caratterizzati dalle medesime gravi critiche da parte della Corte dei conti riguardanti lo stesso problema, la Commissione deve proporre misure di riforma del sistema di modo che sia possibile stabilire legami chiari e validi tra i recuperi e l'importo reale dei pagamenti irregolari e garantire, per quanto possibile, che i costi delle correzioni finanziarie vengano assunti dai beneficiari finali e non dai contribuenti e che le correzioni forfettarie siano applicate negli Stati membri che non rispettano i loro obblighi».

[29] Cfr. il paragrafo 19 della risoluzione del Parlamento europeo sulla riforma della procedura di liquidazione dei conti (GU C 39 E del 13.2.2004, pag. 51).

RIQUADRO 6

CALENDARIO INDICATIVO INTERNO DELLA PROCEDURA DI VERIFICA DELLA CONFORMITÀ

Fase A	Audit nello Stato membro	
Fase B	Relazione sulle risultanze dell'audit	A + 60 giorni
Fase C	Lettera agli Stati membri sulle risultanze	B + 30 giorni
Fase D	Risposta degli Stati membri	C + 60 giorni
Fase E	Traduzione ed esame della risposta	D + 90 giorni
Fase F	Incontro bilaterale sui punti problematici	E + 45 giorni
Fase G	Lettera con le conclusioni dell'incontro bilaterale	F + 15 giorni
Fase H	Risposte dello Stato membro alle conclusioni, loro traduzione e loro esame da parte della Commissione	G + 105 giorni
Fase I	Progetto di conclusione finale	H + 45 giorni
Giorni dallo svolgimento dell'audit (senza conciliazione)		**450 giorni**
Fase J	Richiesta di conciliazione da parte degli Stati membri	I + 30 giorni
Fase K	Relazione dell'organo di conciliazione	J + 120 giorni
Fase L	Progetto di posizione finale della Commissione	K + 45 giorni
Giorni dallo svolgimento dell'audit (con conciliazione)		**645 giorni**
Frequenza proposta per le decisioni di conformità		**due - tre volte l'anno**

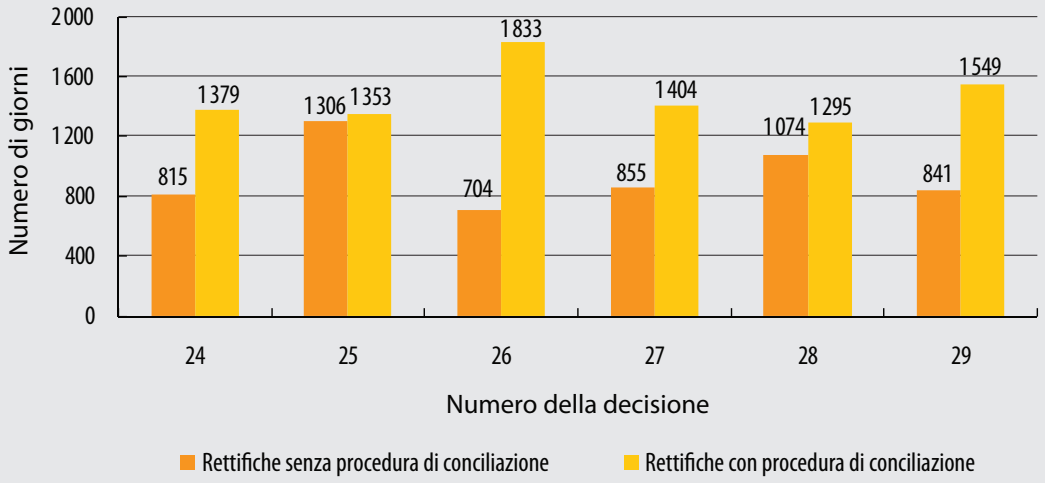
Fonte: Commissione, direzione generale dell'Agricoltura, documento informativo «La procedura di liquidazione dei conti» (http://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/clear/clear_it.pdf).

70. Sulla base delle sei decisioni di conformità adottate nel 2007 e nel 2008, la Corte ha rilevato il tempo che è stato effettivamente necessario per giungere ad un progetto di conclusione finale (fase I — procedura senza conciliazione) o ad un progetto di posizione finale (fase L — procedura con conciliazione). I risultati sono riportati nel ***grafico 3***.

71. L'analisi mostra che, in generale, il tempo necessario per le rettifiche, con o senza la procedura di conciliazione, era significativamente maggiore rispetto al calendario indicativo interno della Commissione. In molti casi, ciò era dovuto al fatto che la Commissione era obbligata ad espletare ulteriori audit in uno Stato membro per poter meglio determinare l'estensione e la gravità delle carenze dei sistemi di controllo da questi posti in essere.

GRAFICO 3

TEMPO NECESSARIO PER LA PROCEDURA DI VERIFICA DELLA CONFORMITÀ



72. Tale procedura ovviamente si allunga quando gli Stati membri richiedono la conciliazione. Nel 2003, il Parlamento europeo, nella sua risoluzione sulla riforma della procedura, osservava che esso «deplora che la procedura di conciliazione non consenta una riduzione del numero dei casi deferiti alla Corte di giustizia; ritiene che la procedura di conciliazione non miri, nella realtà pratica, a conciliare le posizioni, ma serva come via di ricorso supplementare per gli Stati membri, come controllo sui lavori della Commissione e come incitamento per migliorare l'operato di quest'ultima; si chiede se ciò sia sufficiente per giustificare il mantenimento della procedura di conciliazione a lungo termine; chiede alla Commissione di ricercare, congiuntamente all'organo di conciliazione, nuovi modi per filtrare i casi sottoposti a quest'ultimo e ridurne così il numero»[30].

73. Nell'insieme, la Corte ha rilevato che la procedura di verifica della conformità è troppo lunga (richiede da due a cinque anni). Alla fine del 2008, la liquidazione dei conti non era completata per tutti gli esercizi successivi al 2001.

[30] Cfr. i paragrafi 10, 11 e 12 della risoluzione del Parlamento europeo del 30 gennaio 2003 sulla riforma della procedura di liquidazione dei conti.

PARTE III – LA PROCEDURA DI LIQUIDAZIONE DEI CONTI NEL SUO INSIEME

INTRODUZIONE

74. Nelle parti I e II della presente relazione, sono state esaminate separatamente le due fasi della procedura di liquidazione dei conti attualmente in vigore. In questa terza parte, verrà esaminato se la procedura, nel suo insieme, adempie alla funzione di liquidazione dei conti.

OSSERVAZIONI

CONFORMITÀ AL REGOLAMENTO FINANZIARIO DELLA PROCEDURA DI LIQUIDAZIONE DEI CONTI ATTUALMENTE IN VIGORE

75. Come ricordato nell'introduzione alla presente relazione, l'obiettivo complessivo della liquidazione dei conti è di permettere alla Commissione di assumere la responsabilità finale nell'esecuzione del bilancio, essendo la spesa agricola eseguita dagli Stati membri in regime di «gestione concorrente». A tal fine, la Commissione ha il compito di riconoscere quella parte della spesa che è stata eseguita nel rispetto della normativa applicabile ed è pertanto imputabile al bilancio dell'UE, e di escludere dal finanziamento comunitario quella parte di spesa che non è conforme alla normativa. Tale compito è descritto in maniera dettagliata all'articolo 53 *ter* del regolamento finanziario e all'articolo 42 delle modalità di esecuzione dello stesso.

76. La procedura di liquidazione dei conti consiste, quindi, nella determinazione dell'importo delle spese riconosciute imputabili al bilancio. Ciò implica che la Commissione riconosca formalmente, in modo definitivo, le spese a carico di uno specifico esercizio di bilancio, al fine di informare le autorità di bilancio e assumere la propria responsabilità finale.

77. Le attuali due fasi della procedura di liquidazione prevedono solo una decisione finanziaria annuale sull'affidabilità dei conti (la decisione finanziaria). Nelle successive decisioni di conformità, vengono esclusi specifici importi. Tuttavia, non viene adottata formalmente una decisione finale che indichi, per un dato esercizio, l'importo della spesa riconosciuta imputabile al bilancio. In assenza di tale decisione sulla legittimità e regolarità, la spesa dell'esercizio in questione non può essere considerata come pienamente liquidata.

78. Non si può ritenere che le decisioni di conformità compensino pienamente i limiti della decisione finanziaria annuale, per i seguenti motivi:

a) la Commissione adotta decisioni di conformità *ad hoc* (normalmente tre all'anno) quando ha completato un audit o un gruppo di audit. Dette decisioni non riguardano uno specifico esercizio, ma vari esercizi finanziari. Per esempio, la decisione di conformità n. 29, adottata nel 2008, includeva rettifiche riguardanti gli esercizi dal 2001 al 2007;

b) le decisioni di conformità possono essere adottate fino al termine di prescrizione. In termini pratici, ciò significa che gli audit di conformità in corso alla fine del 2008 consentivano rettifiche riguardanti gli esercizi fino al 2002. Ciò implica che, alla fine del 2008, l'esercizio 2001 può essere considerato chiuso. Tuttavia, tale status i) non è formalmente comunicato a nessuna delle parti interessate tramite una decisione della Commissione, e nemmeno tramite una nota ai rendiconti finanziari; ii) è ottenuto soltanto molto tempo dopo che la rispettiva decisione finanziaria è stata adottata.

79. La Corte ha a più riprese evidenziato tali questioni nelle proprie relazioni annuali, nelle quali ha individuato come limiti insiti nel sistema di liquidazione il carattere retroattivo e pluriennale della verifica di conformità[31]. Nel 2007, la Corte osservava che «le decisioni di conformità non riguardavano pagamenti ai beneficiari finali effettuati nell'anno in cui sono state adottate; esse riguardavano, di norma, più esercizi di spesa ed erano prese con diversi anni di ritardo. Alla fine del 2006, per tutti gli anni successivi al 1998, la liquidazione non era stata ancora completata»[32]. Alla fine del 2008, essa non era stata ancora completata per tutti gli anni successivi al 2001.

[31] Cfr. il paragrafo 5.58 della relazione annuale della Corte sull'esercizio finanziario 2008 (GU C 269 del 10.11.2009) e il paragrafo 5.47 della relazione annuale della Corte sull'esercizio finanziario 2007 (GU C 286 del 10.11.2008).

[32] Cfr. il paragrafo 5.63, lettera a), della relazione annuale della Corte sull'esercizio finanziario 2006 (GU C 273 del 15.11.2007).

80. Il Parlamento europeo ha sollevato la questione nella risoluzione sulla riforma della procedura di liquidazione dei conti per l'esercizio 2003, nella quale «invita la Commissione ad informare l'autorità di discarico quando uno specifico esercizio finanziario è concluso, e a presentare le rettifiche finanziarie per Stato membro e per settore relative a quell'anno nella successiva relazione finanziaria annuale sul FEAOG»[33]. Al momento dell'audit, non era stato compiuto alcun progresso nel rispondere a tale invito. Tuttavia, la Commissione si era impegnata a fornire informazioni aggiuntive nei conti annuali 2009 da pubblicare nel 2010.

81. Secondo la Corte, la procedura di liquidazione dei conti attualmente in vigore non prevede un riconoscimento formale e finale della spesa imputabile ad un dato esercizio di bilancio, né sotto forma di una decisione specifica che precisi l'importo alla fine accettato né sotto forma di specifiche informazioni rese note nei rendiconti finanziari; tale posizione è stata reiterata nelle relazioni annuali della Corte indirizzate all'autorità di discarico. Pertanto, detta procedura non fa la necessaria chiarezza circa l'importo riconosciuto a carico del bilancio in un dato esercizio, come disposto invece dal regolamento finanziario (cfr. il paragrafo 2).

82. A questo proposito, la Corte ricorda quanto osservato nel proprio parere del 1994 sulla riforma: «la Corte riafferma di essere favorevole al principio di un'unica decisione annuale di liquidazione dei conti del FEAOG, sezione garanzia, come prescritto dal regolamento (CEE) n. 729/70 nella sua versione iniziale» e ritiene che «in questo contesto, la proposta della Commissione si presenta come una soluzione di compromesso, che tiene conto delle carenze constatate nella procedura di liquidazione, senza tuttavia porvi interamente rimedio».

LE CONSEGUENZE DELLA SITUAZIONE ATTUALE

Le conseguenze sui rendiconti finanziari

83. I rendiconti finanziari sono presentati al Parlamento europeo e al Consiglio dopo l'adozione della decisione annuale di liquidazione finanziaria ma prima dell'adozione delle decisioni di conformità. Detti rendiconti finanziari quindi non riflettono ancora l'esclusione della spesa erogata in maniera non conforme alla normativa.

[33] Cfr. il paragrafo 8 della risoluzione del Parlamento europeo sulla riforma della procedura di liquidazione dei conti.

84. La Corte, in questo contesto, ha più di una volta affermato nelle proprie relazioni annuali che, «anche se le note esplicative che corredano i conti annuali contengono informazioni sul fatto che alcune operazioni saranno probabilmente rettificate in una data successiva dai servizi della Commissione o dagli Stati membri, gli importi ed i settori di spesa che possono fare oggetto di ulteriori procedure di verifica e liquidazione dei conti non vengono ancora identificati nelle note»[34]. Prendendo come esempio il 2008, le note ai rendiconti finanziari indicano che la Commissione ha deciso di recuperare 859 milioni di euro[35] presso gli Stati membri (tramite decisioni di conformità). Tale importo si riferisce a spese imputate ad esercizi precedenti, ma non viene fornita alcuna informazione su quali esercizi, quali Stati membri o quali misure siano interessati.

85. La Commissione ha cercato di ovviare a tale mancanza di certezza includendo, nelle note ai conti, una stima degli importi che essa ritiene potrebbero essere esclusi negli anni a venire, in base alla media del totale delle esclusioni negli anni precedenti. Le stime indicate forniscono informazioni supplementari a chi consulta i rendiconti finanziari, ma non possono essere considerate un indicatore affidabile delle future rettifiche né in termini di valore né di settori di spesa eventualmente oggetto di rettifica. Prendendo ancora una volta il 2008 come esempio, i rendiconti finanziari includono una nota da cui risulta che la Commissione prevede di recuperare, tramite future decisioni di conformità, circa 1,7 miliardi di euro relativi a spese eseguite nel periodo 2001-2008[36].

Conseguenze per la procedura di discarico

86. Lo scarico è la decisione adottata dall'autorità competente, il Parlamento europeo, che solleva l'esecutivo (ossia la Commissione) da qualunque ulteriore responsabilità che ad esso incombe in materia di gestione del bilancio, decretando così la chiusura finale del bilancio.

[34] Cfr. il paragrafo 1.28 della relazione annuale della Corte sull'esercizio finanziario 2007.

[35] Cfr. la nota 6.4.1.1 ai rendiconti finanziari nei conti annuali delle Comunità europee per l'esercizio 2008.

[36] Cfr. nota 5.3 ai rendiconti finanziari nei conti annuali delle Comunità europee per l'esercizio 2008.

87. La decisione di scarico costituisce l'atto culminante di una procedura che ha inizio nell'anno che segue l'esecuzione del bilancio in questione e si conclude normalmente entro il 15 maggio dell'anno successivo. Dopo che il Consiglio ha redatto una raccomandazione, il Parlamento esamina i conti di cui all'articolo 275 CE (articolo 318 del TFUE), la relazione annuale e le pertinenti relazioni speciali della Corte dei conti, nonché la dichiarazione di affidabilità di cui all'articolo 248 CE (articolo 287 del TFUE).

88. La procedura di liquidazione dei conti attualmente in vigore ha ricadute sugli attori principali della procedura di discarico, il Parlamento europeo ed il Consiglio, nei modi seguenti. Al Parlamento europeo ed al Consiglio viene chiesto di esaminare rendiconti finanziari che contengono informazioni incomplete e di sollevare la Commissione dalla sua responsabilità per la gestione del bilancio benché la spesa in questione non sia definitiva e possa essere modificata, o rettificata, successivamente attraverso le decisioni di conformità della Commissione. Il Parlamento europeo ha commentato in passato tale situazione (cfr. paragrafo 80). Anche il Consiglio vi ha fatto riferimento nella sua raccomandazione sullo scarico da dare alla Commissione per l'esercizio 2004, nella quale «invita la Commissione a fare una distinzione, nella dichiarazione del direttore generale, tra le spese già verificate e quelle che saranno oggetto di ulteriori verifiche»[37].

IL RUOLO DELLA LIQUIDAZIONE DEI CONTI NELLA TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELLA COMUNITÀ

89. Sebbene l'esclusione dei pagamenti irregolari metta al riparo il bilancio UE da spese che non dovrebbero essergli imputate, la stessa Commissione sottolinea che la verifica di conformità non è un meccanismo per procedere a «recuperi» di pagamenti irregolari presso i beneficiari, ma essa evidenzia che le rettifiche «rappresentano un forte incentivo per gli Stati membri a migliorare i loro sistemi di gestione e di controllo»[38]. Tuttavia, i rendiconti finanziari della Commissione relativi all'esercizio 2008 includono un importo di 859 milioni di euro per verifiche di conformità alla voce «Ripetizione dell'indebito».

[37] Cfr. il capitolo 4, paragrafo 4, della raccomandazione del Consiglio sullo scarico da dare alla Commissione per l'esecuzione del bilancio generale delle Comunità europee per l'esercizio 2004.

[38] Cfr. la nota 6.2.1 ai rendiconti finanziari nei conti annuali delle Comunità europee per l'esercizio 2008.

90. A tale proposito, la Corte sottolinea inoltre che le decisioni di conformità adottate possono senza dubbio, in qualche modo, contribuire a tutelare gli interessi finanziari dell'UE. Tuttavia, il fatto che le rettifiche finanziarie siano escluse dagli importi successivamente rimborsati agli Stati membri comporta delle conseguenze:

a) le rettifiche finanziarie non sono addebitate ai produttori agricoli e agli operatori commerciali che hanno ricevuto pagamenti irregolari, bensì principalmente ai contribuenti dei singoli Stati;

b) nella stragrande maggioranza dei casi, esse non hanno un effetto diretto preventivo o dissuasivo sui beneficiari che hanno ricevuto pagamenti non effettuati in conformità alla normativa, dal momento che le esclusioni operate non possono essere collegate ai singoli casi e successivamente recuperate.

91. La Corte osserva che la maggior parte delle rettifiche (in termini di valore) sono rettifiche forfettarie (cfr. il paragrafo 64) e, quindi, non escludono singole voci di spesa (individuate come non conformi alla normativa) ma piuttosto sanzionano i punti deboli delle procedure e dei controlli operati dagli Stati membri. Il meccanismo in base al quale gli importi decisi sono esclusi prevede che tali somme vengano dedotte da futuri pagamenti eseguiti dalla Commissione a favore degli Stati membri. Per tali ragioni, si è giunti a percepire le decisioni di liquidazione come sanzioni verso l'amministrazione dello Stato membro piuttosto che come rettifiche di pagamenti irregolari.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

CONCLUSIONI

LA LIQUIDAZIONE FINANZIARIA DEI CONTI

92. La procedura annuale di liquidazione finanziaria inizialmente riguardava l'affidabilità dei conti ma, recentemente, è stata estesa a certi aspetti della legittimità e regolarità delle operazioni.

93. Per quanto riguarda l'affidabilità dei conti, la Corte ha riscontrato un'elevata variabilità nella qualità delle verifiche degli OC; ciò, in alcuni casi, ha avuto un impatto negativo sulla base utilizzata per la certificazione, come illustrato ai paragrafi 21-24. Nonostante le debolezze individuate, la Corte ha concluso che il loro impatto non avrebbe cambiato la decisione della Commissione sui conti degli OP interessati (vale a dire ai fini della liquidazione e dell'esclusione). La Corte conclude pertanto che la procedura di liquidazione dei conti, per quanto attiene all'affidabilità di questi ultimi, fornisce ragionevoli garanzie e sufficienti informazioni alla Commissione per adottare la decisione annuale di liquidazione finanziaria.

94. Per quanto riguarda i nuovi elementi di garanzia relativi alla legittimità e alla regolarità delle operazioni su cui sono basati i conti, elementi adesso richiesti ai direttori degli OC e degli OP, la Corte ha concluso, per le ragioni illustrate ai paragrafi 25-52, che l'utilizzo che poteva essere fatto di tali nuovi elementi a fini di garanzia era ancora limitato. In particolare, la verifica delle procedure di controllo interno variava in modo significativo fra gli OC visitati e, in generale, il lavoro svolto non basta a corroborare la loro dichiarazione che le procedure di controllo interno degli OP hanno funzionato in maniera soddisfacente. Inoltre, le dichiarazioni di affidabilità (DAS) dei direttori degli OP non possono fornire garanzie circa la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti, a meno che vi sia una ragionevole garanzia che le statistiche dei controlli siano attendibili, il che non avviene ancora. Il valore aggiunto del giudizio emesso dagli OC sulla DAS non è ancora chiaro.

LA VERIFICA DI CONFORMITÀ DEI CONTI

95. Fra il 1999 e la fine del 2008, la Commissione ha recuperato, presso gli Stati membri, 5 582 milioni di euro tramite le decisioni di conformità adottate. Tuttavia, l'attuazione della procedura di verifica della conformità è ancora affetta da significative carenze che incidono negativamente sul raggiungimento dell'obiettivo di tale procedura, vale a dire escludere i pagamenti irregolari dal finanziamento comunitario.

96. Data l'entità delle risorse di cui dispone la Commissione per gli audit di conformità, la copertura di audit della spesa agricola risulta limitata. Tale restrizione, associata all'applicazione della «regola dei 24 mesi», genera una situazione che consente di individuare i pagamenti irregolari ma non poi di escluderli dal finanziamento comunitario.

97. Come precedentemente osservato dalla Corte, l'audit dei sistemi da parte della Commissione non preclude l'utilizzo di un appropriato metodo di campionamento per determinare l'impatto finanziario della spesa irregolare. Qualunque metodo appropriato dovrebbe includere un esame della legittimità e regolarità dei pagamenti al livello dei beneficiari finali. Il fatto che la Commissione abbia adattato la propria metodologia di audit alle risorse a disposizione genera un insufficiente numero di verifiche di convalida e, di conseguenza, un uso generalizzato di rettifiche forfettarie. Tali rettifiche non permettono di stabilire un valido nesso fra gli importi recuperati presso gli Stati membri tramite decisioni di conformità e gli importi dei pagamenti irregolari che i recuperi dovrebbero in teoria compensare.

98. Il Parlamento europeo, nella propria risoluzione sulla riforma della procedura di liquidazione dei conti, ha indicato che «il sistema di liquidazione dei conti è stato riformato nel 1996 per risolvere il problema dei forti ritardi nelle decisioni di liquidazione». Tuttavia, il tempo necessario per adottare le decisioni di conformità e completare la procedura è ancora ritenuto troppo lungo. A causa della lunghezza della procedura di verifica della conformità, alla fine del 2008 la procedura di liquidazione dei conti non era stata completata per nessuno degli esercizi successivi al 2001.

LA PROCEDURA DI LIQUIDAZIONE DEI CONTI NEL SUO INSIEME

99. La riforma della procedura di liquidazione dei conti del 1996 ha introdotto una procedura a due fasi, per cui vi è adesso solo una decisione finanziaria annuale della Commissione, mentre le decisioni di conformità riguardano più anni e non sono più legate ad un particolare esercizio.

100. Tramite la procedura di liquidazione dei conti la Commissione non adotta formalmente una decisione finale che indichi, per un dato esercizio, l'entità della spesa riconosciuta imputabile al bilancio, come disposto invece dal regolamento finanziario. In assenza di tale decisione sulla legittimità e la regolarità, la spesa dell'esercizio in questione non può essere considerata pienamente liquidata al momento dello scarico.

101. I rendiconti finanziari sono presentati al Parlamento ed al Consiglio dopo l'adozione della decisione di liquidazione finanziaria ma prima dell'esclusione della spesa irregolare. Il Parlamento, concedendo lo scarico alla Commissione, la solleva dalla propria responsabilità per l'esecuzione. Così facendo, il Parlamento emette un giudizio su informazioni che riguardano operazioni delle quali la Commissione non si è ancora assunta la responsabilità e che potrebbero essere modificate in una fase successiva.

102. Quando la Commissione impone rettifiche tramite l'adozione di decisioni di conformità che sono, per lo più (in termini di valore), rettifiche forfettarie, corre il rischio che gli importi esclusi non siano considerati dagli Stati membri come chiari e incontrovertibili. Di conseguenza, sebbene la riforma del 1996 promuovesse una filosofia di prevenzione e di meccanismo correttivo piuttosto che uno strumento sanzionatorio, le rettifiche finanziarie rischiano di essere percepite come sanzioni[39] negoziabili piuttosto che come recuperi di pagamenti irregolari.

[39] Il fatto che i punti deboli individuati come «ricorrenti» dalla Commissione comportino l'applicazione di un tasso più alto di rettifica forfettaria rinforza tale percezione.

103. Le decisioni di conformità non sono direttamente collegate ai pagamenti irregolari eseguiti a favore di beneficiari e quindi non escludono direttamente questa spesa irregolare dal finanziamento comunitario. In realtà, il costo delle rettifiche finanziarie incluso in tali decisioni è sostenuto dagli Stati membri piuttosto che dai beneficiari degli aiuti indebitamente versati.

RACCOMANDAZIONI

104. La Corte raccomanda che la procedura di liquidazione dei conti, nel suo insieme, venga rivista al fine di affrontare, in particolare, i seguenti punti.

a) Gli obiettivi fissati per le varie fasi della procedura di liquidazione dei conti e per la procedura nel suo insieme, così come i rispettivi ruoli e responsabilità delle diverse parti coinvolte, dovrebbero essere definiti in maniera più chiara nei regolamenti pertinenti piuttosto che essere frequentemente modificati nel corso del tempo per mezzo di linee direttrici. Ciò dovrebbe contribuire a «stabilizzare» il ruolo degli OC.

b) Un importante elemento della revisione raccomandata alla lettera a) dovrebbe essere la fissazione di limiti di tempo per tutte le fasi della procedura e, in particolare, un limite di tempo per l'adozione da parte della Commissione della decisione finale su uno specifico esercizio.

c) La Commissione dovrebbe, alla fine della procedura di verifica della conformità, accettare l'importo della spesa imputabile ai conti di un dato esercizio ed informare di conseguenza le autorità competenti per il discarico.

d) Al fine di migliorare le informazioni attualmente accessibili a chi consulta i rendiconti finanziari, questi dovrebbero individuare, per ogni Stato membro, quali importi per area di bilancio e per esercizio di bilancio possano essere soggetti a ulteriori verifiche.

e) Si dovrebbe dare risposta a vecchie critiche ancora valide, nonostante le precedenti riforme, relative tra l'altro all'eccessiva lunghezza dei tempi necessari a completare la procedura, alla separazione della procedura rispetto ai rendiconti finanziari annuali (cfr. lettere c) e d) sopra), e all'utilizzo eccessivo di rettifiche forfettarie. Per quanto riguarda quest'ultimo, la Commissione dovrebbe considerare un uso più esteso di campioni statisticamente validi nei casi in cui sono riscontrate debolezze di sistema. Tale approccio costituirebbe un modo indiscusso per stabilire un nesso ben fondato e proporzionato fra l'impatto finanziario degli errori nei conti e la rettifica imposta dalla Commissione. La Commissione dovrebbe quindi esplorare i vari modi che le permetterebbero di raggiungere tale obiettivo, tenendo a mente il rapporto costi-benefici di tali controlli.

f) La facoltà di cui dispone la Commissione di sanzionare gli Stati membri per i punti deboli dei loro sistemi di controllo, attualmente esercitata tramite le decisioni di conformità, dovrebbe essere tenuta distinta dalla procedura di liquidazione dei conti, che è di diversa natura.

g) Infine, la Corte ritiene che la procedura di liquidazione dei conti, per quel che riguarda l'affidabilità di questi ultimi, verrebbe ulteriormente rafforzata da una continua supervisione, da parte della Commissione, del lavoro degli OC, in particolare tramite specifiche visite di audit.

La presente relazione è stata adottata dalla sezione I, presieduta da Michel CRETIN, membro della Corte dei conti, a Lussemburgo, nella riunione del 21 luglio 2010.

Per la Corte dei conti

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

SINTESI

III.
La Commissione ritiene che, entro il quadro generale per la gestione e il controllo della spesa agricola, il nuovo lavoro richiesto agli organismi di certificazione sia un elemento importante e utile al fine di ottenere ragionevoli garanzie sulla legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti. Questi nuovi requisiti sono stati introdotti per la prima volta per l'esercizio finanziario 2007 e, dopo essere stati modificati e ampliati per l'esercizio finanziario 2008, sono rimasti in sostanza immutati da allora. I nuovi requisiti sono stati anche discussi con gli organismi di certificazione in una conferenza annuale.

Di conseguenza, la situazione nell'esercizio finanziario 2009 (dopo il termine del periodo sottoposto a audit) è notevolmente migliorata per tutti i nuovi elementi di garanzia menzionati (ossia quelli riguardanti la legittimità e la regolarità dei pagamenti).

IV.
La procedura di verifica di conformità è intesa ad escludere dal finanziamento dell'Unione europea le spese che sono state eseguite in conformità della normativa dell'Unione. Per contro, non è un meccanismo per procedere al recupero dei pagamenti irregolari ai beneficiari, che, secondo il principio della gestione concorrente e le norme di cui all'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), punto iii), del regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio e all'articolo 53 ter, paragrafo 2, lettera c), del regolamento finanziario, è di esclusiva competenza degli Stati membri. Ove, a seguito di procedure di verifica della conformità, siano o possano essere individuati pagamenti irregolari a singoli beneficiari, gli Stati membri sono tenuti a darvi seguito mediante azioni di recupero nei confronti di tali beneficiari.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

L'articolo 31, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1290/2005 prevede che le rettifiche finanziarie siano determinate tenendo conto del tipo e della gravità dell'inosservanza, nonché del danno finanziario causato all'UE. Ove possibile, l'importo è calcolato sulla base della perdita effettivamente causata o sulla base di un'estrapolazione. Qualora ciò non sia possibile, sono utilizzate rettifiche forfettarie che, in conformità con i requisiti di legge, tengono conto della gravità delle carenze nel sistema di controllo nazionale per calcolare il rischio finanziario per l'UE. Il sistema della Commissione stabilisce in tal modo una chiara gerarchia di metodi da utilizzare e, quindi, la Commissione non concorda sul fatto che in un determinato caso vi siano «opzioni» aperte riguardo al tipo di rettifica finanziaria da applicare. La Commissione ritiene che esista una correlazione valida tra l'importo della rettifica e l'importo dei pagamenti irregolari effettuati a seguito delle carenze nel sistema. La verifica di conformità comprende casi in cui le carenze riscontrate sono limitate al sistema di controllo esistente e non possono essere collegate a singoli pagamenti irregolari ai beneficiari, ma, a causa del metodo forfettario adottato per le carenze dei controlli, il rischio per il bilancio dell'UE è coperto, ad esempio quando uno Stato membro non svolge il numero minimo di controlli.

Inoltre, poiché la spesa agricola è eseguita in regime di gestione concorrente, gli Stati membri sono in una posizione migliore rispetto alla Commissione per valutare e fornire prove della perdita o del rischio finanziario reale per il bilancio dell'UE. Il manuale operativo riconosce esplicitamente questo fatto e richiede alla Commissione di tenere in considerazione tali prove, se attendibili. Un calcolo più preciso della perdita finanziaria per il bilancio dell'Unione europea richiede pertanto la collaborazione attiva dello Stato membro in questione a tutti i livelli della procedura di verifica di conformità, in quanto solo lo Stato membro dispone di tutte le informazioni necessarie per effettuare tale calcolo. Purtroppo, però, nonostante le richieste della Commissione, gli Stati membri spesso non si avvalgono di tale possibilità. Dopo la riforma del sistema del 1996, le rettifiche forfettarie rappresentano poco meno del 70 % dell'importo complessivo delle rettifiche in termini di valore. Tuttavia, la Commissione ritiene che sia più opportuno esaminare il numero di casi con una rettifica finanziaria in cui è stato utilizzato un tasso forfettario. Qui solo il 45 % dei casi si basa su un approccio forfettario e, se si prendono le ultime dieci decisioni di conformità, questa percentuale scende ulteriormente al 37 %. Ciò dimostra il costante sforzo della Commissione per limitare il più possibile l'utilizzo di rettifiche forfettarie.

Dal momento che la metodologia utilizzata dalla Commissione per calcolare le rettifiche finanziarie si basa sulla sua migliore stima del rischio per il bilancio dell'UE, non può per definizione costituire una sanzione.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Nel quadro di questo sforzo, la Commissione ha recentemente indicato agli Stati membri le condizioni alle quali essa è disposta a limitare l'importo di qualsiasi rettifica finanziaria al tasso di errore rilevato dallo Stato membro nelle operazioni a livello dei beneficiari finali e riportato nelle sue statistiche sui controlli per il regime di aiuti in questione.

Le rettifiche finanziarie costituiscono una rettifica contabile e non una sanzione imposta alle autorità degli Stati membri. La Corte di giustizia ha confermato che la metodologia dei tassi forfettari è conforme alle norme giuridiche che disciplinano il lavoro di conformità. In particolare, la Corte di giustizia ha confermato che non spetta alla Commissione procedere alle verifiche necessarie a stabilire una cifra precisa per le perdite subite, ma spetta allo Stato membro dimostrare che la stima della Commissione è stata eccessiva.

L'applicazione di correzioni forfettarie è stata avallata anche dal Parlamento europeo nella sua risoluzione sul discarico per l'esercizio 2007 (punto 83) per i casi in cui gli Stati membri non rispettano i loro obblighi.

Metodi alternativi per il calcolo delle rettifiche finanziarie cui fa riferimento la Corte richiederebbero un aumento sostanziale delle risorse in materia di audit, che non sarebbe in linea con le analisi costi-benefici.

V.
La decisione di liquidazione finanziaria viene adottata circa sei mesi dopo la fine dell'esercizio finanziario considerato. Con questa decisione la Commissione fissa l'importo delle spese riconosciute a carico del bilancio dell'Unione europea per tale anno. Il fatto che la decisione non pregiudica l'adozione di successive decisioni di conformità che impongono rettifiche finanziarie agli Stati membri è esplicitamente previsto dall'articolo 30 del regolamento (CE) n. 1290/2005, che ha lo stesso valore giuridico del regolamento finanziario. Inoltre, in sostanza, essa è pienamente compatibile con il regolamento finanziario, che per ogni altra spesa prevede che la Commissione possa effettuare controlli ex post fino a cinque anni dopo la decisione di discarico per l'anno in cui è stato effettuato il pagamento finale. In caso contrario, tutte le spese di bilancio sarebbero considerate provvisorie fino all'effettuazione di un controllo ex post o fino al termine del periodo di cinque anni.

L'importo della spesa che sarà probabilmente escluso dal finanziamento mediante future decisioni di conformità è registrato come attività potenziale nel sistema contabile della Commissione e in una nota ai rendiconti finanziari. Insieme alla decisione di liquidazione finanziaria, tale indicazione fornisce al Parlamento europeo e al Consiglio le informazioni necessarie per la procedura di discarico.

L'osservazione della Corte si riferisce ad un principio fondamentale dei sistemi di liquidazione dei conti sancito nell'attuale base giuridica, che la Commissione è tenuta ad applicare (dal 1996). Non è stato contestato da nessuna delle parti intervenute nell'adozione della legislazione. Come tale, l'osservazione potrebbe essere meglio esaminata nel contesto di una possibile revisione della normativa.

VI.
La Commissione ritiene che l'attuale sistema funzioni bene e raggiunga i suoi obiettivi generali. Continuerà, tuttavia, a migliorare le sue operazioni nella pratica e, ove necessario, a presentare al Parlamento europeo e al Consiglio opportune proposte per ulteriori miglioramenti per il periodo successivo al 2013.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

INTRODUZIONE

2.
L'articolo 42, paragrafo 1, del regolamento di esecuzione, concernente l'applicazione degli articoli 53 ter e 53 quater del regolamento finanziario, stabilisce che la procedura di liquidazione dei conti mira ad accertare che le spese effettuate dagli Stati membri nell'ambito della gestione concorrente [...], e che potrebbero essere a carico del bilancio dell'Unione europea, siano state effettuate regolarmente e secondo la pertinente normativa dell'UE.

5.
Il gruppo di lavoro Belle istituito dalla Commissione nel 1991 è stato incaricato di studiare le operazioni connesse con la procedura di liquidazione dei conti, sia per valutarne l'efficacia e l'efficienza nel conseguimento degli obiettivi generali della PAC e del regolamento finanziario sia, se necessario, per proporre strumenti legislativi e/o amministrativi per attuare tali operazioni.

5. b)
Ogni rettifica finanziaria inclusa in una decisione di conformità riguarda un esercizio finanziario specifico che è indicato in allegato alla decisione.

Riquadro 1 b)
I controlli effettuati dagli OP si basano su sistemi di gestione e di controllo ai quali si applicano le prescrizioni minime stabilite dalla Commissione.

6.
Nel quadro del sistema riformato, la decisione di liquidazione finanziaria è adottata entro il 30 aprile dell'anno successivo all'esercizio finanziario in questione. La procedura riformata di liquidazione dei conti ha dunque notevolmente accelerato i tempi di liquidazione dei conti degli OP.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

PARTE I — LIQUIDAZIONE FINANZIARIA DEI CONTI

21.
Il ricorso al lavoro di altri revisori, ove ritenuto opportuno, è previsto nelle norme internazionali di audit e negli orientamenti della Commissione. Gli OC possono fare affidamento sul lavoro svolto dalle unità di audit interno, se hanno sufficientemente verificato tale lavoro.

Una missione di audit effettuata nel novembre 2009 presso l'OC danese, riguardante principalmente l'esercizio finanziario 2009, non ha evidenziato carenze rilevanti in alcun organismo per quanto riguarda documenti di lavoro e liste di controllo.

Per quanto riguarda l'osservazione della Corte contenuta nella nota 9, secondo cui in Danimarca l'unità di audit interno è stata coinvolta nel processo di selezione dell'OC, il quale si è visto infine affidare l'incarico direttamente dall'OP, su proposta dell'unità di audit interno, va osservato che il contratto dell'OC è stato rinnovato per gli esercizi finanziari 2009 e 2010 con la firma dell'autorità competente.

22.
Nella maggior parte dei casi, le conclusioni della Corte riguardano lacune dei documenti degli OC a sostegno del loro lavoro di audit, piuttosto che il lavoro stesso.

Gli OC dovrebbero preparare elementi probatori sufficienti a sostegno delle proprie conclusioni. La Commissione considera tale questione parte della sua analisi dei rischi, benché possa valutarla direttamente soltanto durante le sue visite agli OC selezionati per l'audit. Sebbene la forma e il contenuto precisi dei documenti di lavoro e delle liste di controllo debbano essere lasciati alla valutazione professionale degli OC, la Commissione ha formulato (e continuerà a formulare) raccomandazioni in questo settore chiave ogniqualvolta riscontri punti deboli.

Al di là delle disposizioni generali applicabili per le verifiche di convalida della spesa secondo la linea direttrice n. 3, gli OC sono tenuti per l'RPU a verificare che i pagamenti possano essere derivati dai diritti sottostanti. Tuttavia, non vi è alcun obbligo di verificare, nell'ambito delle verifiche di convalida, i diritti in quanto tali.

24.
Le linee direttrici sono state riviste per l'anno finanziario 2009 al fine di chiarire ulteriormente come deve essere effettuata la verifica di completezza e accuratezza del registro dei debitori e dell'allegato III/III A del regolamento (CE) n. 885/2006 e come devono essere redatti i relativi resoconti. Un'analisi delle relazioni di certificazione riguardanti l'esercizio 2009 indica che dopo l'audit della Corte sono stati apportati miglioramenti in tal senso.

Oltre al lavoro svolto dagli OC, nel corso degli ultimi tre anni la Commissione ha sottoposto a revisione 14 OP in 11 Stati membri per quanto riguarda il follow-up dei casi di irregolarità e la loro rendicontazione secondo il modello di cui all'allegato III del regolamento (CE) n. 885/2006. In generale, gli OP dispongono di procedure adeguate per proteggere gli interessi finanziari dell'Unione europea. Le carenze rilevate durante tali audit sono seguite nel contesto delle procedure di verifica di conformità.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

26.
La Commissione ha proposto di recente un sistema[1] grazie al quale gli Stati membri potranno, a partire dal 2010, rafforzare il quadro generale per ottenere ragionevoli garanzie sulla legittimità e regolarità delle operazioni a livello dei beneficiari finali. A tal fine, gli OC dovrebbero estendere il loro lavoro al di là delle esigenze attuali rieffettuando completamente, per una determinata popolazione di spesa, un campione rappresentativo di operazioni che l'OP in questione ha verificato in loco. Il lavoro dovrebbe coprire l'intera gestione del fascicolo, dal ricevimento della domanda di aiuto al calcolo e all'esecuzione del pagamento finale.

28.
La Commissione concorda sul fatto che possono e devono essere apportati ulteriori miglioramenti e solleva regolarmente tale questione con gli Stati membri. Tuttavia, non vi è alcun obbligo di analizzare e valutare ogni controllo essenziale e complementare che dovrebbe essere attuato presso l'OP.

29.
Secondo la Commissione, un parere sulle procedure di controllo interno non richiederebbe verifiche e valutazioni specifiche dell'affidabilità di ogni controllo essenziale e complementare. Il regolamento (CE) n. 885/2006 non impone all'OC di indicare se tutti i controlli possibili siano operativi, ma richiede soltanto all'OC di verificare la conformità dell'organismo pagatore con i criteri per il riconoscimento (allegato I del regolamento (CE) n. 885/2006).

[1] Documento D/413722/2009.

Tuttavia, gli OC sarebbero tenuti a valutare questi aspetti con il nuovo sistema descritto nella risposta della Commissione al punto 26.

30.
Ove necessario, la Commissione ha sottolineato in comunicazioni formali agli Stati membri che gli organismi delegati devono essere identificati e controllati. Non vi è, tuttavia, alcun obbligo di visitare e controllare ogni anno tutti gli organismi delegati.

31.
La modifica mirava a chiarire obblighi già esistenti e a migliorare la rendicontazione da parte degli OC.

32.
La Commissione ritiene che le linee direttive riviste specifichino adeguatamente la portata del compito di audit. Gli OP sono tenuti a conciliare tutte le informazioni nei loro questionari presentati annualmente con le informazioni delle banche dati sottostanti. Gli OC devono verificare che ciò sia stato fatto e indicare se siano state riscontrate discrepanze. Devono inoltre verificare l'esistenza e l'adeguatezza della pista di controllo.

Per testare l'accuratezza della banca dati, gli OC devono prendere un campione di almeno 20 relazioni di ispezioni sul campo per ciascuna serie di dati statistici e controllare che i dati in esse contenuti siano stati inseriti correttamente nella banca dati.

Gli OC sono tenuti a giungere a una conclusione chiara sugli elementi di cui sopra. Nonostante i miglioramenti in questo settore per l'esercizio finanziario 2009, la Commissione valuterà se siano necessari ulteriori chiarimenti nelle linee direttrici.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

33. a)
Spetta agli OP realizzare tale riconciliazione e gli OC sono tenuti a verificare che sia stata effettuata correttamente. Ciò è stato indicato con molta chiarezza agli Stati membri nella relazione di sintesi per l'esercizio finanziario 2008[2] e ove appropriato sono state fatte raccomandazioni agli Stati membri a tal riguardo (OP e OC). La Commissione ritiene che, come risultato, la situazione sia migliorata per l'esercizio finanziario 2009. Secondo le relazioni degli OC per l'esercizio finanziario 2009, una riconciliazione completa è stata realizzata per la maggior parte degli organismi pagatori.

33. b) – c)
La Commissione riconosce le carenze individuate dalla Corte riguardo agli esercizi finanziari 2007 e 2008 e ha sollevato tali questioni con gli Stati membri interessati. La Commissione ritiene che, come risultato, la situazione sia migliorata in modo significativo per l'esercizio finanziario 2009. Un'analisi delle relazioni di certificazione dimostra che in circa il 90 % dei casi, gli OC hanno svolto il lavoro ai livelli richiesti dalle linee direttrici della Commissione, con alcune eccezioni.

[2] AGR/2009/80073-00-03/EN del 3 aprile 2009.

34.
Per le ragioni esposte qui di seguito, la Commissione ritiene che le lacune individuate non ne limitino in maniera significativa l'utilizzo da parte della Commissione ai fini della garanzia:

— I tassi di errore stabiliti dalla Commissione sulla base delle statistiche sui controlli fornite dagli Stati membri sono coerenti su più anni.

— Un'analisi delle relazioni di certificazione riguardanti l'esercizio finanziario 2009 indica che gli OC hanno realizzato netti miglioramenti.

— I dati statistici sono il risultato di un campione molto ampio di domande controllate[3] e anche se venisse applicato un margine di sicurezza pari ad un aumento del 25 % dei tassi di errore, i tassi di errore residuo sarebbero comunque inferiori al 2 %.

— I tassi di errore stabiliti dalla Corte nel suo esercizio DAS 2008 sono coerenti con i tassi di errore residuo stabiliti dalla Commissione sulla base delle statistiche sui controlli fornite dagli Stati membri.

[3] RPU/RPUS: 600 315 domande controllate; animali: 798 119 animali controllati (premio per vacche nutrici e premio speciale per bovini); restituzioni all'esportazione: 13 023 dichiarazioni controllate; 275 491 controlli svolti su beneficiari per misure di sviluppo rurale locali (cfr. Relazione annuale di attività 2009 della DG Agricoltura e sviluppo rurale, nota 33, pag. 61).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Per quanto riguarda i metodi di campionamento adottati dagli OP nel selezionare le domande di pagamento ai fini dei controlli in loco, di norma sono necessari campioni casuali. Anche se i campioni casuali non seguono una metodologia statistica come il campionamento per unità monetaria (MUS), i campioni sono di solito abbastanza grandi da fornire una ragionevole garanzia della loro rappresentatività.

35.
La Commissione riconosce le carenze individuate dalla Corte riguardo agli esercizi finanziari 2007 e 2008 e ha già riportato le informazioni nelle Relazioni annuali di attività relative a tali anni. Ha sollevato tali questioni con gli Stati membri interessati e ritiene che, di conseguenza, la situazione sia migliorata in modo significativo per l'esercizio finanziario 2009. Un'analisi delle relazioni degli OC dimostra che hanno svolto il lavoro ai livelli richiesti dalle linee direttrici, con alcune eccezioni, in oltre il 90 % dei casi SIGC (entrambi i fondi), concludendo nel 92 % (FEAGA) e nell'87 % (FEASR) di questi casi che la qualità dei controlli in loco è stata almeno sufficiente. Per le popolazioni non SIGC, gli OC hanno soddisfatto i requisiti di lavoro, con alcune eccezioni, in oltre l'80 % dei casi, e hanno concluso analogamente nel 90 % (FEAGA) e nell'87 % (FEASR) di tutti i casi.

La Commissione ritiene che queste modifiche siano state introdotte con sufficiente anticipo (la versione inglese delle linee direttrici riviste è stata introdotta già nel luglio 2008) per permettere agli OC di conformarsi alla nuova disciplina.

36.
La Commissione concorda sul fatto che possono e devono essere apportati ulteriori miglioramenti e ribadisce regolarmente la questione con gli Stati membri.

37.
Anche se la Commissione concorda sul fatto che, in generale, la ripetizione di un controllo già svolto in precedenza consente di valutare meglio la qualità dei controlli in loco, è comunque possibile valutare l'ambiente di controllo mediante ispezioni accompagnate dagli OC. In alcuni casi potrebbe anche non essere possibile rieseguire un controllo. Questi problemi sono inerenti a molti controlli ex-post effettuati da revisori esterni.

Inoltre, le ispezioni sul campo accompagnate ridurrebbero gli oneri amministrativi per gli agricoltori.

38.
Per le ragioni esposte nella risposta al punto 34, la Commissione ritiene che le conclusioni della Corte non pongano significative limitazioni all'utilizzo che può essere fatto delle statistiche sui controlli a fini di garanzia.

Il nuovo sistema per il rafforzamento dell'affidabilità cui si fa riferimento non è una reazione a carenze nel lavoro degli OC, ma, piuttosto, un tentativo di rafforzare la garanzia già fornita dal sistema attuale.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

41.
Con la pubblicazione della linea direttrice n. 4 sulla dichiarazione di affidabilità, viene fornita una metodologia comune su come redigere tale dichiarazione. Essa illustra le disposizioni di legge applicabili e fornisce raccomandazioni della Commissione al fine di garantire che le dichiarazioni di affidabilità siano elaborate sulla base di criteri comparabili.

43.
La linea direttrice rivista sulla dichiarazione di affidabilità è stata presentata agli Stati membri per la prima volta nel giugno 2008 e ultimata nel luglio 2008. I direttori degli OP hanno quindi avuto tempo sufficiente per redigere le loro dichiarazioni di affidabilità da firmare entro il gennaio 2009. Non è stato possibile effettuare in precedenza la revisione perché occorreva prima valutare i risultati dell'esercizio precedente.

La Commissione ritiene che le linee direttrici siano sufficientemente dettagliate. A seguito dell'analisi delle dichiarazioni di affidabilità ricevute per l'esercizio finanziario 2008, la linea direttrice è stata ulteriormente rivista. La revisione del 2009 affronta in allegati separati come effettuare l'analisi delle statistiche sui controlli richiedendo in modo esplicito informazioni dettagliate dove il tasso di errore in una popolazione è superiore al 2 %, dove il confronto con la situazione del precedente esercizio finanziario mostra un significativo deterioramento o dove il tasso di errore in una popolazione è inverosimilmente basso, e come adempiere l'obbligo di indicare la base su cui viene redatta la dichiarazione di affidabilità. La Commissione ha fornito modelli per la trasmissione delle statistiche sui controlli al fine di garantire l'uniformità dei dati forniti dagli Stati membri alla Commissione.

44.
Il requisito che ogni dichiarazione di affidabilità sia accompagnata da un elenco dei documenti esaminati e dei lavori svolti dal direttore dell'organismo pagatore prima di firmare la sua dichiarazione è stato soddisfatto in 75 casi su 82 per l'esercizio finanziario 2008. L'analisi delle statistiche sui controlli è stata fornita in 32 casi e il confronto con la situazione dell'anno precedente in 24 casi.

L'analisi della Commissione dimostra che, per l'esercizio finanziario 2009, la situazione è migliorata: tutti gli 88 OP hanno fornito un elenco dei documenti esaminati e una sintesi dei lavori svolti e 83 OP hanno fornito l'analisi delle statistiche sui controlli.

45-46.
Il modello di garanzia alla base della dichiarazione di affidabilità deriva dagli orientamenti della Commissione ed è stato discusso durante la prima riunione con i direttori degli OP nel dicembre 2007. In tale occasione, la Commissione ha altresì espressamente dichiarato che il cosiddetto modello a cascata basato su «sottodichiarazioni di affidabilità» era insufficiente e ne ha persino scoraggiato l'uso, in particolare per l'esecuzione dei pagamenti.

47.
Per l'esercizio finanziario 2008, l'analisi delle statistiche sui controlli è stata fornita in 32 casi e il confronto con la situazione dell'anno precedente in 24 casi. Per l'esercizio finanziario 2009, la linea direttrice n. 4 è stata sottoposta a revisione al fine di migliorare tale situazione. Di conseguenza, per l'attuale esercizio finanziario, l'analisi richiesta delle statistiche sui controlli è stata effettuata da 84 OP su 88.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

48.
L'analisi delle statistiche sui controlli deve essere svolta al livello del regime di aiuti e il superamento della soglia del 2 % (a livello di una popolazione) indica che deve essere contemplata una riserva. Tuttavia, la riserva è necessaria soltanto se ricorrono cumulativamente i seguenti fattori:

— l'esame degli aspetti qualitativi evidenzia gravi carenze del sistema di controllo nazionale, secondo la definizione di cui al punto 4.2 (Aspetti qualitativi) della linea direttrice n. 4 e

— l'ammontare dell'indebito è stimato superiore al 2 % del totale dei pagamenti effettuati nel corso dell'esercizio considerato in una qualsiasi delle popolazioni elencate al punto 4.3 (Aspetti quantitativi) della linea direttrice n. 4 e

— non è stato possibile attenuare l'impatto delle carenze con altri interventi correttivi.

Il direttore dell'OP è tenuto a esprimere una riserva solo se sono soddisfatte tutte le tre suddette condizioni.

49.
Per le ragioni esposte nella sua risposta al punto 34, la Commissione non mette in discussione l'affidabilità delle statistiche sui controlli.

51.
È vero che i lavori intrapresi nel contesto della certificazione fornirebbero in larga misura una base adeguata anche per il parere sulla dichiarazione di affidabilità.

Tuttavia, l'OC deve, inoltre, verificare se le informazioni addotte a sostegno della dichiarazione di affidabilità siano adeguate, e specificare nel suo parere:

— se le (eventuali) riserve espresse dal direttore dell'organismo pagatore sono state correttamente spiegate;

— (se del caso) quale popolazione avrebbe dovuto, secondo l'organismo di certificazione, essere oggetto di riserva ma non lo è stato;

— (se del caso) quale popolazione è stata oggetto di una riserva immeritata (nel senso che non riguardava un problema significativo);

— se la dichiarazione di affidabilità è conforme, in tutti gli aspetti significativi, all'articolo 3 del regolamento (CE) n. 885/2006 (linea direttrice n. 4 della Commissione) per l'esercizio finanziario che va dal 16/10/xx al 15/10/xx+1.

In tal modo, la Commissione ritiene che il parere fornisca un valore aggiunto.

Nel corso dell'esercizio finanziario 2009, l'OC francese ha seguito il modello previsto dalla linea direttrice n. 7.

52.
A partire dall'esercizio finanziario 2009, gli OC sono stati agevolati nel valutare queste informazioni dal fatto che la linea direttrice rivista n. 4 include i modelli da compilare a cura dell'OP.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

PARTE II — VERIFICA DI CONFORMITÀ

54.
Il grafico 1 della Corte mostra quando sono state adottate le varie decisioni sulla verifica di conformità e non gli importi esclusi per ogni esercizio finanziario. Le rettifiche finanziarie sulla spesa per ogni esercizio finanziario, incluse le stime delle rettifiche future, sono riportate nel grafico 1 della Commissione.

56.
L'analisi centrale dei rischi è uno strumento di pianificazione. Di fatto, la spesa agricola dell'esercizio finanziario N-2 è stata divisa in 76 campi di audit diversi, ciascuno dei quali è soggetto a un sistema simile di gestione e di controllo. Poiché la spesa nel quadro di tali campi di audit è stata effettuata da organismi pagatori diversi, ai fini della pianificazione, sono stati individuati 1 807 abbinamenti campo di audit/organismo pagatore. Per tali abbinamenti campo di audit/organismo pagatore, si tiene conto dei seguenti fattori di rischio: rilevanza (importi di spesa dichiarata), anno dell'ultimo audit (periodo trascorso dall'ultimo audit della misura in questione), rischio intrinseco della misura in questione, rischi del sistema di controllo (rischio connesso al sistema di controllo), rischio dell'organismo pagatore (rischio legato all'organismo pagatore) e, infine, rischio relativo all'OLAF (connesso alle denunce e alle irregolarità OLAF) e rischio relativo alla Corte dei conti (connesso ai risultati della Corte dei conti). Il rischio composito è calcolato per ogni abbinamento campo di audit/organismo pagatore moltiplicando rilevanza e il «rischio ponderato», che è una media ponderata dei vari indicatori di rischio di cui sopra. Sulla base del rischio composito, vengono classificati gli abbinamenti campo di audit/organismo pagatore per l'intera direzione.

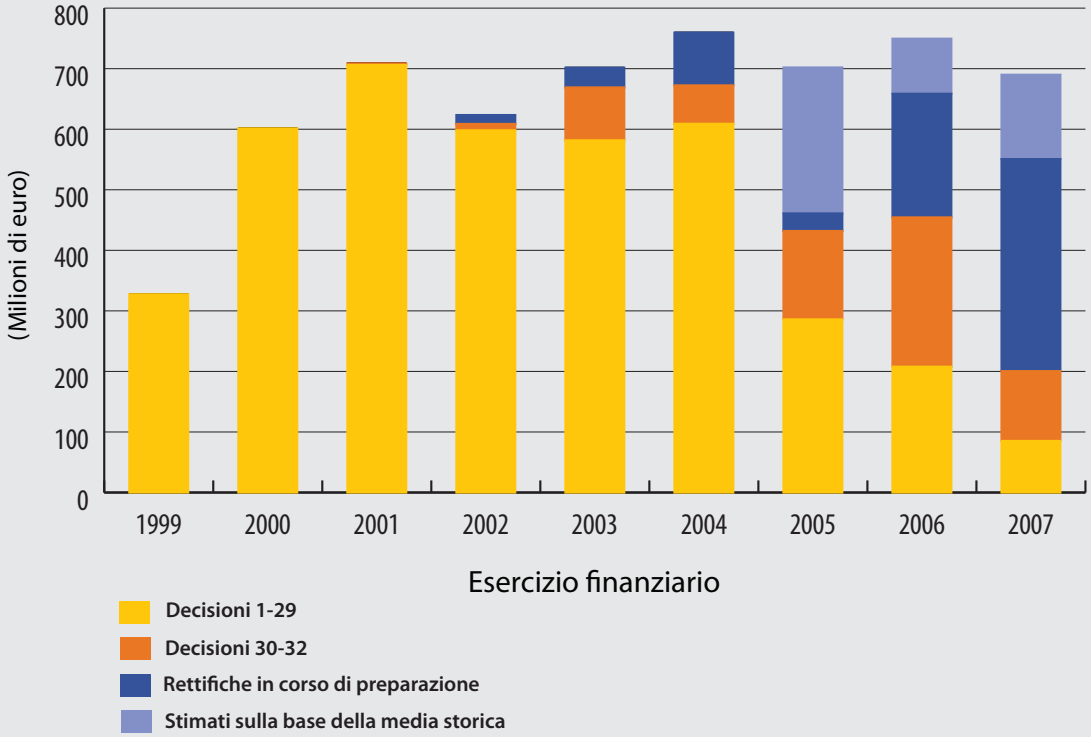
57-58.
Per l'esercizio finanziario 2009, la parte delle spese sottoposta dalla Commissione ad audit di conformità è aumentata giungendo al 61 %[4]. La Commissione ritiene che tale copertura sia considerevole e sufficiente e, pertanto, non ritiene che, a seguito dell'analisi dei rischi, solo un numero limitato di misure e di OP individuati come prioritari siano soggetti agli audit di conformità. Inoltre, per gli aiuti diretti, che durante l'esercizio finanziario 2009 hanno rappresentato il 72 % del totale della spesa agricola e sono coperti dal SIGC, tutti gli Stati membri, ad eccezione del Lussemburgo, sono stati sottoposti ad audit negli ultimi tre anni.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

59.
La regola dei 24 mesi è una scelta deliberata del legislatore dell'Unione, volta a garantire la certezza giuridica agli Stati membri. L'applicazione di tale regola prevede che talune spese non possano essere oggetto di rettifiche finanziarie, sebbene possano essere interessate da carenze. La Commissione ha ripetutamente proposto un'estensione di tale termine, ma tali proposte sono state respinte sia dal Consiglio sia dal Parlamento europeo.

[4] 26,5 % per «Intervento sui mercati agricoli», 70,9 % per «Aiuti diretti» e 43,6 % per «Sviluppo rurale».

Grafico 1 — Importi esclusi per esercizio finanziario
(comprese stime di future rettifiche)



RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

60.
La Commissione ritiene che una copertura completa di tutti i campi di audit, per esempio su un periodo di tre anni, non sarebbe possibile neanche con un significativo aumento delle risorse e sarebbe contraria al concetto di audit unico[5]. Sarebbe inefficiente destinare risorse umane e finanziarie all'audit di abbinamenti campo di audit/organismo pagatore che presentano una spesa limitata e un basso rischio. Pertanto, la Commissione svolge il proprio lavoro di audit di conformità sulla base di un'analisi centrale dei rischi, che incorpora tutti i necessari fattori di rischio ed è conforme alle norme di audit internazionalmente riconosciute.

Riquadro 3
Nel caso cui fa riferimento la Corte, la Commissione ha reagito in tempo utile alle informazioni ricevute e il rischio è stato correttamente coperto. Pertanto, la Commissione non ritiene che i 100 milioni di euro cui fa riferimento la Corte avrebbero dovuto essere oggetto di una rettifica finanziaria.

La regola dei 24 mesi è una scelta deliberata del legislatore dell'Unione, volta a garantire la certezza giuridica agli Stati membri. L'applicazione di tale regola prevede che talune spese non possano essere oggetto di rettifiche finanziarie, sebbene possano essere interessate da carenze. La Commissione ha ripetutamente proposto un'estensione di tale termine, ma tali proposte sono state respinte sia dal Consiglio sia dal Parlamento europeo.

[5] Ciò richiederebbe di sottoporre ad audit circa 1 800 campi di audit in tale periodo, al fine di evitare che alcune parti non possano più essere rettificate a causa della regola dei 24 mesi.

61.
Per gli aiuti diretti, che durante l'esercizio finanziario 2009 hanno rappresentato il 72 % del totale della spesa agricola e sono coperti dal SIGC, tutti gli Stati membri, ad eccezione del Lussemburgo, sono stati sottoposti ad audit nell'ultimo triennio 2007-2009 e, quindi, entro un arco di tempo che impedisce l'effetto preclusivo della regola dei 24 mesi.

Il numero di abbinamenti campo di audit/organismo pagatore è la conseguenza del numero elevato di sistemi di controllo diversi per i vari regimi di aiuti agricoli e del numero di OP stabiliti dagli Stati membri. Gli aiuti diretti, tuttavia, rappresentavano solamente 12 campi di audit nell'analisi dei rischi 2008.

63.
La Commissione ritiene che l'utilizzo di rettifiche forfettarie sia pienamente in linea con l'obiettivo della verifica di conformità e costituisca il modo più efficace ed efficiente di raggiungere tale obiettivo, in particolare se le irregolarità riscontrate riguardano solo il sistema di gestione e di controllo dello Stato membro. Tale sistema tiene conto del fatto che non è possibile selezionare un campione statisticamente valido nel contesto di ciascuna delle circa 150 missioni di conformità effettuate ogni anno dalla DG AGRI. La Commissione stima che tale verifica di convalida richiederebbe, infatti, in media circa 100 singoli fascicoli da sottoporre ad audit in ciascun caso, pari a oltre 15 000 fascicoli all'anno.

La Corte di giustizia ha confermato che l'utilizzo di rettifiche forfettarie è conforme alle norme giuridiche che disciplinano il lavoro di conformità.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

64.
Per tutte le 32 decisioni di conformità adottate dal 1996 alla fine del 2009, poco meno del 70 % del totale delle rettifiche finanziarie è stato determinato utilizzando tassi forfettari. Tuttavia, la Commissione ritiene che sia opportuno esaminare il *numero* di casi, piuttosto che gli importi in questione, perché ogni audit di conformità è ugualmente importante nel quadro del programma generale annuale di audit. Qui i tassi forfettari sono stati utilizzati solo nel 45 % dei casi e, se si considerano le ultime dieci decisioni, tale percentuale scende ulteriormente al 37 %. Ciò dimostra il costante impegno della Commissione volto a calcolare o estrapolare la perdita finanziaria per il bilancio dell'UE ogniqualvolta possibile.

Nel quadro di questo impegno, la Commissione ha recentemente indicato agli Stati membri le condizioni alle quali essa è disposta a limitare l'importo di qualsiasi rettifica finanziaria al tasso di errore rilevato dallo Stato membro nelle operazioni a livello dei beneficiari finali e riportato nelle sue statistiche sui controlli per il regime di aiuti in questione.

65.
La Commissione ritiene che, concentrandosi sul funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo degli Stati membri, l'approccio di audit basato sui sistemi di controllo costituisca il modo più efficace ed efficiente per raggiungere tale obiettivo. Completare questo lavoro mediante una verifica di convalida su un campione rappresentativo di singoli pagamenti nel contesto di ciascuno dei circa 150 audit di conformità effettuati in loco ogni anno dalla DG AGRI richiederebbe un aumento consistente (più del doppio) delle attuali risorse destinate agli audit, il che sarebbe in contrasto con qualsiasi analisi costi-benefici. L'incremento sarebbe ancora più elevato (cinque volte) se la Commissione dovesse procedere a tale verifica di convalida su tutti i campi di audit, ad esempio per un periodo di tre anni.

Tale incremento non terrebbe neanche conto del fatto che gli organismi di audit indipendenti certificano i conti degli OP e il funzionamento delle loro procedure di controllo interno e ne verificano e convalidano le statistiche sui controlli, un elemento che copre la legittimità e la regolarità delle relative operazioni e che è attualmente in fase di ulteriore rafforzamento.

Né sarebbe possibile limitare tale verifica di convalida ai casi in cui «le conseguenze sono quantificabili e significative», poiché tali conclusioni non possono essere tratte all'atto del controllo e, se questo venisse attuato verso la fine della procedura, tali verifiche di convalida potrebbero anche essere irrilevanti e/o impossibili.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

66.
Le rettifiche forfettarie riflettono il livello di rischio finanziario per il bilancio dell'Unione europea che risulta dalle carenze nei sistemi di gestione e controllo degli Stati membri. Pertanto, la Commissione ritiene che esista una correlazione tra il tasso forfettario utilizzato e il livello dei pagamenti irregolari ai beneficiari finali. Le linee guida contenute nel documento di lavoro VI/5330/97 hanno istituito un sistema chiaro, obiettivo e stabile per l'applicazione delle rettifiche forfettarie, che evita le arbitrarietà e le disparità di trattamento.

Il manuale operativo della Commissione precisa espressamente che il sistema delle rettifiche forfettarie viene utilizzato per collegare i punti deboli individuati al rischio per il bilancio dell'UE e che tale rischio è l'elemento prioritario nella valutazione del livello delle rettifiche finanziarie. Di conseguenza, i revisori devono valutare se vi siano fattori che potrebbero attenuare o amplificare il rischio. Le decisioni di conformità forniscono ampi esempi che dimostrano che questa valutazione è in corso e, ove giustificato, porta ad una riduzione o ad un aumento del livello delle rettifiche finanziarie.

Inoltre, poiché la spesa agricola è eseguita in regime di gestione concorrente, gli Stati membri sono in una posizione migliore rispetto alla Commissione per valutare e fornire prove della perdita o del rischio finanziario reale per il bilancio dell'UE. Il manuale operativo riconosce esplicitamente questo fatto e richiede alla Commissione di tenere in considerazione tali prove, se attendibili. Un calcolo più preciso della perdita finanziaria per il bilancio dell'Unione europea richiede pertanto la collaborazione attiva dello Stato membro in questione a tutti i livelli della procedura di verifica di conformità, in quanto solo lo Stato membro dispone di tutte le informazioni necessarie per effettuare tale calcolo. Purtroppo, però, nonostante le richieste della Commissione, gli Stati membri spesso non si avvalgono di tale possibilità. La Corte di giustizia ha confermato che non spetta alla Commissione procedere alle verifiche necessarie a stabilire una cifra precisa per le perdite subite, ma spetta allo Stato membro dimostrare che la stima della Commissione è stata eccessiva.

In questo contesto, la Commissione ha recentemente indicato agli Stati membri le condizioni alle quali essa è disposta a limitare l'importo di qualsiasi rettifica finanziaria al tasso di errore rilevato dallo Stato membro nelle operazioni a ivello dei beneficiari finali e riportato nelle sue statistiche sui controlli per il regime di aiuti in questione.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Riquadro 5
Nel caso in esame, la verifica di un campione rappresentativo di fascicoli, suggerita dalla Corte, avrebbe potuto costituire una disparità di trattamento nei confronti del Regno Unito rispetto ad altri Stati membri. Al fine di riservare agli Stati membri un trattamento paritario, tali verifiche di convalida dovrebbero essere effettuate in modo sistematico, almeno in tutti i casi in cui esiste la possibilità di una rettifica finanziaria. Tale approccio richiederebbe un aumento consistente delle risorse destinate agli audit e sarebbe in contrasto con qualsiasi analisi costi-benefici. Per questo motivo la Commissione ha optato per un approccio di audit basato sui sistemi di controllo, con una gerarchia di rettifiche, di cui quello forfettario è solo uno dei metodi, e che è stato confermato dalla Corte di giustizia. Inoltre, gli Stati membri sono invitati in tutti i casi a calcolare con maggiore precisione la perdita finanziaria per il bilancio dell'UE, ma non sempre si avvalgono di tale possibilità. Tuttavia, la Commissione ha sviluppato un metodo alternativo per determinare meglio il rischio reale residuo e lo ha indicato agli Stati membri (v. punto 104 e ultimo paragrafo).

Cfr. anche le risposte ai punti 65 e 66.

67.
Nella sua risoluzione sul discarico per l'esercizio 2007, il Parlamento ha chiesto espressamente che «le correzioni forfettarie siano applicate negli Stati membri che non rispettano i loro obblighi»[6].

[6] V. punto 83 della risoluzione del Parlamento europeo del 23 aprile 2009 recante le osservazioni che costituiscono parte integrante della decisione sul discarico per l'esecuzione del bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 2007, sezione III – Commissione e Agenzie esecutive (P6_TA(2009)0289).

A tutt'oggi la percentuale delle rettifiche finanziarie (in termini di valore) determinate sulla base di tassi forfettari ammonta a poco meno del 70 %.

Inoltre, nel dicembre 2009, la Commissione ha indicato agli Stati membri le condizioni alle quali essa è disposta a limitare l'importo di qualsiasi rettifica finanziaria al tasso di errore rilevato dallo Stato membro nelle operazioni a livello dei beneficiari finali e riportato nelle sue statistiche sui controlli per il regime di aiuti in questione.

68.
La riforma del 1996 ha introdotto una liquidazione finanziaria annuale da completare entro il 30 aprile dell'anno n + 1 e la regola dei 24 mesi per la verifica di conformità. In questo modo, è stato dato un contributo importante alla procedura di discarico (e ora alla Relazione annuale di attività) tenendo conto delle relative tempistiche. Concludere il lavoro di verifica di conformità entro tali scadenze potrebbe compromettere il processo di verifica di conformità.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

69.
Il tempo necessario per il completamento della procedura di conformità dipende da una serie di fattori, alcuni dei quali sono al di fuori della responsabilità e del controllo della Commissione. Tali fattori includono, ad esempio, la complessità del caso, che richiede lavoro supplementare o addirittura missioni supplementari, il rispetto delle scadenze da parte degli Stati membri, le esigenze di traduzione e il seguito dato alle raccomandazioni dell'organo di conciliazione. Inoltre, molto spesso il termine viene superato al fine di rispettare pienamente il diritto della difesa dello Stato membro, che è un principio fondamentale della procedura di verifica di conformità ed esplicitamente previsto dall'articolo 42, paragrafo 2, lettera c), del regolamento di esecuzione del regolamento finanziario.

71.
Gli Stati membri sono a conoscenza di eventuali carenze riscontrate entro breve tempo dopo la missione e possono immediatamente adottare azioni correttive. I risultati dell'audit sono noti e vengono presi in considerazione per la Relazione annuale di attività relativa all'anno considerato. Il tempo necessario per determinare l'importo della rettifica finanziaria è un problema secondario se le irregolarità sono già state notificate e corrette.

Abbreviare i termini della procedura di verifica di conformità avrebbe un impatto negativo sulla capacità della Commissione di effettuare i necessari lavori di audit, che non andrebbe nell'interesse dell'UE né degli Stati membri. La Commissione intende comunque continuare a lavorare per ridurre il tempo necessario per completare le procedure di verifica di conformità.

72.
Nessuna delle parti coinvolte nella procedura legislativa ha proposto modifiche alla procedura di conciliazione nei rispettivi pareri sulla proposta della Commissione di regolamento del Consiglio relativo al finanziamento della politica agricola comune, successivamente adottata come regolamento (CE) n. 1290/2005.

Nel 2006 la Commissione ha adottato misure mirate a ridurre il numero di casi con procedura di conciliazione, raddoppiando la soglia al di sopra della quale i casi sono considerati ammissibili. L'organo di conciliazione non ha visto, infatti, un aumento dei casi commisurato con l'aumento delle dimensioni dell'UE.

La Commissione ritiene che la procedura di conciliazione sia un elemento utile nella procedura di conformità. Ciò è dimostrato dall'impatto dell'organo di conciliazione sulle rettifiche finanziarie proposte. Nel 28 % dei casi la procedura ha portato a una riduzione di oltre il 10 % dell'importo della rettifica finanziaria; nel 13 % dei casi c'è stata una riduzione inferiore al 10 %, mentre nel 3,5 % dei casi la Commissione ha deciso di ritirare la rettifica.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

PARTE III – LA PROCEDURA DI LIQUIDAZIONE DEI CONTI NEL SUO INSIEME

73.
Il rispetto delle tempistiche in un determinato caso dipende da una serie di fattori, alcuni dei quali sono al di fuori della responsabilità e del controllo della Commissione. Tali fattori includono, per esempio, la complessità del caso, che richiede ulteriore lavoro o anche missioni supplementari, il rispetto delle scadenze da parte degli Stati membri e il seguito dato alle raccomandazioni dell'organo di conciliazione. Molto spesso, il termine viene superato al fine di rispettare pienamente il diritto della difesa dello Stato membro, che è un principio fondamentale della procedura di verifica di conformità.

Alla fine del 2009, erano soltanto 10 gli audit effettuati negli anni 2004 e precedenti, che hanno consentito rettifiche finanziarie della spesa risalenti al periodo precedente al 2003, a non essere stati archiviati. Le rettifiche finanziarie connesse a tali audit riguardanti la spesa relativa al periodo anteriore al 2003 sono stimate a circa 15 milioni di euro. Questo significa che il lavoro di verifica di conformità sulla spesa sostenuta negli anni precedenti al 2003 era stato in gran parte completato.

76-77.
La decisione di liquidazione finanziaria viene adottata circa sei mesi dopo la fine dell'esercizio finanziario considerato. Con questa decisione la Commissione fissa l'importo delle spese riconosciute a carico del bilancio dell'Unione europea per tale anno. Il fatto che la decisione non pregiudica l'adozione di successive decisioni di conformità che impongono rettifiche finanziarie agli Stati membri è esplicitamente previsto dall'articolo 30 del regolamento (CE) n. 1290/2005, che ha lo stesso valore giuridico del regolamento finanziario. Inoltre, in sostanza, essa è pienamente compatibile con il regolamento finanziario, che per ogni altra spesa prevede che la Commissione possa effettuare controlli ex post fino a cinque anni dopo la decisione di discarico per l'anno in cui è stato effettuato il pagamento finale. In caso contrario, tutte le spese di bilancio sarebbero considerate provvisorie fino all'effettuazione di un controllo ex post o fino al termine del periodo di cinque anni.

L'importo della spesa che sarà probabilmente escluso dal finanziamento mediante future decisioni di conformità è registrato come attività potenziale nel sistema contabile della Commissione e in una nota ai rendiconti finanziari. Insieme alla decisione di liquidazione finanziaria, tale indicazione fornisce al Parlamento europeo e al Consiglio le informazioni necessarie per la procedura di discarico.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Questo ruolo della decisione di liquidazione finanziaria era già stato definito in modo esplicito nella decisione del marzo 1993 con la quale la Commissione ha approvato le linee guida per la riforma del sistema di liquidazione dei conti entrato in vigore nel 1996 (SEC(93) 306) e non è stato messo in discussione da nessuna delle parti coinvolte nell'adozione della legislazione successiva.

78. a)
Ogni rettifica finanziaria inclusa in una decisione di conformità riguarda un esercizio finanziario specifico che è indicato in allegato alla decisione.

78. b)
Come già indicato nella risposta al punto 73, alla fine del 2009 il lavoro di conformità sulla spesa sostenuta prima del 2003 era stato in gran parte completato.

I rendiconti finanziari comprendono le informazioni pertinenti concernenti le rettifiche finanziarie dell'anno.

Cfr. anche risposta ai punti 76-77.

79.
Ciò che la Corte definisce limiti sono, piuttosto, aspetti positivi insiti in un sistema che ha dimostrato il suo valore nel salvaguardare gli interessi finanziari dell'UE.

80.
Le decisioni sulla verifica di conformità indicano gli importi esclusi dal finanziamento dell'UE per esercizio di spesa e per Stato membro. Gli importi per Stato membro sono indicati nella nota 6 ai rendiconti finanziari 2009 della Commissione.

L'allegato 36 al documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la relazione finanziaria relativa all'esercizio finanziario 2008 del FEAGA fornisce informazioni sulle rettifiche finanziarie effettuate sulla spesa di ogni esercizio finanziario. Le informazioni sulla distribuzione di tali rettifiche fra Stati membri e fra settori sono fornite nella scheda informativa della Commissione «Una gestione saggia del bilancio agricolo», pubblicata al seguente indirizzo Internet:
http://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/index_en.htm.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

81.
La decisione di liquidazione finanziaria viene adottata circa sei mesi dopo la fine dell'esercizio finanziario considerato. Con questa decisione la Commissione fissa l'importo delle spese riconosciute a carico del bilancio dell'Unione europea per tale anno. Il fatto che la decisione non pregiudica l'adozione di successive decisioni di conformità che impongono rettifiche finanziarie agli Stati membri è esplicitamente previsto dall'articolo 30 del regolamento (CE) n. 1290/2005, che ha lo stesso valore giuridico del regolamento finanziario. Inoltre, in sostanza, essa è pienamente compatibile con il regolamento finanziario, che per ogni altra spesa prevede che la Commissione possa effettuare controlli ex post fino a cinque anni dopo la decisione di discarico per l'anno in cui è stato effettuato il pagamento finale. In caso contrario, tutte le spese di bilancio sarebbero considerate provvisorie fino all'effettuazione di un controllo ex post o fino al termine del periodo di cinque anni. L'importo della spesa che sarà probabilmente escluso dal finanziamento mediante future decisioni di conformità è registrato come attività potenziale nel sistema contabile della Commissione e in una nota ai rendiconti finanziari. Insieme alla decisione di liquidazione finanziaria, tale indicazione fornisce al Parlamento europeo e al Consiglio le informazioni necessarie per la procedura di discarico.

I rendiconti finanziari comprendono già tutte le informazioni richieste dal regolamento finanziario e dalle norme contabili. Cfr. anche la risposta ai punti 76-77.

82.
Nel quadro del sistema riformato, la decisione di liquidazione finanziaria è adottata entro il 30 aprile dell'anno successivo all'esercizio finanziario in questione. La procedura riformata di liquidazione dei conti ha quindi notevolmente accelerato i tempi di liquidazione dei conti degli OP.

83.
Con l'adozione della decisione annuale di liquidazione finanziaria, la Commissione accetta i conti degli organismi pagatori riconosciuti e la spesa corrispondente diventa quindi definitiva. Tale accettazione non è rimessa in discussione dalla possibilità di successive rettifiche finanziarie nel quadro del processo di verifica di conformità. L'importo della spesa che probabilmente sarà escluso dal finanziamento tramite future decisioni di conformità è indicato quale attività potenziale nel sistema contabile della Commissione e in una nota ai rendiconti finanziari della Commissione.

I rendiconti finanziari forniscono tutte le informazioni richieste dal regolamento finanziario e dalle norme contabili. In particolare, essi comprendono come attività potenziale una stima delle future rettifiche finanziarie.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

84.
Il regolamento finanziario e le normative settoriali in materia di agricoltura conferiscono alla Commissione la facoltà di effettuare controlli su tutte le spese per alcuni anni dopo che sono state sostenute. I conti non dovrebbero implicare che, a causa di questo diritto, la totalità della spesa in questione debba ancora essere accettata. Se gli importi dei potenziali recuperi sono quantificabili, essi sono indicati nelle note 5.3 e 5.4 ai conti consolidati.

Tali decisioni sulla verifica di conformità indicano gli importi esclusi dal finanziamento dell'UE per esercizio di spesa e per Stato membro. Gli importi per Stato membro sono indicati nella nota 6 ai rendiconti finanziari 2009 della Commissione.

85.
Lo scopo di registrare le attività potenziali nei conti della Commissione è quello di indicare i (potenziali) crediti, sulla base dei risultati degli audit effettuati, e non era inteso a fornire alcuna garanzia circa la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti.

L'importo incluso nell'attività potenziale corrisponde alla migliore stima della spesa che sarà probabilmente esclusa dal finanziamento dell'UE tramite future decisioni di conformità. Tale importo è indicato in una nota ai rendiconti finanziari della Commissione, suddiviso in FEAGA e FEASR.

88.
I conti annuali presentano tutte le informazioni richieste dalle norme contabili e dal regolamento finanziario. In particolare, l'importo della spesa che sarà probabilmente escluso dal finanziamento dell'UE mediante future decisioni di conformità è indicato come attività potenziale nel sistema contabile della Commissione e in una nota ai rendiconti finanziari della Commissione. I conti non sono modificati dalle successive decisioni di conformità. L'effetto finanziario di una decisione di conformità rientra nell'esercizio finanziario in cui viene eseguita la decisione e, quindi, non modifica i conti degli esercizi finanziari precedenti.

89.
La verifica di conformità è intesa ad escludere dal finanziamento dell'Unione europea le spese che non sono state eseguite in conformità della normativa dell'Unione. Per contro, non è un meccanismo per procedere al recupero di pagamenti irregolari ai beneficiari, che, secondo il principio della gestione concorrente e le norme di cui all'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), punto iii), del regolamento (CE) del Consiglio n. 1290/2005 e all'articolo 53 ter, paragrafo 2, lettera c), del regolamento finanziario, è di esclusiva competenza degli Stati membri.

La Commissione ritiene che la verifica di conformità abbia dimostrato nel corso degli anni di essere un forte incentivo per gli Stati membri a migliorare i loro sistemi di gestione e di controllo e, quindi, a prevenire o individuare e recuperare i pagamenti irregolari versati ai beneficiari finali, come risulta dalla diminuzione dei tassi di errore in a livello dei beneficiari finali.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

90. a)
La verifica della conformità non è un meccanismo di recupero di pagamenti irregolari ai beneficiari, che, secondo il principio della gestione concorrente e le norme di cui all'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), punto (iii), del regolamento (CE) n. 1290/2005 e all'articolo 53 ter, paragrafo 2, lettera c), del regolamento finanziario è di esclusiva competenza degli Stati membri. Ove pagamenti irregolari a singoli beneficiari sono o possono essere individuati a seguito di procedure di verifica della conformità, gli Stati membri sono tenuti a darvi seguito con azioni di recupero nei confronti di tali beneficiari.

90. b)
Anche nei casi in cui siano riferite esclusivamente a carenze nella gestione e nel controllo degli Stati membri e non a pagamenti irregolari, le rettifiche finanziarie sono uno strumento importante per migliorare i sistemi di gestione e controllo degli Stati membri e, quindi, prevenire o individuare e recuperare pagamenti irregolari a beneficiari finali. La verifica di conformità, pertanto, contribuisce alla legittimità e alla regolarità delle operazioni a livello dei beneficiari finali. Inoltre, la normativa in materia di agricoltura prevede l'imposizione di sanzioni efficaci, dissuasive e proporzionate ai beneficiari che hanno ricevuto pagamenti irregolari.

91.
Le rettifiche finanziarie non sono sanzioni inflitte agli Stati membri, come la Commissione ha già affermato nella decisione del marzo 1993 con la quale la Commissione ha approvato le linee guida per la riforma del sistema di liquidazione dei conti entrato in vigore nel 1996 (SEC(93) 306). L'attuale meccanismo di verifica di conformità, compreso l'uso di rettifiche forfettarie, è stato confermato dalla Corte di giustizia. Ciò implica che non si tratta di un meccanismo sanzionatorio, in quanto le sanzioni contro gli Stati membri sono la prerogativa della Corte di giustizia.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

93.
La Commissione accoglie favorevolmente la conclusione della Corte secondo cui la procedura di liquidazione dei conti, per quanto attiene all'affidabilità di questi ultimi, fornisce ragionevoli garanzie e sufficienti informazioni alla Commissione per adottare la decisione annuale di liquidazione finanziaria.

94.
La Commissione riconosce le carenze individuate dalla Corte riguardo agli esercizi finanziari 2007 e 2008 e ha sollevato tali questioni con gli Stati membri. Come risultato, per l'esercizio finanziario 2009, la situazione è migliorata per tutti i nuovi elementi di garanzia indicati.

Secondo la Commissione, un parere sulle procedure di controllo interno non richiederebbe verifiche specifiche né la valutazione dell'affidabilità di ogni controllo essenziale e complementare (aspetti di conformità). L'OC deve soltanto verificare che l'OP abbia una struttura amministrativa e un sistema di controllo interno conformi ai criteri di cui all'allegato I del regolamento (CE) n. 885/2006.

Per le ragioni esposte nella risposta al punto 34, la Commissione ritiene che le statistiche sui controlli siano sufficientemente attendibili da poter essere utilizzate a fini di garanzia.

Per i motivi esposti al punto 51, la Commissione ritiene che i pareri degli OC sulla dichiarazione di affidabilità forniscano un valore aggiunto.

95.
La Commissione non ritiene che sussistano carenze significative riguardo all'attuazione della procedura di verifica di conformità. La critica della Corte si riferisce essenzialmente al modello della procedura in quanto tale e non alla sua attuazione, che, come la Commissione ha indicato nella sua risposta ai punti 76-77, 78b e 81, è pienamente in linea con le regole attuali, come riconosciuto dalla Corte di giustizia, e ha dimostrato nel corso degli ultimi 15 anni il suo valore nell'escludere le spese non conformi dal finanziamento dell'UE.

96.
Nell'esercizio finanziario 2009, la parte della spesa sottoposta agli audit di conformità della Commissione è aumentata, giungendo al 61%[7]. La Commissione ritiene che sia una copertura sufficiente e, quindi, che l'analisi del rischio risulti in un numero sufficiente di misure e di OP individuati come prioritari per gli audit di conformità.

La Commissione ritiene che una copertura completa di tutti i campi di audit, per esempio su un periodo di tre anni, non sarebbe possibile neanche con un significativo aumento delle risorse e sarebbe contraria al concetto di audit unico. Sarebbe sproporzionato destinare risorse umane e finanziarie all'audit di abbinamenti campo di audit/organismo pagatore che presentano una spesa limitata e un basso rischio. Pertanto, la Commissione svolge il proprio lavoro di audit di conformità sulla base di un'analisi centrale dei rischi, che incorpora tutti i necessari fattori di rischio ed è conforme alle norme di audit internazionalmente riconosciute.

[7] 26,5 % per «Intervento sui mercati agricoli», 70,9 % per «Aiuti diretti» e 43,6 % per «Sviluppo rurale».

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Inoltre, per gli aiuti diretti, che durante l'esercizio finanziario 2009 hanno rappresentato il 72 % del totale della spesa agricola e sono coperti dal SIGC, tutti gli Stati membri, ad eccezione del Lussemburgo, sono stati sottoposti ad audit negli ultimi tre anni.

La regola dei 24 mesi è una scelta deliberata del legislatore dell'Unione, volta a garantire la certezza giuridica agli Stati membri. L'applicazione di tale regola prevede che talune spese non possano essere oggetto di rettifiche finanziarie, sebbene possano essere interessate da carenze. La Commissione ha ripetutamente proposto un'estensione di tale termine, ma tali proposte sono state respinte sia dal Consiglio sia dal Parlamento europeo.

97.
La Commissione ritiene che, concentrandosi sul funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo degli Stati membri, l'approccio di audit basato sui sistemi di controllo costituisca il modo più efficace ed efficiente per raggiungere tale obiettivo. Completare questo lavoro mediante una verifica di convalida su un campione rappresentativo di singoli pagamenti nel contesto di ciascuno dei circa 150 audit di conformità effettuati in loco ogni anno dalla DG AGRI richiederebbe un aumento consistente (più del doppio) delle attuali risorse destinate agli audit, il che sarebbe in contrasto con qualsiasi analisi costi-benefici. L'incremento sarebbe ancora più elevato (cinque volte) se la Commissione dovesse procedere a tale verifica di convalida su tutti i campi di audit, ad esempio per un periodo di tre anni.

Né sarebbe possibile limitare tale verifica di convalida ai casi in cui «le conseguenze sono quantificabili e significative», poiché tali conclusioni non possono essere tratte all'atto del controllo e, se questo venisse attuato verso la fine della procedura tali verifiche di convalida potrebbero anche essere irrilevanti e/o impossibili (v. risposta al punto 65).

Le rettifiche forfettarie riflettono il livello di rischio finanziario per il bilancio dell'Unione europea che risulta dalle carenze nei sistemi di gestione e controllo degli Stati membri. Pertanto, la Commissione ritiene che esista una correlazione tra il tasso forfettario utilizzato e il livello dei pagamenti irregolari ai beneficiari finali. La verifica di conformità comprende casi in cui le carenze riscontrate sono limitate al sistema di controllo esistente e non possono essere collegate a singoli pagamenti irregolari ai beneficiari, ma, a causa del metodo forfettario adottato per le carenze dei controlli, il rischio per il bilancio dell'UE è coperto, ad esempio quando uno Stato membro non svolge il numero minimo di controlli.

98.
La riforma della procedura di liquidazione dei conti del 1996 intendeva principalmente rafforzare l'efficacia e l'efficienza nel conseguimento degli obiettivi generali della PAC e del regolamento finanziario.

Alla fine del 2009, il lavoro di conformità sulla spesa sostenuta negli anni precedenti al 2003 era stato in gran parte completato.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

99.
Ogni rettifica finanziaria inclusa in una decisione di conformità riguarda un esercizio finanziario specifico, indicato in allegato alla decisione.

100.
La decisione di liquidazione finanziaria viene adottata circa sei mesi dopo la fine dell'esercizio finanziario considerato. Con questa decisione la Commissione fissa l'importo delle spese riconosciute a carico del bilancio dell'Unione europea per tale anno. Il fatto che la decisione non pregiudica l'adozione di successive decisioni di conformità che impongono rettifiche finanziarie agli Stati membri è esplicitamente previsto dall'articolo 30 del regolamento (CE) n. 1290/2005, che ha lo stesso valore giuridico del regolamento finanziario. Inoltre, in sostanza, essa è pienamente compatibile con il regolamento finanziario, che per ogni altra spesa prevede che la Commissione possa effettuare controlli ex post fino a inque anni dopo la decisione di discarico per l'anno in cui è stato effettuato il pagamento finale. In caso contrario, tutte le spese di bilancio sarebbero considerate provvisorie fino all'effettuazione di un controllo ex post o fino al termine del periodo di cinque anni.

L'importo della spesa che sarà probabilmente escluso dal finanziamento mediante future decisioni di conformità è registrato come attività potenziale nel sistema contabile della Commissione e in una nota ai rendiconti finanziari. Insieme alla decisione di liquidazione finanziaria, tale indicazione fornisce al Parlamento europeo e al Consiglio le informazioni necessarie per la procedura di discarico. V. le risposte ai punti 76-77.

101.
Con l'adozione della decisione annuale di liquidazione finanziaria, la Commissione accetta i conti degli organismi pagatori riconosciuti e la spesa corrispondente diventa quindi definitiva. Tale accettazione non è rimessa in discussione dalla possibilità di successive rettifiche finanziarie nel quadro del processo di verifica di conformità. L'importo della spesa che probabilmente sarà escluso dal finanziamento tramite future decisioni di conformità è indicato quale attività potenziale nel sistema contabile della Commissione e in una nota ai rendiconti finanziari della Commissione.

102.
Le rettifiche finanziarie non sono sanzioni, ma l'esclusione dal finanziamento dell'UE di spese che non sono state effettuate in conformità delle normative dell'UE. Tali rettifiche finanziarie non sono «negoziabili», ma sono determinate dalla Commissione sulla base dei principi enunciati nel suo documento di lavoro VI/5330/97 e delle informazioni ricevute nel corso del procedimento amministrativo che porta alla decisione di conformità. La partecipazione dello Stato membro a tale procedimento rientra nel principio «audi et alteram partem», che consente allo Stato membro di esprimere il proprio parere e di presentare il suo punto di vista; la Commissione è e deve essere disposta ad ascoltare gli argomenti dello Stato membro e a tenerne conto. Il numero di rettifiche finanziarie confermate dalla Corte di giustizia dimostra che gli importi sono, in generale, chiari e incontrovertibili.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

103.
La verifica di conformità non è un meccanismo di recupero dei pagamenti irregolari ai beneficiari, che, secondo il principio della gestione concorrente e le norme di cui all'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), punto iii), del regolamento (CE) del Consiglio n. 1290/2005 e all'articolo 53 ter, paragrafo 2, lettera c), del regolamento finanziario, è di esclusiva competenza degli Stati membri. Ove, a seguito di procedure di verifica della conformità, siano o possano essere individuati pagamenti irregolari a singoli beneficiari, gli Stati membri sono tenuti a darvi seguito mediante azioni di recupero nei confronti di tali beneficiari.

104.
La Commissione ritiene che l'attuale sistema funzioni bene e raggiunga i suoi obiettivi generali. Continuerà, tuttavia, a migliorare le sue operazioni nella pratica e, ove necessario, a presentare al Parlamento europeo e al Consiglio opportune proposte per ulteriori miglioramenti per il periodo successivo al 2013.

104. a)
La Commissione ritiene che, in generale, le norme e le responsabilità delle diverse parti siano definite in maniera sufficientemente chiara nei regolamenti esistenti, pur tenendo conto nel contempo della necessità di mantenere la dovuta flessibilità. Essa esaminerà, tuttavia, l'opportunità di definire in modo più particolareggiato il ruolo degli OC nei regolamenti per il periodo successivo al 2013.

104. b)
Le norme vigenti prevedono già un termine per l'adozione della decisione annuale di liquidazione finanziaria. La fissazione di limiti di tempo per la conclusione delle procedure di verifica di conformità contrasterebbe con l'obiettivo di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione europea, in quanto escluderebbe la rettifica finanziaria dopo la decorrenza del termine. Pertanto, la Commissione non intende proporre l'introduzione di tali ulteriori limiti di tempo.

104. c)
La decisione di liquidazione finanziaria viene adottata circa sei mesi dopo la fine dell'esercizio finanziario considerato. Con questa decisione la Commissione fissa l'importo delle spese riconosciute a carico del bilancio dell'Unione europea per tale anno. Il fatto che la decisione non pregiudica l'adozione di successive decisioni di conformità che impongono rettifiche finanziarie agli Stati membri è esplicitamente previsto dall'articolo 30 del regolamento (CE) n. 1290/2005, che ha lo stesso valore giuridico del regolamento finanziario. Inoltre, in sostanza, essa è pienamente compatibile con il regolamento finanziario, che per ogni altra spesa prevede che la Commissione possa effettuare controlli ex post fino a cinque anni dopo la decisione di discarico per l'anno in cui è stato effettuato il pagamento finale. In caso contrario, tutte le spese di bilancio sarebbero considerate provvisorie fino all'effettuazione di un controllo ex post o fino al termine del periodo di cinque anni.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

L'importo della spesa che sarà probabilmente escluso dal finanziamento mediante future decisioni di conformità è registrato come attività potenziale nel sistema contabile della Commissione e in una nota ai rendiconti finanziari. Insieme alla decisione di liquidazione finanziaria, tale indicazione fornisce al Parlamento europeo e al Consiglio le informazioni necessarie per la procedura di discarico.

Questo ruolo della decisione di liquidazione finanziaria era già stato definito in modo esplicito nella decisione del marzo 1993 con la quale la Commissione ha approvato le linee guida per la riforma del sistema di liquidazione dei conti entrato in vigore nel 1996 (SEC(93)306) e non è stato messo in discussione da nessuna delle parti coinvolte nell'adozione della legislazione successiva.

V. anche la risposta al punto 97.

104. d)
L'importo stimato della spesa che sarà probabilmente escluso dal finanziamento dell'UE mediante future decisioni di conformità è registrato come attività potenziale nel sistema contabile della Commissione e indicato nella nota ai rendiconti finanziari della Commissione. Non sarebbe appropriato svolgere una valutazione per Stato membro o per area di bilancio di tali importi, che costituiscono attualmente una migliore stima e sono soggetti a modifiche con l'adozione di una decisione definitiva, né includere tali informazioni dettagliate nei rendiconti finanziari.

Le decisioni sulla verifica di conformità individuano gli importi esclusi dal finanziamento dell'UE per esercizio di spesa e per Stato membro. Gli importi per Stato membro sono indicati nella nota 6 ai rendiconti finanziari 2009 della Commissione.

104. e)
Nel quadro del sistema riformato, la decisione di liquidazione finanziaria è adottata entro il 30 aprile dell'anno successivo all'esercizio finanziario in questione. La procedura riformata di liquidazione dei conti ha dunque notevolmente accelerato i tempi di liquidazione dei conti degli OP.

Il tempo necessario per il completamento della procedura di conformità dipende da una serie di fattori, alcuni dei quali sono al di fuori della responsabilità e del controllo della Commissione. Tali fattori includono, ad esempio, la complessità del caso, che richiede lavoro supplementare o addirittura missioni supplementari, il rispetto delle scadenze da parte degli Stati membri, le esigenze di traduzione e il seguito dato alle raccomandazioni dell'organo di conciliazione. Inoltre, molto spesso il termine viene superato al fine di rispettare pienamente il diritto della difesa dello Stato membro, che è un principio fondamentale della procedura di verifica di conformità ed esplicitamente previsto dall'articolo 42, paragrafo 2, lettera c), del regolamento di esecuzione del regolamento finanziario.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

L'uso di tassi forfettari è pienamente in linea con l'obiettivo della verifica di conformità e costituisce il modo più efficace ed efficiente per raggiungere questo obiettivo. Tale sistema tiene conto del fatto che non è possibile selezionare un campione statisticamente valido nel contesto di ciascuna delle circa 150 missioni di conformità effettuate ogni anno dalla DG AGRI. Né sarebbe possibile limitare tale verifica di convalida ai casi in cui «le conseguenze sono quantificabili e significative», poiché tali conclusioni non possono essere tratte all'atto del controllo e, se questo venisse attuato verso la fine della procedura tali verifiche di convalida potrebbero anche essere irrilevanti e/o impossibili.

Inoltre, poiché la spesa agricola è eseguita in regime di gestione concorrente, gli Stati membri sono in una posizione migliore rispetto alla Commissione per valutare e fornire prove della perdita o del rischio finanziario reale per il bilancio dell'UE. Il manuale operativo riconosce esplicitamente questo fatto e richiede alla Commissione di tenere in considerazione tali prove, se attendibili. Un calcolo più preciso della perdita finanziaria per il bilancio dell'Unione europea richiede pertanto la collaborazione attiva dello Stato membro in questione a tutti i livelli della procedura di verifica di conformità, in quanto solo lo Stato membro dispone di tutte le informazioni necessarie per effettuare tale calcolo. Purtroppo, però, nonostante le richieste della Commissione, gli Stati membri spesso non si avvalgono di tale possibilità.

Il metodo forfettario è stato inoltre accettato dalla Corte di giustizia in quanto conforme alle norme giuridiche che disciplinano il lavoro di conformità. In particolare, la Corte di giustizia ha confermato che non spetta alla Commissione procedere alle verifiche necessarie a stabilire una cifra precisa per le perdite subite, ma spetta allo Stato membro dimostrare che la stima della Commissione è stata eccessiva.

La Commissione ha proposto di recente un sistema grazie al quale gli Stati membri potranno, a partire dal 2010, rafforzare il quadro generale per ottenere ragionevoli garanzie sulla legittimità e regolarità delle operazioni a livello dei beneficiari finali. A tal fine, gli OC dovrebbero estendere il loro lavoro al di là delle esigenze attuali rieffettuando completamente, per una determinata popolazione di spesa, un campione rappresentativo di operazioni che l'OP in questione ha verificato in loco. Il lavoro dovrebbe coprire l'intera gestione del fascicolo, dal ricevimento della domanda di aiuto al calcolo e all'esecuzione del pagamento finale.

104. f)
Le rettifiche finanziarie imposte agli Stati membri tramite decisioni sulla verifica di conformità non sono sanzioni, ma un'esclusione dal finanziamento dell'UE di spese che non sono state effettuate in conformità delle normative dell'UE. Ciò è confermato anche dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

104. g)
La Commissione continuerà a supervisionare il lavoro degli organismi di certificazione tramite specifiche visite di audit.

Corte dei conti europea

Relazione speciale n. 7/2010
L'audit della procedura di liquidazione dei conti

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea

2010 — 73 pagg. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-754-9
doi:10.2865/37974

Come ottenere le pubblicazioni dell'Unione europea

Pubblicazioni gratuite:

- tramite EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu);
- presso le rappresentanze o le delegazioni dell'Unione europea.
  Per ottenere indicazioni e prendere contatto collegarsi a http://ec.europa.eu
  o inviare un fax al numero +352 2929-42758.

Pubblicazioni a pagamento:

- tramite EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu).

Abbonamenti a pagamento (ad esempio serie annuali della *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, raccolte della giurisprudenza della Corte di giustizia):

- tramite gli uffici vendita dell'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea
  (http://publications.europa.eu/others/agents/index_it.htm).

QJ-AB-10-004-IT-C

SEBBENE LA SPESA AGRICOLA SIA, PER LO PIÙ, GESTITA IN MODO CONCORRENTE DAGLI STATI MEMBRI E DALLA COMMISSIONE, A QUEST'ULTIMA COMPETE ACCETTARE ALLA FINE LA SPESA IN QUESTIONE E ASSUMERSI LA RESPONSABILITÀ DELL'ESECUZIONE DEL BILANCIO. LA PROCEDURA USATA A TAL FINE È CHIAMATA LIQUIDAZIONE DEI CONTI, E CONSISTE DI DUE FASI. LA PRESENTE RELAZIONE SPECIALE PRESENTA I RISULTATI DELL'ESAME, CONDOTTO DALLA CORTE, DI ENTRAMBE LE FASI DELLA PROCEDURA DI LIQUIDAZIONE DEI CONTI, ESAME VOLTO A DETERMINARE SE DETTE FASI ABBIANO RAGGIUNTO GLI OBIETTIVI STABILITI ED ABBIANO PERMESSO ALLA COMMISSIONE E AGLI ALTRI ATTORI PRINCIPALI DI VENIRE IN POSSESSO DELLE NECESSARIE INFORMAZIONI RELATIVE ALL'AFFIDABILITÀ DEI CONTI NONCHÉ ALLA LEGITTIMITÀ E ALLA REGOLARITÀ DELLA SPESA AGRICOLA.

CORTE DEI CONTI EUROPEA

Ufficio delle pubblicazioni

ISBN 978-92-9207-754-9

9 789292 077549