

## III

*(Atti preparatori)*

## CORTE DEI CONTI

**PARERE N. 3/2013***(presentato in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, TFUE)***sulla proposta di regolamento del Consiglio recante il regolamento finanziario per l'11° Fondo europeo di sviluppo***(2013/C 370/01)***INDICE**

	<i>Paragrafi</i>	<i>Pagina</i>
OSSERVAZIONI GENERALI . . . . .	1-7	2
Trasparenza . . . . .	1-6	2
Semplificazione . . . . .	7	3
OSSERVAZIONI SPECIFICHE . . . . .	8-24	3
Metodi di esecuzione . . . . .	8-11	3
Appalti . . . . .	12-15	3
Sovvenzioni . . . . .	16-17	4
Sostegno al bilancio . . . . .	18-22	4
Controllo esterno e scarico . . . . .	23-24	4
ALTRE OSSERVAZIONI . . . . .	25	5

LA CORTE DEI CONTI DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 287, paragrafo 4,

visto l'accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000 <sup>(1)</sup>,

vista la decisione 2001/822/CE del Consiglio, del 27 novembre 2001, relativa all'associazione dei paesi e territori d'oltremare (PTOM) alla Comunità europea («Decisione sull'associazione d'oltremare») <sup>(2)</sup>,

visto l'accordo interno tra i rappresentanti dei governi degli Stati membri dell'Unione europea, riuniti in sede di Consiglio, relativo al finanziamento degli aiuti dell'Unione europea forniti nell'ambito del quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020 in applicazione dell'accordo di partenariato ACP-UE e all'assegnazione di assistenza finanziaria ai paesi e territori d'oltremare cui si applicano le disposizioni della parte quarta del trattato sul funzionamento dell'UE, in particolare l'articolo 10, paragrafo 2 <sup>(3)</sup>,

visto il parere della Corte n. 12/2002 su una proposta di regolamento del Consiglio recante il regolamento finanziario per il 9° Fondo europeo di sviluppo in virtù dell'accordo di partenariato ACP-CE firmato a Cotonou il 23 giugno 2000 <sup>(4)</sup>,

visto il parere della Corte n. 2/2007 sul progetto di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento finanziario applicabile al nono Fondo europeo di sviluppo <sup>(5)</sup>,

visto il parere della Corte n. 9/2007 sulla proposta di un regolamento del Consiglio recante un regolamento finanziario applicabile al 10° Fondo europeo di sviluppo <sup>(6)</sup>,

<sup>(1)</sup> GU L 317 del 15.12.2000, pag. 3. Accordo modificato dall'accordo firmato a Lussemburgo il 25 giugno 2005 (GU L 287 del 28.10.2005, pag. 4) e dall'accordo firmato a Ouagadougou il 22 giugno 2010 (GU L 287 del 4.11.2010, pag. 3).

<sup>(2)</sup> GU L 314 del 30.11.2001, pag. 1 e GU L 324 del 7.12.2001, pag. 1, modificata dalla decisione 2007/249/CE (GU L 109 del 26.4.2007, pag. 33) e dalla decisione 528/2012/UE (GU L 264 del 29.9.2012, pag. 1). Proposta relativa a una nuova «Decisione sull'associazione d'oltremare» [COM(2012) 362 definitivo] in attesa di adozione.

<sup>(3)</sup> GU L 210 del 6.8.2013, pag. 1. Accordo in attesa di ratifica.

<sup>(4)</sup> GU C 12 del 17.1.2003, pag. 19.

<sup>(5)</sup> GU C 101 del 4.5.2007, pag. 1.

<sup>(6)</sup> GU C 23 del 28.1.2008, pag. 3.

viste le relazioni annuali della Corte sulle attività finanziate dall'ottavo, nono e decimo Fondo europeo di sviluppo <sup>(7)</sup>,

viste le relazioni speciali della Corte n. 9/2013 <sup>(8)</sup>, n. 4/2013 <sup>(9)</sup> e n. 11/2010 <sup>(10)</sup>,

vista la proposta della Commissione di regolamento del Consiglio recante il regolamento finanziario per l'11° Fondo europeo di sviluppo <sup>(11)</sup>,

vista la richiesta di un parere su tale proposta, pervenuta alla Corte dalla Commissione in data 29 settembre 2013,

HA ADOTTATO IL PRESENTE PARERE:

## Osservazioni generali

### Trasparenza

1. Il regolamento finanziario costituisce una parte importante del quadro normativo applicabile a ciascun Fondo europeo di sviluppo (FES). Le sue disposizioni (necessariamente tecniche e dettagliate) devono essere rispettate affinché i fondi FES siano spesi in modo appropriato; l'inosservanza di tali disposizioni implica che si è verificato un errore nell'operazione FES in questione. È pertanto fortemente auspicabile che il testo del regolamento sia quanto più possibile trasparente e di agevole uso.

2. La relazione della Commissione afferma che l'obiettivo principale nella redazione di tale proposta è stato allineare le disposizioni del regolamento finanziario FES con quelle del regolamento finanziario generale <sup>(12)</sup> e le relative modalità di applicazione <sup>(13)</sup>.

<sup>(7)</sup> GU C 331 del 14.11.2013, pag. 261; GU C 326 del 10.11.2011, pag. 251; GU C 303 del 9.11.2010, pag. 243 e GU C 269 del 10.11.2009, pag. 257.

<sup>(8)</sup> «Il sostegno dell'UE alla governance nella Repubblica democratica del Congo» (<http://eca.europa.eu>).

<sup>(9)</sup> «La cooperazione UE con l'Egitto in materia di governance» (<http://eca.europa.eu>).

<sup>(10)</sup> «La gestione, da parte della Commissione, del sostegno al bilancio generale nei paesi ACP, dell'America latina e dell'Asia» (<http://eca.europa.eu>).

<sup>(11)</sup> COM(2013) 660 definitivo.

<sup>(12)</sup> Regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione (GU L 298 del 26.10.2012, pag. 1).

<sup>(13)</sup> Regolamento delegato (UE) n. 1268/2012 della Commissione, del 29 ottobre 2012, recante le modalità di applicazione del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione (GU L 362 del 31.12.2012, pag. 1).

3. La proposta contiene molti riferimenti al regolamento finanziario generale, indicando quali dei suoi articoli sono di applicazione. Tuttavia, essa aggiunge frequentemente ulteriori disposizioni o riferimenti a disposizioni nel regolamento finanziario generale che non vanno applicati (cfr. ad esempio gli articoli discussi in appresso nel capitolo «osservazioni specifiche», paragrafi da 8 a 24). Alcune disposizioni del regolamento finanziario generale non vanno applicate direttamente ma «mutatis mutandis» e alcuni termini vanno interpretati con un significato diverso da quello attribuitogli nel regolamento finanziario generale (cfr. l'elenco nell'articolo 2, paragrafo 4 della proposta).

4. La proposta di regolamento finanziario che ne risulta non è affatto di agevole uso. Non si tratta di un documento a sé stante. In assenza di riferimenti al regolamento finanziario generale e alle relative modalità di applicazione, risulta incomprensibile. Tale complessità comporta un rischio significativo di incertezza del diritto. Il documento, nella sua presentazione attuale, sarebbe di difficile uso per i gestori, i beneficiari e gli auditor. Vi è pertanto un rischio significativo che le sue disposizioni siano interpretate in maniera erranea e che si verifichino errori.

5. La Corte si rammarica che la Commissione non abbia prodotto una proposta di regolamento trasparente e a sé stante, destinata a essere estremamente chiara per gli utilizzatori e a ridurre al minimo il rischio di errori derivanti da un'interpretazione errata.

6. La Corte si rammarica anche che, nonostante i suggerimenti da essa forniti nei pareri n. 12/2002, n. 2/2007 e n. 9/2007, la Commissione non abbia colto l'opportunità di proporre un regolamento finanziario unico, applicabile all'insieme dei FES presenti e futuri, e che, come il regolamento finanziario generale, potesse essere modificato secondo le necessità. Questo modo di procedere garantirebbe una certa continuità, senza rischio di interruzione nell'attuazione dei FES, e semplificherebbe notevolmente la gestione.

### Semplificazione

7. La complessità delle norme in materia di spesa è fonte di oneri amministrativi e di errori sotto il profilo della legittimità e della regolarità. L'articolo 11 contiene una misura di semplificazione potenzialmente benefica: per le sovvenzioni, è preso in considerazione anche il ricorso a somme forfettarie, tassi fissi e costi unitari.

### Osservazioni specifiche

#### Metodi di esecuzione

8. L'articolo 17 prevede, tra l'altro, che si applichino le disposizioni del regolamento finanziario generale in materia di «gestione indiretta». Tuttavia, i paragrafi 3 e 4 dell'articolo 17 introducono elementi che vanno al di là da tali disposizioni.

9. Il paragrafo 3 prevede che le «entità delegate» possono ulteriormente affidare funzioni di esecuzione del bilancio ad altre organizzazioni con le stesse modalità, creando così, in effetti, una cascata di rapporti fiduciari. Il potere è molto ampio, permettendo agli Stati ACP e ai PTOM di affidare funzioni di esecuzione del bilancio ad organismi di diritto privato in base a un contratto di servizi. Non è chiaro perché una tale disposizione sia stata inserita nella proposta. Vi è un rischio significativo che essa possa occultare e potenzialmente vanificare l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 60, paragrafo 1 del regolamento finanziario generale. Queste stabiliscono, tra l'altro, che le entità e le persone incaricate di compiti di esecuzione del bilancio «nella gestione dei fondi dell'Unione, (...) garantiscono un grado di tutela degli interessi finanziari dell'Unione equivalente a quello richiesto ai sensi del presente regolamento...».

10. Il testo del considerando 9 della proposta fa riferimento a questa disposizione, giustificandola in riferimento al «regolamento sulle modalità di esecuzione comuni». L'esame della proposta di regolamento relativo all'esecuzione dell'11° FES<sup>(1)</sup> non ha tuttavia evidenziato alcuna giustificazione esplicita di tali variazioni rispetto alle disposizioni del regolamento finanziario generale.

11. La Corte raccomanda che il Consiglio esamini la giustificazione adottata per l'inserimento del paragrafo 3: in particolare, se gli eventuali vantaggi del suo inserimento siano maggiori del rischio di incertezze riguardo a chi incomba la responsabilità per il buon uso dei fondi del FES.

### Appalti

12. L'articolo 36 della proposta di regolamento prevede che, in generale, per gli appalti pubblici nell'ambito del FES si applichino le disposizioni per l'aggiudicazione degli appalti pubblici contenute nel regolamento finanziario generale. Le prime due righe del paragrafo 5 dispongono che, in caso d'inosservanza di tali procedure, le spese non sono ammissibili al finanziamento del FES.

13. Tuttavia, le ultime sei parole dell'articolo 36, paragrafo 5, limitano tale principio facendo riferimento al rispetto del principio di proporzionalità.

14. La disposizione proposta indebolisce la norma generale secondo cui, per essere ammissibili, le spese devono essere sostenute in conformità alle disposizioni in materia di appalti. Il principio di proporzionalità è pertinente nella fase in cui si

<sup>(1)</sup> Proposta di regolamento del Consiglio relativo all'esecuzione dell'11° Fondo europeo di sviluppo [COM(2013) 445 definitivo]. Non è chiaro se il riferimento tra parentesi quadre del considerando 9 riguardi la proposta di regolamento o le modalità di applicazione del regolamento finanziario generale.

determinano le conseguenze del mancato rispetto delle norme in materia di appalti (ad esempio, recupero di un contributo finanziario). Poiché il principio di proporzionalità è un principio generale del diritto, non è necessario farvi riferimento nelle disposizioni dell'articolo 36.

15. La Corte raccomanda al Consiglio di eliminare le ultime sei parole dell'articolo 36, paragrafo 5.

### Sovvenzioni

16. In base all'articolo 37 della proposta, le disposizioni del regolamento finanziario generale in materia di sovvenzioni si applicano, in generale, ai contributi finanziari a carico del FES. Il paragrafo 3 contiene tuttavia una disposizione aggiuntiva che sottolinea la necessità per la Commissione di tener conto delle esigenze e del contesto specifici nel definire le modalità. Non è chiaro il motivo per cui si ritiene necessario includere tale disposizione nel nuovo regolamento finanziario FES quando non sembra esservi alcuna disposizione equivalente nel regolamento finanziario generale.

17. La Corte raccomanda che il Consiglio esamini se vi sia una buona giustificazione per inserire tale disposizione e se la disposizione stessa sia definita con sufficiente chiarezza.

### Sostegno al bilancio

18. Il primo paragrafo dell'articolo 39 della proposta prevede che ai pagamenti del FES per il sostegno al bilancio si applichi l'articolo 186 del regolamento finanziario generale. L'articolo in questione del regolamento finanziario generale dispone che le decisioni di finanziamento in base alle quali viene erogato il sostegno al bilancio devono precisare gli obiettivi e i risultati attesi, e che il pagamento dipenderà dai progressi compiuti nel soddisfare le condizioni (paragrafo 2); che le convenzioni di sovvenzione devono prevedere il rimborso delle spese irregolari (paragrafo 3) e che la Commissione sostiene lo sviluppo delle capacità di controllo parlamentare e di revisione contabile nei paesi beneficiari, nonché il rafforzamento della trasparenza e dell'accesso del pubblico alle informazioni (paragrafo 4).

19. I paragrafi dal secondo al settimo dell'articolo 39 della proposta consistono in una serie di principi e prassi relativi al sostegno al bilancio da parte del FES. Essi comprendono dichiarazioni generali relative alla politica (secondo e quarto paragrafo), riformulazioni o versioni parafrasate di alcune delle disposizioni dell'articolo 186 del regolamento finanziario generale (terzo, quinto e sesto paragrafo) e un oscuro riferimento ai legami tra i PTOM e gli Stati membri interessati (settimo paragrafo).

20. Il testo sembra pertanto andare al di là di quanto sia opportuno formulare in un regolamento finanziario (definito, nel considerando 3, come «norme dettagliate per l'esecuzione finanziaria»). Costituisce anche una fonte di potenziale confusione in quanto, da una parte, afferma di applicare le corrispondenti disposizioni del regolamento finanziario generale, mentre dall'altra parafrasa alcune di tali disposizioni.

21. La Corte ha formulato una serie di raccomandazioni in recenti relazioni concernenti l'uso del sostegno al bilancio <sup>(1)</sup>, tra cui in particolare la necessità di fissare criteri oggettivamente verificabili e, ove possibile, quantificati, e di monitorare i progressi compiuti rispetto a essi. Sarebbe utile rafforzare il testo in tal senso. Parte del testo inserito nella presente proposta (ad esempio, i riferimenti alla «differenziazione» e ai «fattori determinanti» nel quarto paragrafo) potrebbe d'altra parte essere interpretato come una giustificazione della relativizzazione della necessità che i pagamenti per il sostegno al bilancio siano rigorosamente subordinati a condizioni.

22. La Corte raccomanda al Consiglio di esaminare questo articolo alla luce delle osservazioni sopra esposte.

### Controllo esterno e discarico

23. L'articolo 48, paragrafo 6, stabilisce che le «autorità nazionali di revisione contabile degli Stati ACP e dei PTOM sono incoraggiate a partecipare ai lavori della Corte dei conti». La Corte rileva che il regolamento finanziario generale non contiene disposizioni analoghe che si applicano alle azioni esterne finanziate dal bilancio generale. La Corte, nel corso dei propri audit, segue norme internazionali di audit che riguardano anche l'uso del lavoro di altri auditor. Anche se la Corte può voler invitare le autorità nazionali di audit a osservare il proprio lavoro, non è appropriato che il regolamento finanziario FES crei un obbligo per la Corte di incoraggiare, in generale, la loro partecipazione ai suoi lavori.

24. La Corte raccomanda al Consiglio di modificare questo paragrafo nel senso di incoraggiare le autorità nazionali di audit degli Stati ACP e dei PTOM a cooperare con la Corte, su invito della stessa.

<sup>(1)</sup> Paragrafo 51 della relazione annuale FES 2012 della Corte, paragrafo 64 della relazione annuale FES 2010, paragrafo 54 della relazione annuale FES 2009, paragrafo 56 della relazione annuale FES 2008, relazione speciale n. 9/2013 «Il sostegno dell'UE alla governance nella Repubblica democratica del Congo», relazione speciale n. 4/2013 «La cooperazione UE con l'Egitto in materia di governance», relazione speciale n. 11/2010 «La gestione, da parte della Commissione, del sostegno al bilancio generale nei paesi ACP, dell'America latina e dell'Asia».

**Altre osservazioni**

25. L'articolo 62 della proposta elenca una serie di aspetti dei precedenti FES cui si applicherebbero le disposizioni del regolamento finanziario proposto per l'11° FES. La Corte raccomanda al Consiglio di considerare se sia appropriato limitare l'applicazione del futuro regolamento finanziario FES ai settori menzionati nell'elenco (escludendo così l'applicazione a elementi non menzionati, come ad esempio il sostegno al bilancio).

Il presente parere è stato adottato dalla Sezione III, presieduta da Karel PINXTEN, Membro della Corte dei conti, a Lussemburgo, il 20 novembre 2013.

*Per la Corte dei conti*

Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA

*Presidente*

---