

## RELAZIONE

### sui conti annuali dell'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea relativi all'esercizio finanziario 2015 corredata della risposta dell'Agenzia

(2016/C 449/39)

#### INTRODUZIONE

1. L'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (di seguito «l'Agenzia» o «Frontex»), con sede a Varsavia, è stata istituita dal regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio <sup>(1)</sup>. Il suo compito consiste nel coordinare le attività degli Stati membri nel campo della gestione delle frontiere esterne (sostegno alla cooperazione operativa, assistenza tecnica e operativa, analisi dei rischi).

2. La *tabella* mostra i dati essenziali relativi all'Agenzia <sup>(2)</sup>.

*Tabella*

#### Dati essenziali relativi all'Agenzia

	2014	2015
Bilancio (milioni di euro)	86,7	143,3
Totale effettivi al 31 dicembre <sup>(1)</sup>	311	309

<sup>(1)</sup> Il personale comprende funzionari, agenti temporanei e contrattuali ed esperti nazionali distaccati.

Fonte: dati forniti dall'Agenzia.

#### INFORMAZIONI A SOSTEGNO DELLA DICHIARAZIONE DI AFFIDABILITÀ

3. L'approccio di audit adottato dalla Corte include procedure analitiche di audit, verifiche dirette delle operazioni e una valutazione dei controlli chiave dei sistemi di supervisione e controllo dell'Agenzia. A ciò si aggiungono gli elementi probatori risultanti dal lavoro di altri auditor e un'analisi delle attestazioni della direzione (*management representations*).

#### DICHIARAZIONE DI AFFIDABILITÀ

4. Conformemente alle disposizioni dell'articolo 287 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), la Corte ha controllato:

- a) i conti annuali dell'Agenzia, che comprendono i rendiconti finanziari <sup>(3)</sup> e le relazioni sull'esecuzione del bilancio <sup>(4)</sup> per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2015, e
- b) la legittimità e regolarità delle operazioni alla base di tali conti.

#### La responsabilità della direzione

5. La direzione è responsabile della preparazione e della fedele presentazione dei conti annuali dell'Agenzia e della legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti <sup>(5)</sup>:

<sup>(1)</sup> GU L 349 del 25.11.2004, pag. 1.

<sup>(2)</sup> Per ulteriori informazioni sulle competenze e le attività dell'Agenzia, consultare il sito Internet: [www.frontex.europa.eu](http://www.frontex.europa.eu).

<sup>(3)</sup> Questi conti comprendono il bilancio finanziario e il conto del risultato economico, la tabella dei flussi di cassa, il prospetto delle variazioni del patrimonio netto e un riepilogo delle politiche contabili significative, nonché altre note esplicative.

<sup>(4)</sup> Queste relazioni comprendono il conto di risultato dell'esecuzione del bilancio e il relativo allegato.

<sup>(5)</sup> Articoli 39 e 50 del regolamento delegato (UE) n. 1271/2013 della Commissione (GU L 328 del 7.12.2013, pag. 42).

- a) le responsabilità della direzione per i conti annuali dell'Agenzia comprendono la definizione, l'applicazione e il mantenimento di un sistema di controllo interno adeguato ai fini della preparazione e della fedele presentazione di rendiconti finanziari privi di inesattezze rilevanti dovute a frode o errore, la selezione e l'applicazione di politiche contabili appropriate basate sulle norme contabili adottate dal contabile della Commissione<sup>(6)</sup> e l'elaborazione di stime contabili ragionevoli rispetto alle circostanze. Il direttore esecutivo approva i conti annuali dell'Agenzia dopo che il contabile li ha preparati, sulla base di tutte le informazioni disponibili, e corredati di una nota nella quale dichiara, tra l'altro, di avere la ragionevole certezza che essi forniscono un'immagine fedele, sotto tutti gli aspetti rilevanti, della situazione finanziaria dell'Agenzia;
- b) le responsabilità della direzione riguardo alla legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti e alla conformità al principio della sana gestione finanziaria richiedono la definizione, l'applicazione e il mantenimento di un sistema di controllo interno efficace ed efficiente, che comprende l'opportuna supervisione e misure appropriate per prevenire le irregolarità e le frodi nonché, se necessario, azioni legali per recuperare i fondi indebitamente versati o non correttamente utilizzati.

### **La responsabilità del revisore**

6. È responsabilità della Corte presentare al Parlamento europeo e al Consiglio<sup>(7)</sup>, sulla base dell'audit espletato, una dichiarazione concernente l'affidabilità dei conti annuali e la legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti. La Corte espleta l'audit conformemente ai principi internazionali di audit e ai codici deontologici dell'IFAC nonché ai principi internazionali delle istituzioni superiori di controllo dell'INTOSAI. In base a tali principi, la Corte è tenuta a pianificare e svolgere i propri audit in modo da ottenere una ragionevole certezza riguardo all'assenza di inesattezze rilevanti nei conti annuali dell'Agenzia, nonché alla legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti.

7. L'audit comporta l'esecuzione di procedure volte ad ottenere elementi probatori relativi agli importi e alle informazioni riportate nei conti, nonché alla legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti. Le procedure selezionate dipendono dal giudizio dell'auditor, basato su una valutazione dei rischi di inesattezze rilevanti nei conti e di significative inosservanze del quadro giuridico dell'Unione europea, dovute a frode o errore, nelle operazioni sottostanti. Nel valutare tali rischi, l'auditor esamina tutti i controlli interni applicabili alla compilazione e alla presentazione fedele dei conti, nonché i sistemi di supervisione e controllo posti in essere per garantire la legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti, e definisce procedure di audit adeguate alle circostanze. L'audit comporta altresì la valutazione dell'adeguatezza delle politiche contabili, della ragionevolezza delle stime contabili elaborate, nonché la valutazione della presentazione complessiva dei conti. Nell'elaborare la presente relazione e dichiarazione di affidabilità, la Corte ha esaminato il lavoro di revisione contabile svolto dal revisore esterno indipendente sui conti dell'Agenzia, conformemente a quanto disposto dall'articolo 208, paragrafo 4, del regolamento finanziario dell'UE<sup>(8)</sup>.

8. La Corte ritiene che gli elementi probatori ottenuti siano sufficienti e adeguati a fornire una base per la propria dichiarazione di affidabilità.

### **Elementi a sostegno del giudizio con rilievi sull'affidabilità dei conti**

9. L'Agenzia ha sottostimato di 1 723 336 euro le spese, sostenute nel 2015 ma non ancora fatturate, per servizi prefinanziati connessi alla sorveglianza marittima. Detta sottostima ha inciso sui ratei passivi ed ha comportato un'inesattezza rilevante nel bilancio finanziario e nel conto del risultato economico dell'Agenzia.

### **Giudizio con rilievi sull'affidabilità dei conti**

10. A giudizio della Corte, eccetto che per gli effetti della questione descritta al paragrafo «Elementi a sostegno del giudizio con rilievi sull'affidabilità dei conti», i conti annuali dell'Agenzia presentano fedelmente, sotto tutti gli aspetti rilevanti, la posizione finanziaria della stessa al 31 dicembre 2015, nonché i risultati delle sue operazioni e i flussi di cassa per l'esercizio chiuso in tale data, conformemente alle disposizioni del regolamento finanziario dell'Agenzia e alle norme contabili adottate dal contabile della Commissione.

<sup>(6)</sup> Le norme contabili adottate dal contabile della Commissione sono derivate dagli *International Public Sector Accounting Standards* (IPSAS) emanati dalla Federazione internazionale dei revisori contabili (*International Federation of Accountants – IFAC*) o, ove pertinenti, dai principi contabili internazionali (*International Accounting Standards* (IAS)/*International Financial Reporting Standards* (IFRS)) emanati dall'*International Accounting Standards Board*.

<sup>(7)</sup> Articolo 107 del regolamento delegato (UE) n. 1271/2013.

<sup>(8)</sup> Regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 298 del 26.10.2012, pag. 1).

**Giudizio sulla legittimità e regolarità delle operazioni su cui sono basati i conti**

11. A giudizio della Corte, le operazioni su cui sono basati i conti annuali per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2015 sono, sotto tutti gli aspetti rilevanti, legittime e regolari.

12. Le osservazioni che seguono non mettono in discussione i giudizi della Corte.

**OSSERVAZIONI SULLA LEGITTIMITÀ E REGOLARITÀ DELLE OPERAZIONI**

13. L'audit ex post sull'Islanda eseguito dall'Agenzia nell'ottobre 2015 ha rilevato pagamenti irregolari per un totale di 1,4 milioni di euro, legati all'ammortamento di una nave utilizzata in sette operazioni congiunte tra il 2011 e il 2015. La guardia costiera islandese ha richiesto il rimborso dei costi di ammortamento per la nave in questione, nonostante questa avesse superato la vita utile stabilita dalle linee guida dell'Agenzia. Sebbene l'Agenzia abbia il diritto di recuperare i pagamenti irregolari effettuati negli ultimi cinque anni, ha annunciato che avrebbe recuperato soltanto quelli eseguiti a partire dal gennaio 2015, ammontanti a 0,6 milioni di euro.

14. Per il periodo 2014-2020 è stato istituito il Fondo sicurezza interna (ISF). È composto di due strumenti, ISF Frontiere e visti e ISF Polizia, a titolo dei quali sono disponibili rispettivamente 2,8 miliardi di euro e 1 miliardo di euro per azioni di finanziamento. La Commissione rimborsa a titolo di ISF Frontiere e visti l'acquisto di mezzi, come veicoli o navi, e i costi di gestione, legati ad esempio al consumo di carburante o alla manutenzione. Anche l'Agenzia rimborsa tali spese ai partecipanti ad operazioni congiunte. Vi è, pertanto, un rischio di duplicazione del finanziamento che non è stato affrontato<sup>(9)</sup>.

**OSSERVAZIONI SULLA GESTIONE DI BILANCIO**

15. Il livello dei riporti di stanziamenti impegnati è stato elevato per il Titolo II (Spese amministrative): 3,2 milioni di euro (38 %), contro i 4,5 milioni di euro (36 %) del 2014, e per il Titolo III (Spese operative): 40,2 milioni di euro (35 %), contro i 28,4 milioni di euro (44 %) del 2014. Per quanto riguarda il Titolo II, gli elevati riporti sono dovuti soprattutto a contratti per l'informatica che si estendono oltre la fine dell'esercizio; per quanto riguarda il Titolo III, la causa va ricercata principalmente nella natura pluriennale delle operazioni dell'Agenzia.

**ALTRE OSSERVAZIONI**

16. Gli Stati partecipanti alle operazioni alle frontiere dichiarano le spese sostenute sulla base di moduli di dichiarazione delle spese che comprendono «spese fisse» (ammortamento e manutenzione), «spese variabili» (principalmente carburante) e «spese di missione» (principalmente indennità e altre spese per l'equipaggio). Le spese dichiarate sono basate sui valori reali e sono conformi ai principi nazionali; ciò comporta approcci diversi tra gli Stati partecipanti, il che porta ad un sistema particolarmente gravoso per tutte le parti coinvolte. Nella relazione speciale n. 12/2016, la Corte ha raccomandato alle Agenzie di far ricorso, laddove opportuno, ad opzioni semplificate in materia di costi allo scopo di evitare tali inefficienze<sup>(10)</sup>.

**SEGUITO DATO ALLE OSSERVAZIONI FORMULATE PER L'ESERCIZIO PRECEDENTE**

17. Nell'allegato viene fornito un quadro generale delle azioni correttive intraprese a seguito delle osservazioni formulate dalla Corte per gli esercizi precedenti.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione IV, presieduta da Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo, nella riunione del 4 ottobre 2016.

Per la Corte dei conti europea

Klaus-Heiner LEHNE

Presidente

<sup>(9)</sup> La Corte ha fatto riferimento a tale rischio nel paragrafo 39 e nella raccomandazione 4 della propria relazione speciale n. 15/2014, intitolata «Il Fondo per le frontiere esterne ha favorito la solidarietà finanziaria, ma necessita di una migliore misurazione dei risultati e deve fornire ulteriore valore aggiunto».

<sup>(10)</sup> Raccomandazione 1 della relazione speciale n. 12/2016 intitolata «Il ricorso delle agenzie alle sovvenzioni non è sempre appropriato o di comprovata efficacia».

## ALLEGATO

## Seguito dato alle osservazioni formulate per gli esercizi precedenti

Anno	Osservazione della Corte	Stato di avanzamento dell'azione correttiva (Completata/In corso/Pendente/N.A.)
2012	Le procedure di assunzione hanno evidenziato significative lacune per quel che riguarda la trasparenza e la parità di trattamento dei candidati: le domande per le prove scritte e i colloqui sono state stabilite dopo l'esame delle candidature da parte della commissione giudicatrice; non sono stati stabiliti punteggi minimi da raggiungere per l'ammissione alle prove scritte e ai colloqui, né per essere inclusi nell'elenco dei candidati idonei; la commissione giudicatrice non ha documentato tutti gli incontri e le decisioni.	In corso
2013	Le dichiarazioni dei fornitori a fine esercizio sono state riconciliate con notevole difficoltà. È necessario monitorare i saldi dei fornitori con più regolarità e analizzare le differenze in maniera più tempestiva.	In corso
2013	Frontex, divenuta operativa nel 2005, ha operato finora sulla base di scambi di corrispondenza e riunioni con lo Stato membro ospitante. Tra l'Agenzia e lo Stato membro, però, non è stato ancora firmato un accordo completo sulla sede. Un accordo di questo tipo promuoverebbe maggiormente la trasparenza riguardo alle condizioni in cui operano l'Agenzia e il suo personale.	In corso
2014	Si sono osservati notevoli miglioramenti nelle verifiche sia ex ante sia ex post della spesa dichiarata dai paesi cooperanti nel quadro delle convenzioni di sovvenzione. Ciononostante, i documenti giustificativi presentati da detti paesi a sostegno della spesa dichiarata non sono sempre sufficienti. Inoltre, non sono stati richiesti certificati di audit, benché questi siano raccomandati nelle modalità di applicazione del regolamento finanziario dell'UE in caso di sovvenzioni superiori a determinati massimali <sup>(1)</sup> . I certificati di audit accrescerebbero la certezza sulla legittimità e regolarità delle operazioni relative alle sovvenzioni.	In corso
2014	Il livello dei riporti di stanziamenti impegnati è stato elevato per il Titolo II (Spese amministrative): 4,5 milioni di euro (36 %) contro i 2,4 milioni di euro (27 %) del 2013, e per il Titolo III (Spese operative): 28,4 milioni di euro (44 %) contro i 29,2 milioni di euro (47 %) del 2013. Per il Titolo II, la causa va ricercata principalmente negli acquisti a fine anno relativi al trasloco nei nuovi uffici dell'Agenzia nel dicembre 2014. Per quanto riguarda il Titolo III, gli elevati riporti sono dovuti soprattutto alla natura pluriennale delle attività dell'Agenzia e all'approvazione di una dotazione aggiuntiva di 4,2 milioni di euro nell'ottobre 2014.	N.A.
2014	Considerando il numero ingente e in costante aumento di convenzioni di sovvenzione e l'entità della spesa connessa che Frontex deve verificare e rimborsare, è opportuno chiedersi se non siano utilizzabili meccanismi di finanziamento alternativi più efficienti ed efficaci sotto il profilo dei costi.	Pendente <sup>(2)</sup>

Anno	Osservazione della Corte	Stato di avanzamento dell'azione correttiva (Completata/In corso/Pendente/N.A.)
2014	Si ravvisa l'esigenza di affinare il computo dei contributi a carico dei paesi associati Schengen (Svizzera, Liechtenstein, Islanda e Norvegia) in modo che rispecchino meglio le disposizioni giuridiche in materia <sup>(3)</sup> . Ad esempio, il computo dovrebbe basarsi sulla sovvenzione annua finale, anziché previsionale, percepita dalla Commissione.	In corso
2014	I contributi del Regno Unito e dell'Irlanda (paesi non appartenenti all'area Schengen) al bilancio dell'Agenzia sono stabili da molti anni, nonostante il notevole ampliamento della serie di attività in cui tali paesi sono coinvolti. È pertanto giunto già da tempo il momento di riesaminarne i contributi.	Completata

<sup>(1)</sup> Regolamento delegato (UE) n. 1268/2012 della Commissione (GU L 362 del 31.12.2012, pag. 1).

<sup>(2)</sup> L'articolo 3, paragrafo 4 del regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio (GU L 349 del 25.11.2004, pag. 1) limita i cofinanziamenti di operazioni congiunte da parte dell'Agenzia alle sovvenzioni.

<sup>(3)</sup> Convenzione fra la Comunità europea, da una parte, e la Confederazione svizzera e il Principato del Liechtenstein, dall'altra, recante le modalità di partecipazione di tali Stati all'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (GU L 243 del 16.9.2010, pag. 4); Convenzione fra la Comunità europea e la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia recante le modalità di partecipazione di tali Stati all'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (GU L 188 del 20.7.2007, pag. 19).

**RISPOSTA DELL'AGENZIA**

9. L'Agenzia migliorerà ulteriormente la procedura per la stima dei costi da imputare in bilancio.

13. Le norme di attuazione del regolamento finanziario di Frontex prevedono che l'ordinatore possa rinunciare al recupero di un determinato importo laddove tale recupero non sia conforme al principio di proporzionalità. In conformità a tale principio e in seguito al parere legale ricevuto da fonti esterne, l'ordinatore ha annunciato il recupero di 0,6 milioni di EUR in sovvenzioni concesse a partire dal 2014. Inoltre, per lo stesso motivo ha annunciato di non rimborsare 0,2 milioni di EUR in scadenza nel 2016.

14. Le misure di attenuazione attuate nel 2016 in collaborazione con la DG HOME (Migrazione e affari interni) consistono, a tutt'oggi, nell'accesso alla banca dati ISF, in cui sono disponibili tutti i piani e le relazioni dei beneficiari. La DG HOME intende inoltre invitare Frontex alla riunione del comitato fondi asilo, migrazione e integrazione e sicurezza interna, prevista per l'autunno 2016, perché illustri la situazione dal proprio punto di vista e partecipi al dibattito con gli Stati membri.

15. Frontex prende atto delle spiegazioni fornite dalla Corte relativamente al livello dei riporti, per ridurre il quale l'Agenzia continuerà ad adoperarsi al fine di meglio rispondere al principio di annualità.

16. Il sistema in uso per il rimborso dei costi mira a garantire l'equità nel trattamento dei beneficiari in quanto ognuno di essi ha la possibilità di ricevere finanziamenti per le stesse categorie di costi.

Tuttavia, l'Agenzia concorda con la Corte sul fatto che rimborsare i costi in base al valore effettivo è gravoso; l'introduzione di costi unitari è un'opzione valida, che l'Agenzia intende valutare. Inoltre, è probabile che la proposta relativa all'Agenzia della guardia di frontiera e costiera possa far decadere l'obbligo del ricorso alle sovvenzioni. Tale evenienza creerebbe i presupposti per avvalersi di nuovi meccanismi di finanziamento per l'Agenzia, al di là delle sovvenzioni.

---