

Gazzetta ufficiale

dell'Unione europea

C 293

Edizione
in lingua italiana

Comunicazioni e informazioni

47° anno

30 novembre 2004

<u>Numero d'informazione</u>	Sommario	Pagina
	I <i>Comunicazioni</i>	
	Corte dei conti — Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2003	
2004/C 293/01	Relazione sulle attività di pertinenza del bilancio, corredata delle risposte delle istituzioni	7
2004/C 293/02	Relazione sulle attività del sesto, del settimo, dell'ottavo e del nono Fondo europeo di sviluppo (FES), corredata delle risposte delle istituzioni	315

IT

Prezzo: 54,00 EUR

AVVISO AI LETTORI

1. La Corte dei conti, in qualità di revisore esterno indipendente dell'Unione europea, pubblica ogni anno una relazione annuale. Tale relazione si inserisce nella procedura di discarico (articolo 276 del trattato CE e articolo 143 del regolamento finanziario). Il discarico è la decisione con cui il Parlamento europeo, su raccomandazione del Consiglio, solleva la Commissione, quale organo responsabile dell'esecuzione del bilancio, da qualsiasi altra responsabilità in materia di gestione del bilancio, e che conclude la procedura annuale di bilancio.
2. L'articolo 274 del trattato CE attribuisce alla Commissione le competenze in materia di esecuzione del bilancio, nonché l'obbligo di rendere conto di tale esecuzione, in conformità delle disposizioni normative ⁽¹⁾ e dei principi della sana gestione finanziaria. Gli Stati membri cooperano con la Commissione per garantire che gli stanziamenti siano utilizzati secondo i principi della sana gestione finanziaria. Le spese comunitarie sono soggette a diversi livelli di controllo all'interno della Commissione e da parte delle amministrazioni degli Stati membri e degli Stati beneficiari. La Corte ha il compito di valutare la gestione finanziaria del sistema nel suo complesso e di contribuire così a migliorare la gestione del bilancio dell'Unione europea.
3. Dall'esercizio finanziario 1994 la Corte è tenuta, a norma del trattato CE, a presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una dichiarazione concernente l'affidabilità dei conti annuali delle Comunità europee compilati dalla Commissione sotto la propria responsabilità, nonché la legittimità e la regolarità delle relative operazioni. Tale dichiarazione, basata su valutazioni specifiche per ciascuno dei principali settori dell'attività comunitaria, costituisce la parte centrale della relazione annuale della Corte.
4. Oltre alla relazione annuale, la Corte pubblica relazioni speciali su temi specifici e formula pareri su proposte di atti legislativi comunitari di carattere finanziario. Tali relazioni e pareri sono pubblicati nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* e nel sito Internet della Corte www.eca.eu.int. L'allegato II alla presente relazione contiene un elenco delle relazioni e dei pareri adottati dalla Corte nel corso dell'ultimo quinquennio.
5. I rendiconti finanziari della Corte per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2003, unitamente alla relazione del revisore esterno, sono pubblicati nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*. Questa relazione attesta che i rendiconti finanziari presentano una immagine fedele della situazione finanziaria e patrimoniale e del risultato economico e riferisce riguardo alle procedure amministrative e contabili, alla sana gestione finanziaria e al sistema di controllo interno.

⁽¹⁾ Oltre alle decisioni, ai regolamenti e alle direttive del Consiglio in materia di entrate («risorse proprie») e al regolamento finanziario applicabile al bilancio generale dell'Unione europea, esistono regolamenti specifici relativi all'attuazione delle diverse politiche e dei vari strumenti dell'Unione. I Fondi europei di sviluppo dispongono di un proprio corpus normativo.

CORTE DEI CONTI



In conformità delle disposizioni dei trattati (articolo 248, paragrafo 4, del trattato CE e articolo 160 C, paragrafo 4, del trattato CEEA) e degli articoli 143 e 181, paragrafo 2, del regolamento finanziario del 25 giugno 2002 applicabile al bilancio generale delle Comunità europee e degli articoli 116 e 135, paragrafo 2, del regolamento finanziario del 27 marzo 2003 applicabile ai Fondi europeo di sviluppo, la Corte dei conti delle Comunità europee ha adottato, nella riunione del 6 e 7 ottobre 2004, la sua

RELAZIONE ANNUALE

sull'esercizio finanziario 2003

(2004/C 293/01)

La relazione, corredata delle risposte delle istituzioni alle osservazioni della Corte, è stata trasmessa alle autorità competenti per il discarico ed alle altre istituzioni.

Juan Manuel FABRA VALLÉS
(Presidente)

Giorgio CLEMENTE

Hubert WEBER

Aunus SALMI

François COLLING

Maarten B. ENGWIRDA

Jean-François BERNICOT

Robert REYNDERS

Máire GEOGHEGAN-QUINN

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Lars TOBISSON

Hedda von WEDEL

David BOSTOCK

Morten Louis LEVYSOHN

Ioannis SARMAS

Július MOLNÁR

Vojko Anton ANTONČIČ

Gejza HALÁSZ

Jacek UCZKIEWICZ

Josef BONNICI

Irena PETRUŠKEVIČIENĖ

Igors LUDBORŽS

Jan KINŠT

Kersti KALJULOID

INDICE

	<i>Pagina</i>
Introduzione generale	5

RELAZIONE SULLE ATTIVITÀ DI PERTINENZA DEL BILANCIO

Capitolo 1 — Dichiarazione di affidabilità e informazioni a sostegno della stessa	9
Capitolo 2 — Gestione di bilancio	47
Capitolo 3 — Risorse proprie	67
Capitolo 4 — Politica agricola comune	89
Capitolo 5 — Azioni strutturali	151
Capitolo 6 — Politiche interne, compresa la ricerca	191
Capitolo 7 — Azioni esterne	227
Capitolo 8 — Aiuti di preadesione	249
Capitolo 9 — Spese amministrative	271
Capitolo 10 — Strumenti finanziari ed attività bancarie	301

RELAZIONE SULLE ATTIVITÀ DEL SESTO, DEL SETTIMO, DELL'OTTAVO E DEL NONO FONDO EUROPEO DI SVILUPPO (FES)	315
--	-----

ALLEGATI

Allegato I — Informazioni finanziarie	III
Allegato II — Relazioni e parere adottati dalla Corte dei conti nel corso dell'ultimo quinquennio	XVII

INTRODUZIONE GENERALE

0.1. La ventisettesima relazione annuale della Corte sull'esercizio finanziario 2003 segue la struttura stabilita per la relazione sull'esercizio 2002: la dichiarazione di affidabilità è presentata nel capitolo 1⁽¹⁾; le osservazioni sulla gestione del bilancio sono espone nel capitolo 2; i capitoli da 3 a 9 concernono le risorse proprie e le attività finanziate con fondi provenienti da diverse sezioni del bilancio; il capitolo 10 è dedicato agli strumenti finanziari e alle attività bancarie. Le osservazioni della Corte sui Fondi europei di sviluppo, con la relativa dichiarazione di affidabilità, sono presentate in una sezione a parte della presente relazione. Le risposte della Commissione e, all'occorrenza, quelle delle altre istituzioni dell'UE, figurano accanto alle osservazioni della Corte.

0.2. Come negli anni precedenti, i capitoli concernenti le entrate e i principali settori di spesa, corrispondenti alle varie rubriche delle prospettive finanziarie⁽²⁾, presentano fondamentalmente un'analisi e i risultati dettagliati dei lavori di audit svolti nel quadro della dichiarazione di affidabilità. Tali «valutazioni specifiche»⁽³⁾ costituiscono la base della dichiarazione di affidabilità riportata nel capitolo 1. I capitoli presentano le risultanze dell'esame dei progressi compiuti nell'attuare le raccomandazioni espresse a seguito di precedenti audit. Essi contengono anche una sintesi delle 10 relazioni speciali pubblicate dalla Corte dall'ultima relazione annuale. Gli allegati ai capitoli 3-9 forniscono elementi di monitoraggio per valutare la gestione finanziaria del bilancio UE.

0.3. La presente relazione annuale è pubblicata in un periodo di notevoli cambiamenti per l'Unione europea: l'allargamento dell'Unione a 25 Stati membri, le trattative per un trattato costituzionale dell'UE, un Parlamento europeo allargato e rinnovato, una nuova Commissione e una riforma amministrativa in corso destinata a migliorare l'attuazione delle politiche dell'UE e a rendere più efficace la gestione finanziaria. Inoltre, sono in corso negoziati sul futuro finanziamento dell'Unione e sulla spesa per il periodo di applicazione delle prospettive finanziarie 2007-2013.

(1) In conformità dell'articolo 129, paragrafo 4, del regolamento finanziario (G.U. 248 del 16.9.2002), la dichiarazione di affidabilità è pubblicata anche assieme ai conti consolidati annuali della Comunità europea, in un'edizione a parte della *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

(2) Le prospettive finanziarie, stabilite mediante accordo interistituzionale fra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione, fissano dei limiti alle spese di ciascuna delle sette categorie di spesa (rubriche) per quanto riguarda gli stanziamenti di impegno e alla spesa totale per quanto concerne gli stanziamenti di pagamento. La presente relazione non dedica un capitolo specifico alla rubrica «Riserve», in quanto le risorse di quest'ultima sono utilizzate solo per storni verso altre rubriche.

(3) Articolo 248, paragrafo 1, del trattato CE, quale modificato dal trattato di Nizza.

0.4. Nonostante i progressi compiuti dalle istituzioni europee, sono necessari ulteriori sforzi per far sì che il bilancio dell'UE sia attuato in modo da soddisfare le legittime aspettative dei cittadini dell'Unione. Ancora una volta, la Corte non dispone di ragionevoli garanzie sulla capacità dei sistemi di supervisione e controllo di importanti settori del bilancio di fronteggiare i rischi per quanto riguarda la legittimità e la regolarità delle operazioni su cui sono basati i conti dell'UE. La gestione della maggior parte della spesa, condivisa o decentrata, richiede un controllo adeguato dei fondi UE, attraverso buone pratiche o interventi normativi. Le attività di audit della Corte hanno indicato, a più riprese, numerose irregolarità in tali spese.

0.5. Nel parere n. 2/2004⁽⁴⁾ la Corte sottolinea la necessità di un controllo efficiente ed efficace del bilancio dell'Unione europea a tutti i livelli dell'amministrazione. A suo parere, esiste la possibilità di migliorare ulteriormente l'organizzazione dei sistemi di controllo stabilendo obiettivi e responsabilità chiari e coerenti, fornendo un coordinamento efficace, diffondendo informazioni su costi e benefici e assicurando un'applicazione uniforme delle norme vigenti in materia. La Corte propone di elaborare un quadro di controllo interno comunitario al fine di facilitare un controllo efficace del bilancio UE. Tale quadro dovrebbe contenere principi e norme comuni che servano da base per creare nuovi sistemi di controllo o sviluppare quelli esistenti. La Commissione dovrebbe promuovere il miglioramento dei sistemi di controllo interno in collaborazione con gli Stati membri.

0.6. L'Unione deve affrontare una sfida particolare, esaminata nel capitolo 2 della presente relazione annuale, ossia il crescente livello degli impegni ancora da liquidare — impegni giuridici di spesa assunti ma non ancora pagati. Alla fine del 2003, essi corrispondevano a cinque anni di pagamenti al tasso di esecuzione attuale, indicando così un peggioramento significativo rispetto alla stessa fase del precedente periodo di applicazione delle prospettive finanziarie. Tale situazione è imputabile a bilanci troppo ambiziosi e all'incapacità degli Stati membri e dei paesi beneficiari di assorbire i fondi UE, in parte per i ritardi verificatisi nell'adozione delle norme di gestione e di controllo necessarie, in parte per l'insufficiente numero di progetti ammissibili al finanziamento comunitario.

(4) Parere n. 2/2004 della Corte dei conti delle Comunità europee sul modello di audit unico (*single audit*) (e proposta concernente un quadro di controllo interno comunitario) (G.U. C 107 del 30.4.2004).

0.7. Al momento della compilazione dei bilanci per il periodo di applicazione delle prospettive finanziarie 2007-2013, dovranno essere considerate stime realistiche riguardo alla capacità di spesa e ai tempi di assorbimento dei fondi comunitari. Occorrerà impiegare buona parte del nuovo periodo per liquidare gli impegni contratti nel periodo di programmazione 2000-2006. Se non saranno adottate misure specifiche, il sottoutilizzo degli stanziamenti nel nuovo periodo aggraverà il problema e causerà in futuro un divario ancora maggiore tra l'attività di compilazione del bilancio e la spesa di bilancio (e quindi l'attuazione delle politiche).

0.8. Nel prossimo esercizio, la Corte continuerà a consolidare il proprio ruolo di istituzione di audit indipendente dell'Unione europea. Ha colto l'occasione dell'allargamento a 25 Stati membri per razionalizzare le procedure decisionali e migliorare così le proprie relazioni e i pareri. La Corte ricerca costantemente come migliorare la metodologia e gli strumenti di audit, nonché la formazione del personale, allo scopo di svolgere al meglio la propria missione e contribuire attivamente al miglioramento della gestione finanziaria dell'Unione a tutti i livelli.

RELAZIONE SULLE ATTIVITÀ DI PERTINENZA DEL BILANCIO

CAPITOLO 1

Dichiarazione di affidabilità e informazioni a sostegno della stessa

INDICE

	<i>Paragrafi</i>
Dichiarazione di affidabilità della Corte dei conti	I-IX
Affidabilità dei conti	II-IV
Legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti	V-IX
Informazioni a sostegno della dichiarazione di affidabilità	1.1-1.88
Introduzione	1.1-1.6
Affidabilità dei conti	1.7-1.26
Osservazioni concernenti gli stati consolidati sull'esecuzione del bilancio	1.11-1.12
Osservazioni relative ai rendiconti finanziari consolidati: bilancio finanziario	1.13-1.15
Gestione della tesoreria	1.16-1.21
Piano d'azione per la modernizzazione della contabilità	1.22-1.26
Legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti	1.27-1.54
Risorse proprie	1.27-1.30
Politica agricola comune (PAC)	1.31-1.34
Azioni strutturali	1.35-1.38
Politiche interne	1.39-1.42
Azioni esterne	1.43-1.46
Aiuti di preadesione	1.47-1.50
Spese amministrative	1.51-1.54
Evoluzione del sistema di controllo interno della Commissione	1.55-1.87
Prese di posizione della Commissione	1.58-1.71
Stato di attuazione della riforma amministrativa	1.72-1.87

DICHIARAZIONE DI AFFIDABILITÀ DELLA CORTE DEI CONTI

I. Conformemente alle disposizioni dell'articolo 248 del trattato, la Corte ha esaminato i conti annuali consolidati ⁽¹⁾ delle Comunità europee per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2003. La Corte ha svolto il suo esame secondo le proprie politiche e norme di controllo. Queste ultime si basano sui principi internazionali di audit adattati al contesto comunitario. La Corte ha ottenuto in tal modo una base ragionevole per formulare il suo parere. Per quanto riguarda le risorse proprie, l'ambito dei lavori di audit della Corte è limitato. ⁽²⁾

Affidabilità dei conti

II. A parere della Corte, i conti annuali consolidati delle Comunità europee e le relative note esplicative sono stati compilati conformemente alle disposizioni del regolamento finanziario del 25 giugno 2002 ed ai principi, alle norme e ai metodi contabili illustrati negli allegati ai rendiconti finanziari consolidati ⁽³⁾. Ad eccezione degli effetti dell'osservazione formulata al paragrafo III, i conti riflettono fedelmente le entrate e le spese delle Comunità per l'esercizio in causa, nonché la loro situazione finanziaria al termine dello stesso.

III. In mancanza di procedure efficaci di controllo interno per le entrate varie e per gli anticipi versati, la Corte non dispone di alcun mezzo per accertare la correttezza e l'eshaustività della rilevazione delle operazioni relative alla voce debitori diversi.

IV. Senza rimettere in discussione il parere espresso al paragrafo II, la Corte attira l'attenzione sul fatto che, come in passato, il sistema contabile utilizzato per la stesura dei conti 2003 non è stato concepito per garantire una rilevazione completa del patrimonio. Il 17 dicembre 2002, la Commissione ha approvato un piano d'azione per la modernizzazione della contabilità delle Comunità europee che dovrebbe essere operativo a partire dal 1° gennaio 2005. La Corte osserva tuttavia che la piena attuazione di tutte le nuove norme e dei nuovi piani contabili richiederà uno sforzo considerevole da parte degli organismi i cui conti verranno consolidati.

Legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti

V. In base ai risultati dei propri audit, la Corte ritiene che le operazioni su cui si basano i conti annuali consolidati delle Comunità europee siano, complessivamente, legittime e regolari per quanto riguarda le entrate, gli impegni e le spese amministrative.

VI. Per quanto riguarda le altre spese, la Corte ha constatato che:

- a) per il FEAOG-Garanzia, alcuni errori hanno nuovamente inciso in misura significativa sui pagamenti. I seminativi sono meno esposti ai rischi di errore rispetto ai premi per gli animali, mentre gli altri settori di spesa, non assoggettati al sistema integrato di gestione e di controllo (SIGC), presentano un livello di rischio più accentuato pur essendo oggetto di controlli meno efficaci. Ulteriori progressi sono necessari per l'insieme delle spese agricole, per ovviare alle gravi carenze constatate nei sistemi di supervisione e di controllo;
- b) per le azioni strutturali, a causa del persistere di deficienze nei sistemi destinati a garantire, a livello degli Stati membri, la sorveglianza ed il controllo dell'esecuzione del bilancio comunitario, i pagamenti restano inficiati da errori della stessa natura e della stessa frequenza di quelli osservati negli esercizi precedenti;

⁽¹⁾ Si tratta delle «relazioni consolidate sull'esecuzione del bilancio» e degli «stati finanziari consolidati» che costituiscono il volume I dei conti annuali delle Comunità europee, esercizio 2003.

⁽²⁾ Da un lato, infatti, i controlli della Corte vertono su statistiche macroeconomiche basate su dati che non possono essere verificati direttamente e, dall'altro, essi non possono riguardare le importazioni che sono sfuggite alla sorveglianza doganale.

⁽³⁾ Cfr. allegato 1, volume 1, dei conti definitivi delle Comunità europee, esercizio 2003.

- c) per le politiche interne, i miglioramenti constatati nei sistemi di supervisione e di controllo non sono ancora tali da permettere di evitare errori significativi di legittimità e regolarità a livello dei pagamenti. Per quanto riguarda i programmi quadro di ricerca, questi errori rischiano di ripetersi se non si procede ad una revisione delle norme che disciplinano detti programmi;
- d) nel campo delle azioni esterne, permane un numero relativamente elevato di errori di legittimità e regolarità a livello degli organismi incaricati dell'attuazione dei progetti e dei progetti stessi. Se il 2003 è stato, in principio, l'ultimo anno della deconcentrazione della gestione, è essenziale che gli elementi necessari per la supervisione ed il controllo dei sistemi e delle spese siano resi operativi ai fini di un miglioramento, sempre necessario;
- e) riguardo agli aiuti di preadesione, le carenze nei sistemi di supervisione e di controllo che erano già state individuate nel 2002 si sono tradotte in errori e rischi accresciuti che incidono sulla legittimità e sulla regolarità delle operazioni.

VII. La Corte prende atto dei progressi realizzati dalla Commissione per quanto riguarda la riforma del suo sistema di controllo interno e dell'impatto positivo di tale riforma sulla legittimità e sulla regolarità delle operazioni sottoposte alla gestione diretta della Commissione, anche se sono necessari degli sforzi in termini di effettivo funzionamento.

VIII. In materia di gestione condivisa [cfr. paragrafo VI, lettere a) e b)] o decentrata [cfr. paragrafo VI, lettere d) ed e)] e di gestione centralizzata indiretta [cfr. paragrafo VI, lettera c)], le cui operazioni sono inficiate da errori in misura rilevante, sono necessari maggiori sforzi per un'applicazione effettiva dei sistemi di supervisione e di controllo, affinché i rischi connessi possano essere maggiormente controllati.

IX. La Corte constata che la Commissione, assumendosi, in quanto istituzione, la responsabilità dell'esecuzione del bilancio prevista dal trattato (articolo 274), ha presentato, per la prima volta, nell'ambito della sua relazione di sintesi delle relazioni annuali di attività per il 2003 delle direzioni generali e dei servizi, un'analisi della garanzia fornita dai sistemi di supervisione e di controllo riguardo alla legittimità e alla regolarità delle operazioni sottostanti che è generalmente corroborata dai lavori di audit della Corte.

6 e 7 ottobre 2004

Juan Manuel FABRA VALLÉS

Presidente

Corte dei conti europea
12, rue Alcide De Gasperi, L-1615 Lussemburgo

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

INFORMAZIONI A SOSTEGNO DELLA DICHIARAZIONE DI AFFIDABILITÀ

Introduzione

1.1. In virtù dell'articolo 248 del trattato CE, la Corte dei conti presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una dichiarazione concernente l'affidabilità dei conti e la legittimità e la regolarità delle relative operazioni (DAS). Dall'esercizio 2002, sulla scia del trattato di Nizza che ne ha esteso il mandato dandole la facoltà di completare la dichiarazione di affidabilità con valutazioni specifiche per ciascuno dei principali settori dell'attività comunitaria, la Corte ha voluto arricchire le basi della sua dichiarazione fondandosi, in modo più sistematico, su un esame del funzionamento dei sistemi di supervisione e di controllo instaurati dalla Commissione in ciascuno di questi settori.

1.2. I lavori attinenti all'affidabilità dei conti delle Comunità europee hanno lo scopo di ottenere la garanzia ragionevole che tutte le entrate, tutte le spese e l'insieme del patrimonio sono stati registrati correttamente e che i conti annuali riflettono fedelmente la situazione finanziaria a fine esercizio.

1.3. I lavori riguardanti la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti hanno lo scopo di ottenere un numero sufficiente di elementi probanti, diretti o indiretti, attestanti che le operazioni sono conformi alle disposizioni normative o contrattuali applicabili e che l'importo di queste operazioni è calcolato correttamente.

1.4. Per quanto riguarda la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti, la Corte ha preso in considerazione varie fonti su cui fondare la sua dichiarazione, ossia:

- a) una valutazione del funzionamento dei sistemi di supervisione e di controllo instaurati sia a livello delle istituzioni comunitarie, sia negli Stati membri o nei paesi terzi;
- b) l'esame di campioni di operazioni per ogni settore principale, svolgendo i controlli fino al beneficiario finale;
- c) un'analisi delle relazioni annuali di attività e delle dichiarazioni dei direttori generali nonché del procedimento seguito per la loro elaborazione;
- d) all'occorrenza, l'esame dei lavori di altri revisori indipendenti sul procedimento di gestione comunitaria.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

1.5. Ancora una volta, la Corte ha prestato particolare attenzione agli sforzi compiuti dalla Commissione nel quadro della riorganizzazione del suo sistema di controllo interno e al seguito dato ai piani d'azione allegati alle sintesi delle relazioni annuali e delle dichiarazioni dei suoi direttori generali per gli esercizi 2001 e 2002 (cfr. paragrafi 1.55-1.87).

1.6. Infine, la Corte ha voluto fornire, complessivamente e per ciascun settore principale oggetto di una valutazione specifica, diversi elementi di monitoraggio per valutare l'evoluzione delle situazioni nel tempo. Questi elementi figurano in tabelle allegate a questo capitolo e a ciascuno dei capitoli da 3 a 9 della presente relazione.

Affidabilità dei conti

1.7. Le osservazioni della Corte vertono sui conti annuali consolidati definitivi relativi all'esercizio 2003, quali compilati dalla Commissione conformemente alle disposizioni del regolamento finanziario del 25 giugno 2002 ⁽⁴⁾.

1.8. In attesa dell'attuazione, a partire dall'esercizio 2005, del piano d'azione per la modernizzazione della contabilità (cfr. paragrafi 1.22-1.26) ed in mancanza di un sistema contabile adeguato, la preparazione dei rendiconti finanziari di fine esercizio è ampiamente basata su rilevazioni extracontabili. Le valutazioni considerate in tale occasione non sono collegate alle operazioni di bilancio da cui derivano ed i servizi contabili centrali non sempre sono in grado di garantirne l'esattezza e l'eshaustività. Inoltre, l'attuale sistema contabile, basato in larga misura su principi di contabilità di cassa, non permette di operare una distinzione tra spese di funzionamento e spese d'investimento, tra pagamenti definitivi e prefinanziamenti, né di determinare l'ammontare dei debiti e dei crediti. Ciò incide sul calcolo del risultato economico. Le riserve formulate nella dichiarazione del direttore generale della DG Bilancio (presentazione imperfetta della situazione patrimoniale e finanziaria delle Comunità e del FES e architettura del sistema contabile basato su due sottosistemi anziché su un sistema integrato) sono confermate dalle constatazioni della Corte.

1.9. La **tabella 1.1** illustra il monitoraggio delle quattro riserve riguardanti l'affidabilità dei conti, contenute nella DAS 2002, e di altre questioni sollevate dalla Corte nella relazione annuale sull'esercizio 2002 che, secondo la Commissione, dovrebbero essere regolate nell'ambito della modernizzazione dell'impianto di contabilità comunitario.

1.8. *Le Comunità europee, come molte altre organizzazioni del settore pubblico nel mondo, utilizzano un sistema contabile basato sulla contabilità di cassa. La Commissione è consapevole dei limiti di tale approccio e per questo motivo ha varato il progetto di modernizzazione del sistema contabile con conseguente passaggio alla contabilità per competenza, come menzionato dall'accordo. La Commissione intende completare l'applicazione delle norme IPSAS (norme internazionali di contabilità pubblica) entro il 2005 — termine stabilito nel regolamento finanziario — e si sta attivando per risolvere le questioni evidenziate dalla Corte.*

⁽⁴⁾ Articolo 129, paragrafo 3, e articolo 181, paragrafo 2, del 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).

Tabella 1.1 — Seguito dato alle riserve formulate nella dichiarazione di affidabilità (DAS) 2002 sull'affidabilità dei conti e impatto potenziale della modernizzazione della contabilità su alcune osservazioni della relazione annuale sull'esercizio 2002

Riserve della dichiarazione di affidabilità 2002	Risposte nella relazione annuale sull'esercizio 2002	Evoluzione della situazione
<p>A causa dell'insufficienza degli stanziamenti di bilancio, impegni giuridici per 820 milioni di euro sono stati inclusi tra gli impegni fuori bilancio.</p>	<p>Il sistema delle frazioni annue implica che la Commissione procede solo agli impegni della frazione annuale corrispondente; ciò è permesso dal nuovo regolamento finanziario se l'atto di base lo prevede.</p>	<p>A decorrere dal 1° gennaio 2003, il nuovo regolamento finanziario prevede espressamente la pratica criticata.</p>
<p>L'importo richiesto a titolo della partecipazione della Commissione al capitale dell'impresa comune Galileo (120 milioni di euro) non figura in quanto tale all'attivo del bilancio.</p>	<p>Poiché la situazione sulla natura e sui conti di Galileo non è chiara, sono previsti degli esami nel 2003.</p>	<p>Galileo viene ora iscritto in bilancio secondo il metodo dell'adeguamento contabile («equity method»).</p>
<p>I conti transitori dovrebbero essere riclassificati tra le diverse altre voci del bilancio o del conto di gestione (di esercizio) in base alla natura dei loro elementi costitutivi.</p>	<p>Per evitare ulteriori modifiche, la Commissione attende il parere del comitato delle norme contabili. Le riclassificazioni verranno effettuate con il passaggio alla contabilità per competenza.</p>	<p>I conti transitori sono stati riclassificati; la rubrica «conti transitori» non appare più in bilancio.</p>
<p>In mancanza di procedure efficaci di controllo interno per le entrate varie e per gli anticipi versati, la Corte non dispone di alcun mezzo per accertare la correttezza e l'eshaustività della rilevazione delle operazioni relative alla voce debitori diversi.</p>	<p>Si stanno apportando miglioramenti al meccanismo per il riconoscimento e la riscossione dei crediti: è in corso l'esame dei saldi degli impegni aperti, la modernizzazione comporterà controlli contabili dei prefinanziamenti e, d'ora in poi, il saldo delle previsioni di entrate e degli ordini di riscossione in sofferenza viene comunicato ai servizi operativi.</p>	<p>La Commissione indica tra le azioni intraprese: la formazione impartita agli ordinatori, l'invio trimestrale ai servizi operativi di un bilancio datato dei crediti e degli ordini di riscossione ed il calcolo da parte del sistema contabile, in un prossimo futuro, degli interessi di mora sugli ordini di riscossione da incassare. Essa precisa inoltre che è stato avviato un inventario dei prefinanziamenti, che le norme contabili ed il manuale permetteranno di migliorare la situazione e che, a partire dal 2005, sarà applicato un adeguato trattamento contabile. Tuttavia, le azioni sinora intraprese non permettono alla Corte di considerare risolti i problemi (cfr. paragrafi 1.14-1.15).</p>
<p>Aspetti potenzialmente risolti nel quadro della modernizzazione dell'impianto contabile delle Comunità</p>	<p>Risposte nella relazione annuale sull'esercizio 2002</p>	<p>Eventuale impatto futuro della modernizzazione dell'impianto contabile delle Comunità</p>
<p>A causa, tra l'altro, delle modalità della gestione concorrente, la Commissione viene a conoscenza tardivamente degli eventi che costituiscono il fatto generatore economico che fa scattare le registrazioni in una contabilità per competenza classica. Pertanto, sarebbe auspicabile che agisse con prudenza definendo il fatto generatore delle sue registrazioni contabili in modo da mantenerne il controllo. Qualunque siano le modalità in definitiva scelte, è importante che le basi della rilevazione siano comparabili da un anno all'altro e che il loro enunciato sia privo di ambiguità.</p>	<p>La Commissione ha creato un comitato delle norme contabili che tratta questi problemi. Le norme adottate dal contabile rispecchieranno i pareri espressi dal comitato.</p>	<p>Il comitato delle norme contabili ha già deciso tutti i progetti di norme contabili («exposure drafts») salvo quella riguardante i benefici per il personale (pensioni). Tali progetti, prima di essere adottati dal contabile, verranno sottoposti per un parere consultivo alle altre istituzioni ed agenzie. In vista dell'applicazione di tali regole contabili, si sta elaborando un nuovo manuale contabile.</p>
<p>Alcune difficoltà connesse alla valutazione degli importi indicati in alcune voci del bilancio riguardano in particolare le somme detenute dagli intermediari finanziari (che figurano fra i «debitori vari»), il loro tasso di utilizzazione reale e l'importo dei relativi interessi, oppure alcune partecipazioni e prestiti erogati a fronte di stanziamenti di bilancio (ad esempio, ECIP e Media).</p>	<p>Sono stati compiuti notevoli sforzi per la rilevazione degli intermediari finanziari, e ciò si rivelerà utile per il passaggio alla contabilità per competenza. L'identificazione dei prefinanziamenti con i nuovi sistemi informatici permetterà di limitare le rilevazioni extracontabili.</p>	<p>La Commissione ha previsto risorse supplementari per effettuare la rilevazione dei prefinanziamenti nell'ambito degli impegni aperti. Il comitato delle norme contabili ha peraltro trattato alcune di tali questioni.</p>
<p>Permangono altre carenze connesse alla presentazione dei conti per quel che riguarda certe spese agricole e altri anticipi non eseguiti ma presentati come tali, la presentazione come debiti di importi approssimativi che hanno carattere di accantonamento ed il trattamento contabile dei diritti a pensione che annulla l'effetto sul risultato economico.</p>	<p>Questi diversi aspetti sono trattati in seno al comitato delle norme contabili e la Commissione attende il suo parere definitivo per evitare ulteriori modifiche.</p>	<p>Si prevede che l'applicazione delle norme contabili che saranno adottate dal contabile prima della fine del 2004 permetterà di risolvere un certo numero di questioni sollevate. Tuttavia, l'attuale presentazione in bilancio delle pensioni sarà mantenuta sino all'emissione di una norma IPSAS in materia.</p>

Fonte: Corte dei conti.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

1.10. Malgrado i progressi constatati, soprattutto per quanto concerne la presentazione dei rendiconti finanziari e la diminuzione del numero e dell'importanza delle riserve, l'audit della Corte ha evidenziato il persistere di alcuni problemi, già segnalati nelle precedenti relazioni:

- a) spese agricole — modulazione: alcune registrazioni contabili sono state operate su una linea di bilancio che, in definitiva, non sopporterà la spesa interessata (88,9 milioni di euro nel 2003), e spese non ancora sostenute (237,9 milioni di euro al 31 dicembre 2003) sono state presentate nei conti come già effettuate (cfr. paragrafi 1.13-1.14 della relazione annuale 2002);
- b) ECIP (European Community Investment Partners): la Commissione ha registrato, su base incerta, in quanto gli elementi costitutivi cui si applica non sono neppure individuati (cfr. paragrafo 1.18 della relazione annuale 2002), una diminuzione di valore del 100 % su prestiti, partecipazioni e anticipi (88,5 milioni di euro al 31 dicembre 2003);
- c) Eurotech Capital, Venture Consort e Joint Venture Programme: non conoscendo in maniera precisa e dettagliata gli importi investiti, la Commissione ha contabilizzato una riduzione di valore per l'intero ammontare delle sue partecipazioni (12,7 milioni di euro al 31 dicembre 2003) anche se sono ancora in corso dei rimborsi (cfr. paragrafi 1.21-1.22 della relazione annuale 2002);
- d) FEOG-Garanzia: vari organismi di certificazione hanno formulato riserve sulla correttezza e l'eshaustività degli importi dovuti alla Commissione (905,9 milioni di euro netti al 31 dicembre 2003) (cfr. paragrafo 1.25 della relazione annuale 2002);

1.10.

- a) *Per quanto concerne la registrazione contabile di 88,9 milioni di euro nel 2003, le modalità di contabilizzazione degli importi registrati in conformità degli articoli 3 e 4 del regolamento (CE) n. 1259/1999 sono stabilite conformemente all'articolo 1 del regolamento (CE) n. 1017/2001 della Commissione [recante modifica dell'articolo 2 del regolamento (CE) n. 296/1996].*

Per quanto concerne le spese non ancora sostenute dagli Stati membri (237,9 milioni di euro nel 2003), l'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1259/1999 del Consiglio stabilisce che tali importi restano a disposizione dello Stato membro interessato, per un periodo massimo di 3 anni, onde finanziare misure di accompagnamento a titolo del regolamento (CE) n. 1257/1999.

L'attuale sistema di modulazione è in fase di progressiva eliminazione e non si prevede di modificare la registrazione in «contabilità di bilancio» nei suoi ultimi anni. Attualmente il trattamento in contabilità generale è in fase di esame nel contesto del passaggio alla «contabilità per competenza» nel 2005.

- b) *La diminuzione del valore del 100 % è stata applicata in quanto le informazioni necessarie a calcolare l'esatto valore degli investimenti e dei prestiti concessi nell'ambito dello strumento ECIP non erano disponibili. Nell'ambito del passaggio alla contabilità per competenza (in particolare per quanto attiene al prefinanziamento), tutti i fascicoli aperti sono in fase di revisione. Tale operazione sarà ultimata entro gennaio 2005 e dovrebbe fornire una base solida per la valutazione della recuperabilità di importi considerevoli nella contabilità del 2004. Fino al completamento di tale revisione si ritiene più coerente, nonché più prudente, continuare a presumere una diminuzione del valore del 100 %.*
- c) *Per quanto concerne la presentazione degli importi investiti nel bilancio finanziario delle Comunità, la Commissione ritiene che la contabilizzazione degli importi investiti sia pienamente giustificata sulla base del principio della prudenza. La natura stessa degli investimenti in capitale di rischio ed altri settori commerciali ad alto rischio — quali joint ventures nei paesi dell'Europa centrale e orientale e nei nuovi Stati indipendenti — comporta un rischio intrinseco di perdita potenziale. La Commissione rileva che sono stati compiuti notevoli progressi rispetto all'anno precedente nel portare a termine e concludere contratti che hanno raggiunto il termine di scadenza.*
- d) *Per quanto concerne la corretta valutazione dei debiti, l'inesatta rilevazione dei vari debitori è basata sulle migliori stime di ciascun organismo pagatore — si tratta della stessa procedura cui si è ricorso nel 2002, presumendo che gli organismi pagatori siano nella posizione più idonea a valutare le possibilità di recupero.*

Negli ultimi anni la Commissione ha compiuto notevoli progressi nella contabilizzazione degli accordi per i debitori PAC, tra questi figura la richiesta agli organismi pagatori di tenere i libri contabili dei debitori e agli organismi di certificazione di verificare che tali libri contabili siano completi. Gli organismi di certificazione sono stati in grado di garantire, in 81 casi su 85, che i libri contabili dei debitori tenuti dagli organismi pagatori non contenevano errori sostanziali.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- e) rilevazione dei vari debitori (3 610,4 milioni di euro al 31 dicembre 2003): la Corte non può pronunciarsi sull'esattezza e sull'eshaustività dei debitori vari (cfr. paragrafo 1.23 della relazione annuale 2002 e paragrafi 1.14-1.15 della presente relazione);
- f) rilevazione degli importi detenuti da intermediari finanziari (compresi sotto i debitori vari [cfr. lettera e] che precede] per un importo di 1 008,6 milioni di euro al 31 dicembre 2003) ⁽⁵⁾: in mancanza di un sistema contabile appropriato, la Corte non può garantire la correttezza e l'eshaustività delle somme iscritte a titolo degli intermediari finanziari (cfr. paragrafo 1.27 della relazione annuale 2002);
- g) interessi percepiti sugli anticipi versati agli intermediari finanziari: la Commissione non è ancora stata in grado di dimostrare che gli interessi generati dagli anticipi sono stati registrati sistematicamente e senza ritardi come entrate di bilancio, dando adito a dubbi sulla registrazione completa del contributo comunitario in taluni programmi (cfr. paragrafo 1.29 della relazione annuale 2002);
- h) accantonamento per diritti a pensione: l'attuale presentazione in bilancio dell'accantonamento per le pensioni (22,8 miliardi di euro al 31 dicembre 2003 in base ad uno studio attuariale) e del credito corrispondente nei confronti degli Stati membri ha l'effetto di annullare l'impatto sul risultato economico (cfr. paragrafi 1.31-1.32 della relazione annuale 2002);
- i) debiti a breve termine: la presentazione in questa voce di bilancio di una parte degli stanziamenti di pagamento riportati (176,5 milioni di euro al 31 dicembre 2003) non è corretta (cfr. paragrafo 1.34 della relazione annuale 2002).

Osservazioni concernenti gli stati consolidati sull'esecuzione del bilancio

Elementi provvisori dell'esecuzione del bilancio

1.11. Malgrado l'osservazione formulata dalla Corte nella relazione annuale sull'esercizio finanziario 2002 ⁽⁶⁾, le operazioni suscettibili di ulteriori rettifiche da parte dei servizi della Commissione o degli Stati membri (liquidazione dei conti degli organismi pagatori nell'ambito del FEAOG-Garanzia, aggiustamento degli importi previsionali nel caso delle risorse proprie IVA e RNL, chiusura dei progetti o dei programmi a titolo delle politiche interne, delle azioni esterne o dei fondi strutturali), e soprattutto la loro eventuale entità, continuano a non essere menzionate nei conti di fine esercizio. Inoltre, altre incertezze possono incidere

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- e) La Commissione migliora costantemente i metodi da essa impiegati nel settore avvalendosi dei sistemi attualmente a sua disposizione, come affermato nella risposta all'osservazione 1.23 della relazione annuale per l'esercizio 2002 (ad esempio riferendo regolarmente in merito agli importi dovuti sin dalla metà del 2003). Tuttavia, come altresì affermato nella risposta data lo scorso anno, soltanto con l'introduzione del nuovo sistema contabile nel 2005 potranno essere realizzati miglioramenti significativi, in particolare in relazione alla contabilità dei pagamenti di prefinanziamento.
- f) Come indicato nel 2002, la Commissione ha già svolto un efficace lavoro nel settore, ma tali problemi possono essere risolti definitivamente soltanto con l'introduzione del nuovo sistema contabile nel 2005. Attualmente, le cifre vengono stabilite mediante un'operazione manuale basata su relazioni fornite dagli intermediari finanziari.
- g) Come si è fatto rilevare lo scorso anno, quantunque non tutti gli interessi siano stati registrati come entrate di bilancio, essi sono stati tuttavia inclusi nei conti annuali. Dall'introduzione del nuovo regolamento finanziario, che stabilisce che tutti gli interessi debbano ritornare alla Commissione, la Commissione ha continuato a migliorare le procedure per la registrazione di tali interessi.
- h) Come è stato evidenziato nell'ambito del comitato per le norme contabili, attualmente non sono disponibili direttive contabili del settore pubblico a livello internazionale. Pertanto, nelle more rimarrà in vigore l'attuale pratica.
- i) Come già affermato nel 2002, la questione è all'esame in quanto parte del processo di modernizzazione del sistema contabile, e le modifiche all'attuale metodo contabile verranno apportate nel 2005.

1.11. I conti annuali necessariamente presentano i dati finanziari noti al momento della loro chiusura. L'affidabilità di tali dati è sempre soggetta agli esiti di audit in corso all'epoca o effettuati successivamente. I conti possono identificare gli importi da recuperare soltanto quando la Commissione adotta le sue decisioni nell'ambito della liquidazione dei conti o di procedure analoghe.

⁽⁵⁾ Di cui 46,5 milioni di euro di interessi.

⁽⁶⁾ Relazione annuale della Corte dei conti sull'esercizio finanziario 2002, paragrafi 1.10-1.11.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

temporeamente sui conti, come, ad esempio, le riserve emesse dagli organismi di certificazione sui conti degli organismi pagatori agricoli per circa 11,3 miliardi di euro (cfr. paragrafo 4.54) e il rinvio, da parte della Commissione, della decisione di liquidazione finanziaria per l'esercizio 2003 (in attesa di ulteriori informazioni o del completamento di alcuni lavori di audit) dei conti di organismi pagatori che rappresentano il 43 % delle spese dichiarate a titolo dell'esercizio 2003 (cfr. paragrafo 4.69).

Impegni di bilancio ed eventuali passività

1.12. Secondo il nuovo regolamento finanziario, applicabile dal 1° gennaio 2003, gli impegni di bilancio per azioni la cui realizzazione si estende su più esercizi possono essere ripartiti in frazioni annue solo se l'atto di base (7) lo prevede. Tale pratica, già applicata in passato per le azioni strutturali (8), conformemente alla normativa settoriale, d'ora in poi è espressamente prevista anche per altri settori (ad esempio, per gli accordi internazionali nel settore della pesca e per altre azioni esterne). Gli importi che, in applicazione del regolamento finanziario, non sono ancora registrati come impegni di bilancio sono presentati come potenziali passività. Le differenze riscontrate, da un settore all'altro, nella definizione degli impegni, creano tuttavia difficoltà nell'interpretazione delle cifre presentate nelle relazioni sull'esecuzione del bilancio.

Osservazioni relative ai rendiconti finanziari consolidati: bilancio finanziario*Risorse proprie tradizionali*

1.13. Al 31 dicembre 2003, i diritti accertati a titolo della contabilità separata, la cosiddetta «contabilità B», hanno formato oggetto di una riduzione di valore dell'ordine di 1 043,9 milioni di euro, dando luogo ad un importo netto di 729,3 milioni di euro nei rendiconti finanziari della Commissione. Tale rettifica equivale a riconoscere il carattere incerto del recupero di molti di questi crediti. Tale riduzione di valore è calcolata su base statistica e rappresenta un importo stimato.

Rilevazione dei debitori vari

1.14. La rilevazione dei vari debitori continua a porre problemi (9). Dei pagamenti provvisori continuano ad essere imputati come spese definitive e dei crediti da riscuotere non vengono accertati tempestivamente nei conti. In mancanza di procedure adeguate di controllo interno delle entrate varie nei servizi degli ordinatori, la Corte non può accertare la correttezza e l'eshaustività della rilevazione dei crediti.

La Commissione sta elaborando norme per la contabilizzazione di tali recuperi e per il miglioramento delle relazioni sull'esecuzione del bilancio nell'ambito della modernizzazione del sistema contabile. Gli effetti di tale analisi saranno riscontrabili nei conti annuali 2005.

Per quanto attiene al rinvio della decisione di liquidazione da parte della Commissione cfr. risposta al punto 4.79.

1.12. *La Commissione, consapevole di tale questione, ha migliorato la relazione sull'esecuzione di bilancio al fine di includere una più chiara esplicitazione del trattamento contabile degli impegni previsti nell'ambito del regolamento finanziario, in particolare sottolineando il riferimento all'inclusione di una passività potenziale concernente gli impegni di bilancio di stanziamenti dissociati non ancora decisi per gli anni futuri.*

1.13. *Entro la fine del 2004 è prevista l'adozione formale di emendamenti alla regolamentazione, in base ai quali gli Stati membri sono tenuti a fornire stime annuali degli importi dovuti per i quali ritengono improbabile il recupero nelle loro rispettive contabilità separate.*

1.14. *Cfr. risposta al punto 1.10, e).*

I controlli relativi ai pagamenti provvisori e al prefinanziamento saranno migliorati a partire dal 2005 nell'ambito della modernizzazione del sistema contabile.

(7) Articolo 76, paragrafo 3, del regolamento finanziario del 25 giugno 2002.

(8) Relazione annuale della Corte dei conti sull'esercizio finanziario 1999, paragrafo 8.16, e relazione annuale della Corte dei conti sull'esercizio finanziario 2000, paragrafo 9.13.

(9) Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2002, paragrafo 1.23.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

1.15. Nonostante i miglioramenti constatati, specie a seguito dell'attuazione della procedura di compensazione dei crediti con i pagamenti dovuti, la riscossione di un buon numero di crediti registra ancora notevoli ritardi. Inoltre, gli interessi di mora non sono calcolati e richiesti sistematicamente e non esiste alcuna procedura a fine esercizio per calcolare e registrare in contabilità gli interessi maturati. La Corte ritiene che il monitoraggio dei recuperi in arretrato dovrebbe essere coordinato in maniera più efficace a livello centrale e che dovrebbe essere creato un dispositivo che consenta di accertarsi della registrazione immediata dei crediti da parte dei servizi interessati.

Gestione della tesoreria

1.16. La Corte, a partire dall'esercizio 1999, ha formulato diverse osservazioni sul sistema informatico Sincom2. In materia di sicurezza ⁽¹⁰⁾, tali osservazioni riguardavano in particolare il sistema di pagamento utilizzato per la tesoreria della Commissione, che ha accettato tali osservazioni impegnandosi a risolvere i problemi evidenziati ⁽¹¹⁾. Nel 2002 ed all'inizio del 2003, la struttura di audit interno (Internal Audit Capability — IAC) della direzione generale del Bilancio ed il servizio di audit interno (IAS) hanno svolto degli audit sulla tesoreria della Commissione che hanno confermato il persistere delle questioni sollevate dalla Corte.

1.17. La verifica del seguito dato alle precedenti osservazioni della Corte, svolta nel quadro dei lavori della DAS 2003, ha rivelato che permangono delle questioni in sospeso, specie riguardo a taluni aspetti della sicurezza e alla separazione delle funzioni.

1.18. Per meglio controllare i rischi esistenti, l'attuale modello di sicurezza dovrebbe essere migliorato per quanto riguarda la definizione e la gestione dei profili degli utenti nonché il diritto di accesso di questi ultimi alle diverse funzioni del sistema. Nell'ambito della tesoreria, alcuni utenti cumulano funzioni tra loro incompatibili. Un numero troppo elevato di utenti svolge un ruolo di amministratore del sistema o una funzione equivalente che permette loro di eseguire tutte le operazioni nel sistema. I profili di alcuni di essi sono generici e non personalizzati e ciò rende difficile la supervisione delle loro attività. La Corte ha inoltre constatato la creazione, per determinati periodi e finalità, di utenti generici ad hoc che dispongono tuttavia di ampi diritti di accesso.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

1.15. *La Commissione ha introdotto, fin dall'inizio del 2003, il coordinamento centrale dei recuperi e il monitoraggio dei recuperi in arretrato mediante un bilancio trimestrale che evidenzia le somme relative agli ordini di riscossione in arretrato per trimestre e per ordinatore competente. La Commissione registra altresì nella sua base di dati le azioni di follow-up per ciascun ordine di riscossione e gli indicatori che accompagnano il bilancio datato (saldo parziale).*

Dal 2004 il contabile utilizza uno strumento informatico per monitorare la riscossione degli interessi di mora e l'emissione di ordini di riscossione da parte dell'ordinatore responsabile per tali interessi. Gli interessi sono registrati nei libri contabili durante l'esercizio al momento in cui sono percepiti, ma non viene effettuata la valutazione degli interessi maturati a fine anno, come giustamente fa rilevare la Corte. Tale questione sarà affrontata nell'ambito della modernizzazione del sistema contabile e del passaggio alla contabilità per competenza.

1.18. *La Commissione riconosce che il numero di utenti con estensione dei diritti di accesso era eccessivamente elevato e pertanto è stato significativamente ridotto. La Commissione sta sviluppando e intende mettere in funzione entro il 2004 un sistema che in futuro consenta di identificare tali casi.*

La Commissione sta attualmente rivedendo tutti gli accessi al sistema contabile centrale con l'aiuto di un consulente specializzato. Questo lavoro dovrebbe ultimato entro il 2004, in tempo per l'introduzione del nuovo sistema contabile (ABAC).

⁽¹⁰⁾ Cfr. in particolare i paragrafi 8.55 e 8.56 della relazione annuale sull'esercizio finanziario 1999 e i paragrafi 9.41-9.43 della relazione annuale sull'esercizio finanziario 2000, nonché il monitoraggio costante nelle lettere di settore degli anni successivi.

⁽¹¹⁾ Cfr. le risposte ai paragrafi citati nella nota precedente.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

1.19. Quando vengono avviati i pagamenti nel sistema contabile centrale, i file contenenti tutti i dati relativi ai pagamenti vengono trasferiti in un sistema che assicura il collegamento con le banche. La Commissione dovrebbe continuare gli sforzi intrapresi per garantire un controllo completo dell'integrità dei dati contenuti nei file trasmessi alle banche.

1.20. Nel 2003, la Commissione ha modificato la propria infrastruttura tecnica. Essa ha elaborato un nuovo piano di emergenza che non è stato però ancora testato. Per quanto riguarda la tesoreria, il test di recupero in caso di guasto del sistema di collegamento bancario mediante un sito alternativo (effettuato il 17 febbraio 2004), ha evidenziato che dovranno essere apportati miglioramenti nella procedura di avvio.

1.21. A parte i problemi indicati nel paragrafo 1.16, altre questioni sollevate non hanno ancora trovato una risposta adeguata:

- a) dopo l'applicazione del nuovo regolamento finanziario, rimane ancora da definire il quadro gestionale e di controllo delle casse di anticipi;
- b) è necessario trovare una soluzione che, pur conservando l'informazione storica, impedisca la registrazione di scritture contabili su conti bancari chiusi;
- c) i compiti e le responsabilità in seno alla tesoreria devono essere chiaramente descritti e formalizzati per consentire, da un lato, un'adeguata separazione delle funzioni e, dall'altro, una gestione efficace delle necessarie sottodeleghe.

1.19. *La direzione generale Bilancio nel novembre 2003 ha istituito un nuovo meccanismo di protezione delle operazioni di pagamento tra Sincom2 e la rete Swift. Tale meccanismo non è ancora completamente generalizzato, tuttavia le transazioni che non beneficiano ancora della nuova protezione sono operazioni di importo limitato, più difficilmente alterabile alla base a causa del particolare formato. La direzione generale Bilancio ha previsto di estendere la nuova protezione — più complessa da attuare per questo tipo di operazioni — entro la fine del 2004.*

1.20. *Il piano di emergenza Sincom2 è stato testato nel novembre 2002. Le modifiche funzionali e di infrastruttura tecnica previste, con il varo nel gennaio 2005 del nuovo sistema contabile e finanziario della Commissione (ABAC), implicheranno l'elaborazione di un nuovo piano di emergenza. In materia di tesoreria, entro la fine del 2004, la direzione generale Bilancio apporterà i miglioramenti identificati nel corso del test alla procedura di avvio del piano di emergenza SWIFT.*

1.21.

- a) *Quantunque non sia stata ancora pienamente adeguata la sezione «cassa di anticipi» le sono state devolute ulteriori risorse al fine, in particolare, di verificare i conti bancari di tutte le casse d'anticipi;*
- b) *fin dall'inizio del 2004 esiste una procedura informatizzata che respinge qualunque tentativo di registrazione di scritture contabili su conti bancari chiusi;*
- c) *la formalizzazione di deleghe dell'ordinatore al servizio di tesoreria pubblica è stata completata nel settembre 2004.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Piano d'azione per la modernizzazione della contabilità

1.22. Il 17 dicembre 2002, la Commissione ha adottato il piano d'azione per la modernizzazione della contabilità delle Comunità europee ⁽¹²⁾ che risponde a molte osservazioni formulate in precedenza dalla Corte e tiene conto di quanto disposto dal nuovo regolamento finanziario adottato nel giugno 2002 ⁽¹³⁾. Tale piano d'azione, che dovrebbe essere pienamente operativo a partire dal 1° gennaio 2005, comprende due aspetti: uno riguarda l'adozione del nuovo impianto di contabilità ⁽¹⁴⁾, l'altro lo sviluppo del sistema informatico necessario alla sua attuazione ⁽¹⁵⁾. I due comitati previsti dal piano d'azione, ossia il comitato di supervisione e il comitato consultivo delle norme contabili, sono stati effettivamente costituiti nel corso del primo trimestre 2003.

1.23. Il comitato consultivo delle norme contabili, presieduto dal contabile della Commissione, comprendeva i rappresentanti di alcune istituzioni (Parlamento europeo, Corte di giustizia e Commissione) e di alcuni organismi decentrati (agenzie) ⁽¹⁶⁾ ed esperti esterni. Il suo obiettivo era di procedere ad un esame delle norme contabili internazionali ⁽¹⁷⁾ e di adattarle all'ambito comunitario in ottemperanza alle disposizioni dell'articolo 133, paragrafo 2, del regolamento finanziario. A seguito dell'esame, nell'aprile 2004 sono stati depositati 15 progetti di norme contabili di base riguardanti i diversi aspetti suscettibili di trattamento contabile in vista della presentazione dei rendiconti finanziari di fine esercizio secondo il principio della contabilità per competenza ⁽¹⁸⁾.

1.24. Tali norme di base devono ancora essere adottate in maniera definitiva dal contabile della Commissione che dovrà poi assicurarne la trasposizione in piani contabili applicabili nelle istituzioni ed organismi i cui conti saranno consolidati ⁽¹⁹⁾. Quanto al calendario menzionato nel piano d'azione della Commissione, lo stato di avanzamento dei lavori sembra indicare che le scadenze annunciate dovrebbero essere rispettate. In tal modo, le norme contabili di base ed i piani contabili degli organismi consolidabili dovrebbero essere disponibili per la compilazione dei conti dell'esercizio 2005.

1.24. *Nel giugno 2004 sono state consultate sul progetto di sistema contabile tutte le direzioni generali nonché gli ordinatori delle istituzioni e delle agenzie (in conformità con l'articolo 133 del regolamento finanziario). I loro commenti ed osservazioni sono stati tenuti in considerazione nell'elaborazione finale di tale normativa, che ha costituito la base per l'elaborazione del manuale contabile. Tale manuale contabile ha lo scopo di descrivere l'applicazione e il funzionamento delle norme e il nuovo sistema contabile. Le direzioni generali sono state consultate sul progetto di manuale nel luglio 2004.*

Il piano contabile è stato anch'esso messo a punto nel luglio 2004, sempre sulla base della nuova regolamentazione contabile e previa consultazione delle istituzioni ed agenzie.

⁽¹²⁾ Comunicazione della Commissione sulla modernizzazione del sistema contabile delle Comunità europee [COM(2002) 755 def. del 17.12.2002].

⁽¹³⁾ Cfr. anche la risoluzione del Parlamento europeo sul discharge per l'esercizio 2001, paragrafo 23 (GU L 148 del 16.6.2003).

⁽¹⁴⁾ Azione 16 «impianto di contabilità» del piano d'azione [COM(2002) 426 def. del 24.7.2002].

⁽¹⁵⁾ Azione 17 «sistemi centrali d'informazione finanziaria» del piano d'azione [COM(2002) 426 def. del 24.7.2002].

⁽¹⁶⁾ Cfr. articolo 185, paragrafo 1, del regolamento finanziario del 25 giugno 2002.

⁽¹⁷⁾ I principi contabili internazionali per il settore pubblico (International Public Sector Accounting Standards — IPSAS) definiti dall'International Federation of Accountants (IFAC) o, in loro assenza, i principi contabili internazionali (International Accounting Standards — IAS/International Financial Reporting Standards — IFRS) definiti dall'organismo internazionale di normalizzazione contabile (International Accounting Standards Board — IASB).

⁽¹⁸⁾ Cfr. articoli 123-125 del regolamento finanziario del 25 giugno 2002.

⁽¹⁹⁾ Cfr. articolo 129 del regolamento finanziario del 25 giugno 2002.

Le norme contabili saranno adottate dall'ordinatore della Commissione nel corso dell'ultimo trimestre 2004.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

1.25. Per quanto riguarda l'aspetto informatico, è prevista la realizzazione di un sistema informativo integrato che contenga, in generale ⁽²⁰⁾, tutti i dati di natura contabile necessari per l'introduzione, il 1° gennaio 2005, di una contabilità per competenza in conformità del regolamento finanziario. Lo stato di avanzamento in materia di norme contabili ha permesso di definire l'architettura e lo schema di funzionamento del sistema. I sistemi locali degli ordinatori delegati devono essere connessi al sistema informativo centrale. Tuttavia, come già indicato dalla Corte ⁽²¹⁾, il calendario degli adeguamenti e delle convalide necessarie è molto ambizioso e vi è il rischio che la Commissione sia costretta ad adeguare progressivamente i sistemi attuali.

1.26. La compilazione del bilancio di apertura al 1° gennaio 2005 rappresenta una tappa cruciale per la riuscita del passaggio da una contabilità di cassa ad una contabilità per competenza. In tale ottica, i dati contabili dovranno essere trattati in modo da poter disporre degli elementi comparativi necessari per la compilazione dei rendiconti finanziari 2005. Affinché un'operazione di tale portata giunga a buon fine, occorrerà prevedere risorse sufficienti presso i servizi ordinatori nonché un quadro di riferimento e un monitoraggio adeguati da parte dei servizi contabili centrali. Occorre inoltre che il contabile si accerti che le procedure di avvio e di convalida delle operazioni contabili presso i servizi ordinatori siano organizzate in maniera tale da garantire un'imputazione corretta sin dal momento in cui hanno luogo, anche se, secondo il regolamento finanziario ⁽²²⁾, l'affidabilità è garantita dall'ordinatore.

1.25. *L'attuazione del progetto avviene nel rispetto del calendario della comunicazione della Commissione del 17 dicembre 2002 nonché del progetto preliminare più dettagliato proposto l'8 luglio 2003. Con riserva di un test delle funzionalità informatiche non appena la loro messa a punto sarà ultimata, il nuovo sistema centrale informatizzato «ABAC» dovrà essere pronto per effettuare il passaggio alla contabilità per competenza nel 2005. Gli sviluppi informatici essenziali reclamati dai servizi al di fuori della direzione generale «bilancio» sono stati programmati per il secondo semestre del 2004. Conformemente alle autovalutazioni ricevute alla fine di giugno 2004, ci si attende che tali sviluppi siano conclusi entro la fine del 2004. Tuttavia, tenuto conto della scarsità del tempo disponibile, in svariati casi la data prevista non lascia alcun margine per gli imprevisti.*

Il progetto di modernizzazione ha ampiamente soddisfatto gli obiettivi prefissati e mira a continuare a rispettare le scadenze previste per quanto attiene ai criteri formali del nuovo regolamento finanziario nel 2005. La Commissione persiste nel credere che tale obiettivo ambizioso sia realizzabile, quantunque sia soggetto ai rischi cui sono esposti tutti gli sviluppi informatici su ampia scala.

1.26. *La Commissione è consapevole dell'importanza e della portata della compilazione del bilancio di apertura ed ha assegnato ai suoi servizi risorse adeguate a consentire lo svolgimento delle opportune mansioni. Sono state destinate risorse umane supplementari alle direzioni generali onde contribuire alla definizione dei bilanci di apertura per i prefinanziamenti, le fatture, le garanzie e per creare i nuovi fascicoli delle persone giuridiche. Sono state altresì organizzate riunioni con le direzioni generali per favorire un ulteriore scambio di dati e assistenza, vi è un costante dialogo tra queste e i servizi centrali e su Intranet è stato attivato un servizio di domande frequenti.*

Il contabile convaliderà i sistemi dell'ordinatore, come previsto dal regolamento finanziario. La Commissione garantisce una formazione e linee direttrici per assistere i servizi dell'ordinatore nella loro responsabilità di introdurre procedure che garantiscono l'affidabilità dei dati contabili.

⁽²⁰⁾ Le operazioni di assunzione di prestiti e di prestito fuori bilancio gestite dalla direzione generale per gli Affari economici e finanziari verranno integrate solamente nel luglio 2005. Il sistema d'informazione contabile dei fondi FES verrà adattato alle esigenze della contabilità per competenza nel 2006.

⁽²¹⁾ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2002, paragrafo 1.8.

⁽²²⁾ Articolo 61, paragrafo 2, del regolamento finanziario del 25 giugno 2002.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

*Legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti***Risorse proprie**

1.27. L'ambito dei lavori di audit della Corte si colloca entro i limiti esposti ai paragrafi 3.6 e 3.42.

1.28. Sebbene le operazioni esaminate dalla Corte non siano, nel complesso, inficiate da errori rilevanti, l'audit della Corte ha constatato alcuni aspetti nei sistemi di supervisione e di controllo e nella contabilità delle risorse proprie tradizionali degli Stati membri che devono essere migliorati, al fine di ridurre i rischi di una messa a disposizione non corretta e incompleta delle risorse proprie comunitarie (cfr. paragrafi 3.59-3.62).

1.29. Ad eccezione delle riserve formulate sulla sorveglianza dell'applicazione degli accordi preferenziali, i direttori generali responsabili dichiarano che le procedure di controllo instaurate offrono le necessarie garanzie di legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti, come confermano i risultati dell'audit della Corte (cfr. paragrafo 3.58).

1.30. La situazione generale del settore è complessivamente stabile rispetto agli anni precedenti. Tuttavia, sono ancora necessari dei progressi per eliminare i rischi riguardanti l'esattezza dei dati statistici sottostanti il calcolo delle risorse (IVA e RNL) e la legittimità e la regolarità di talune operazioni.

Politica agricola comune (PAC)

1.31. L'audit svolto dalla Corte sul funzionamento dei sistemi di supervisione e di controllo negli Stati membri ha rivelato che, in generale, il SIGC rappresenta un'utile fonte d'informazione per valutare la legittimità e la regolarità dei pagamenti per il 58 % circa della spesa PAC. Riguardo agli aiuti versati in funzione dei quantitativi prodotti (olio di oliva, cotone, tabacco e foraggi essiccati), gli aiuti allo sviluppo rurale, le restituzioni all'esportazione e l'ammasso di intervento, la Corte ha invece constatato incoerenze e carenze nei controlli (cfr. paragrafi 4.24-4.46).

1.28. *La Commissione provvederà a sollevare con gli Stati membri interessati le carenze specifiche identificate alla Corte. Nel frattempo la Commissione si aspetta che la modifica delle disposizioni contabili tradizionali concernenti le risorse proprie faccia sì che gli Stati membri tengano una contabilità separata più precisa ed affidabile.*

1.30. *La Commissione prende nota delle lacune identificate dalla Corte al capitolo 3 delle sue conclusioni e si impegna ad esaminare le misure suscettibili di correggerle.*

1.31. *La Commissione ritiene che la supervisione e il controllo che essa esercita sulla PAC costituisca una base solida per controllare il rischio di irregolarità nelle transazioni implicate. Gli errori e le lacune rilevati in tali settori continuano ad essere oggetto di recuperi da parte degli Stati membri interessati nell'ambito della procedura di liquidazione.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

1.32. Come negli esercizi precedenti, la Corte ha constatato che la spesa a titolo della PAC, considerata globalmente, presenta un significativo livello di errori. Le principali categorie di spese agricole sono tuttavia soggette a rischi differenziati sotto il profilo della legittimità e della regolarità. I seminativi sono meno esposti dei premi animali, mentre le altre categorie di spese presentano un livello di rischio più elevato, pur essendo sottoposte a controlli meno efficaci (cfr. paragrafo 4.47).

1.33. La relazione annuale di attività e la dichiarazione del direttore generale della DG Agricoltura permetterebbero una migliore valutazione della legittimità e della regolarità delle operazioni sottostanti se attingessero maggiormente alle fonti d'informazione esistenti più pertinenti, quali il SIGC, invece di basarsi su elementi relativi agli esercizi precedenti al 2003, la cui utilità, ai fini della dichiarazione di affidabilità della Corte, resta marginale (cfr. paragrafi 4.18-4.23).

1.32. *La Commissione fa rilevare che il suo bilancio è esposto al rischio di irregolarità delle operazioni sottostanti per la natura stessa dei regimi di aiuto finanziati dalla Comunità. Essa tenta di limitare tali rischi nell'elaborazione dei regimi di aiuto e mediante sistemi di supervisione e controllo dell'attuazione di tali regimi. Qualunque sistema di controllo è frutto di un compromesso tra il costo operativo dei controlli dell'intensità desiderata e i benefici che tali procedure producono. Nel contesto comunitario, i benefici comprendono la riduzione del rischio che i fondi siano sprecati e il contenimento del rischio di errore entro livelli tollerabili, che variano a seconda dei settori di bilancio in funzione del costo dei controlli nonché del rischio inerente alle transazioni che presentano errori o irregolarità. Questa opinione è coerente con il parere n. 2/2004 sul modello dell'«audit unico».*

La Commissione tende a caldeggiare il supporto ai pagamenti diretti agli agricoltori in quanto, fra l'altro, tale inversione di politica limita i rischi per il fondo e contribuisce a tutelare gli interessi dei contribuenti dell'UE. La riforma della PAC del 2003, seguita dalla seconda ondata della riforma concernente i prodotti mediterranei nel 2004, accentuerà ulteriormente quest'evoluzione positiva. Inoltre, gli Stati membri dovevano garantire che molti dei regimi cui fa riferimento la Corte fossero connessi al SIGC dal 1° gennaio 2003. Per quanto concerne le restituzioni all'esportazione ed alcune misure d'intervento, la Commissione riconosce che tali regimi erano esposti a un maggior rischio. Tuttavia, la continua riduzione dell'incidenza delle irregolarità comunicate dagli Stati membri sembra suggerire che gli sforzi compiuti negli anni per rafforzare i controlli e le sanzioni per gli aiuti non SIGC [mediante controlli ex post ai sensi del regolamento (CE) n. 4045/89, ad esempio] non sono stati vani.

1.33. *La dichiarazione di affidabilità della direzione generale Agricoltura è basata, per quanto concerne il FEAOG-Garanzia, sui seguenti elementi.*

L'esistenza di un'effettiva procedura di liquidazione quale prevista dall'articolo 53, paragrafo 5, del regolamento finanziario. Le correzioni finanziarie imposte sono basate su audit della Commissione effettuati negli Stati membri. Il fatto che le decisioni di liquidazione siano effettuate alcuni anni dopo l'esercizio concernente la spesa interessata costituisce parte integrante della procedura, la quale prevede il diritto degli Stati membri a formulare le proprie osservazioni sugli esiti degli audit.

L'affidabilità che può derivare dall'accreditazione degli organismi pagatori, la procedura di certificazione annuale e il SIGC, costituiscono elementi che conferiscono un elevato grado di affidabilità al controllo delle spese dichiarate.

Vari altri elementi contribuiscono a rafforzare la base su cui poggia l'affidabilità: gli esiti delle revisioni effettuate dal servizio di audit interno e dalla struttura di audit interno ed eventuali informazioni ricevute dall'OLAF. La direzione generale Agricoltura tiene altresì conto di eventuali informazioni trasmesse dalla Corte dei conti. La relazione annuale di attività ha lo scopo di evidenziare i principali esiti dell'anno (cfr. risposta al punto 4.22).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

1.34. Benché i rischi relativi alla legittimità e alla regolarità siano in generale, per quanto riguarda il SIGC, maggiormente sotto controllo, sono necessari ulteriori progressi per l'insieme delle spese agricole al fine di ovviare alle gravi carenze constatate nei sistemi di supervisione e di controllo. Inoltre, il contenuto della relazione annuale di attività e la formulazione della dichiarazione del direttore generale potrebbero essere migliorati, in modo da costituire una fonte d'informazione per la dichiarazione di affidabilità della Corte.

Azioni strutturali

1.35. L'audit della Corte ha confermato il persistere di deficienze nei sistemi destinati a garantire, a livello degli Stati membri, la supervisione ed il controllo dell'esecuzione del bilancio comunitario. Per la chiusura delle forme d'intervento del periodo di programmazione 1994-1999, i progressi constatati sono ancora limitati, in quanto gli Stati membri presentano, a sostegno delle domande per i pagamenti finali, una documentazione incompleta e inadeguata. A ciò si aggiungono difficoltà nel trattamento dei fascicoli da parte della Commissione (cfr. paragrafo 5.67). Per i sistemi di gestione e di controllo del periodo 2000-2006, l'audit della Corte ha confermato il permanere di carenze analoghe a quelle rilevate negli anni precedenti (cfr. paragrafo 5.68).

1.36. I risultati degli audit svolti dalla Corte presso i beneficiari hanno rivelato la persistenza di errori simili, per natura e frequenza, a quelli osservati negli esercizi precedenti (cfr. paragrafo 5.56), confermando in tal modo le deficienze dei sistemi constatate.

1.37. I direttori generali, nelle loro relazioni annuali di attività e nelle loro dichiarazioni, hanno garantito la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti, ma la Corte ha constatato che, per l'insieme delle azioni strutturali, le riserve formulate sono poco compatibili con tale garanzia. Per di più, i rischi legati alla chiusura del periodo di programmazione 1994-1999 non hanno formato oggetto di riserve nelle dichiarazioni dei direttori generali responsabili (cfr. paragrafi 5.57-5.62).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

1.34. *La Commissione ritiene efficace l'attuale sistema di relazioni statistiche attinenti al SIGC. Riconosce tuttavia la necessità di apportare miglioramenti nei casi in cui i controlli da parte degli Stati membri sono stati eseguiti in maniera inadeguata (ad esempio taluni controlli ex post). In ogni caso le disparità evidenziate vengono opportunamente trattate ed investigate nell'ambito della procedura di liquidazione dei conti.*

La direzione generale Agricoltura terrà conto delle raccomandazioni della Corte per le future relazioni annuali di attività.

1.35. *La Commissione ritiene che la supervisione ed il controllo da essa esercitati sulle misure strutturali costituiscano una solida base per limitare i rischi di irregolarità delle operazioni sottostanti.*

Nonostante la presentazione tardiva e la qualità variabile della documentazione di liquidazione fornita dagli Stati membri, nel 2003 la Commissione ha compiuto sostanziali progressi nell'esame delle richieste di pagamento per il periodo di programmazione 1994-1999. La strategia di liquidazione adottata dalla Commissione è volta a ridurre il rischio che i pagamenti finali siano effettuati per spese irregolari.

Per il periodo 2000-2006 la Commissione rimanda alla sua risposta al punto 1.38.

1.36. *La Commissione continua a devolvere un'ampia fetta delle sue risorse in termini di audit al controllo dei sistemi degli Stati membri. Ove necessario, si avvale del proprio potere di sospendere i pagamenti per programmi i cui sistemi presentano gravi lacune suscettibili di costituire un rischio per i fondi comunitari ed apporta correzioni finanziarie alle irregolarità accertate. La Commissione verifica gli errori accertati nell'ambito delle revisioni proprie e della Corte e adotta misure volte ad ovviarvi.*

1.37. *L'affidabilità concessa dalle quattro direzioni generali responsabili per le risorse dei Fondi strutturali era giustificata dai progressi compiuti nell'esame e nell'attività di audit dei sistemi degli Stati membri. La mancanza di riserve sul periodo di programmazione 1994-1999 è giustificata alla luce delle rigorose procedure adottate nell'ambito delle direzioni generali e dagli audit di liquidazione che vengono effettuati per verificare l'affidabilità delle dichiarazioni di chiusura.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

1.38. In generale, la Corte osserva che il funzionamento dei sistemi di supervisione e di controllo nel quadro del periodo di programmazione 2000-2006 non ha ancora raggiunto un livello soddisfacente; permane pertanto, in questo settore, un livello elevato di errori rilevanti.

Politiche interne

1.39. Sono state individuate deficienze nei sistemi di gestione e di controllo del sesto programma quadro RST e del Fondo europeo per i rifugiati nell'ambito della libertà, della sicurezza e della giustizia. Peraltro, nell'ambito dei sistemi di supervisione e di controllo a livello della Commissione, devono proseguire gli sforzi per completare l'applicazione delle norme di controllo interno (cfr. paragrafi 6.4-6.16 e 6.41).

1.40. I test di convalida sulle operazioni del settore politiche interne hanno evidenziato carenze nel funzionamento dei sistemi di controllo interno della Commissione e numerosi errori a livello dei beneficiari finali, confermando in tal modo le precedenti osservazioni della Corte sulla legittimità e sulla regolarità delle operazioni sottostanti e le carenze riscontrate nelle procedure di controllo applicate (cfr. paragrafi 6.17-6.26 e 6.42). L'analisi degli audit finanziari ex post della Commissione nel settore delle politiche interne mostra anche che un numero elevato di beneficiari finali dichiara costi eccessivi per quanto concerne le azioni cofinanziate dall'Unione. A tale proposito, la Corte ritiene che le misure correttive previste nel caso del sesto programma quadro RST non siano sufficienti per ridurre i rischi sotto il profilo della legittimità e della regolarità delle operazioni sottostanti (cfr. paragrafi 6.27-6.33 e 6.43).

1.41. La qualità e l'affidabilità delle informazioni contenute nelle relazioni di attività 2003 sono state migliorate, permettendo in tal modo una migliore valutazione della legittimità e della regolarità delle operazioni sottostanti. Permangono tuttavia carenze nella formulazione delle riserve (cfr. paragrafi 6.34-6.40 e 6.44).

1.42. Nel complesso, la Corte osserva che i miglioramenti constatati nel 2003 nel controllo interno non consentono ancora di evitare numerosi errori a livello dei beneficiari finali e carenze nel funzionamento dei sistemi della stessa Commissione (cfr. paragrafo 6.45).

1.38. Per il periodo 2000-2006, la Commissione segue una strategia pluriennale che oltre ad includere un livello di attività di audit per tale periodo commisurato al rischio — tenendo conto di altre priorità — prevede altresì l'applicazione dell'approccio cosiddetto di «audit unico», al fine di massimizzare gli effetti dei propri audit e di quelli degli Stati membri. Inoltre, la Commissione fornisce orientamenti ed esempi di buone pratiche agli Stati membri.

1.39. La Commissione sottoscrive pienamente gli obiettivi ripresi dalla Corte nella sua relazione e li persegue nella sua attuale gestione. I sistemi di controllo sono stati rafforzati mediante la sua riforma amministrativa e continuano ad essere oggetto di una procedura di accompagnamento rigorosa.

Per quanto concerne il Fondo europeo per i rifugiati — seconda fase — nel 2002 e 2003 la Commissione ha organizzato visite di monitoraggio in tutti gli Stati membri. Tali visite hanno evidenziato la necessità di apportare miglioramenti e le carenze riscontrate sono state tenute in considerazione nella programmazione dei controlli ex post.

1.40. In particolare dopo l'attuazione della propria riforma amministrativa, la Commissione ritiene di essere in grado di rispettare le disposizioni del regolamento finanziario concernenti i controlli ex ante ed ex post sulle spese gestite direttamente. La Commissione persegue con costanza l'obiettivo di migliorare i propri sistemi di supervisione e di controllo e accoglie favorevolmente le raccomandazioni della Corte in tal senso. A livello dei beneficiari finali, l'analisi degli audit finanziari ex post della Commissione evidenzia che i beneficiari finali commettono errori spesso dovuti alla natura complessa del contratto standard del quinto programma quadro. Si tratta di errori in un duplice senso: alcuni contraenti sovrastimano ed altri sottostimano le rispettive spese. L'impatto netto di tali errori sul bilancio della Commissione rimane limitato.

Sono state adottate misure adeguate e il sesto programma quadro è stato oggetto di semplificazioni sostanziali che consentono sensibili miglioramenti della gestione a livello di partecipanti.

1.41. La formulazione di riserve emerge da un'analisi approfondita delle attività delle DG di cui le relazioni annuali d'attività riprendono gli elementi significativi. (Ciascuna riserva è oggetto di un piano d'azione il cui monitoraggio è sistematico).

1.42. La Commissione continua ad adoperarsi ai fini del miglioramento dei sistemi istituiti, in particolare alla luce delle raccomandazioni espresse dalla Corte (cfr. punto 6.44).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Azioni esterne

1.43. Se il 2003 è stato, in linea di massima, l'ultimo anno della deconcentrazione per i programmi geografici ⁽²³⁾, la realtà e l'efficacia dei controlli (verifiche, esami, ispezioni, audit interni e audit svolti da società esterne) variano notevolmente a seconda delle delegazioni e delle direzioni dell'Ufficio di cooperazione EuropeAid (cfr. paragrafi 7.14-7.32).

1.44. A livello dei servizi centrali e delle delegazioni della Commissione (cfr. paragrafo 7.36), si è constatato solo un limitato numero di errori privi di un impatto finanziario rilevante. L'audit della Corte ha invece permesso di individuare carenze nei sistemi di controllo interno ed un numero relativamente elevato d'irregolarità a livello degli organismi incaricati dell'attuazione dei progetti e dei progetti stessi (cfr. paragrafi 7.37-7.39).

1.45. I direttori generali responsabili dichiarano che le procedure di controllo poste in essere offrono le necessarie garanzie di legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti. Le relazioni annuali di attività dell'Ufficio per gli aiuti umanitari e dell'Ufficio di cooperazione EuropeAid descrivono i sistemi di controllo interno in vigore. Tuttavia, per quanto riguarda l'Ufficio di cooperazione EuropeAid, la Corte ha constatato che i sistemi che assicurano la supervisione della legittimità e della regolarità delle spese sottostanti ai rendiconti finanziari presentati dagli organismi incaricati dell'attuazione non sono ancora in grado di garantire la legittimità e la regolarità dei pagamenti effettuati da tali organismi.

1.46. Per il settore nel suo complesso, nel 2003 sono già stati introdotti alcuni elementi necessari per la supervisione ed il controllo dei sistemi e delle spese. Tuttavia, è fondamentale che tali elementi siano resi operativi ai fini di un miglioramento, sempre necessario, della legittimità e della regolarità delle operazioni sottostanti, a livello degli organismi incaricati della realizzazione dei progetti e dei beneficiari finali.

1.43. *I principali programmi geografici iscritti in bilancio sono stati devoluti quasi interamente durante il periodo 2001-2003, ma la devoluzione delle linee di bilancio tematiche ha avuto luogo durante l'esercizio 2004. L'attuazione graduale della devoluzione spiega in vasta misura la disparità fra le delegazioni e fra le varie direzioni di EuropeAid.*

1.44. *La Commissione riconosce che il rispetto delle procedure d'aggiudicazione da parte delle unità di gestione dei progetti e delle ONG permane motivo di preoccupazione. A causa della devoluzione dei progetti, controlli più rigorosi possono essere effettuati in loco dalle delegazioni interessate. Inoltre, dal giugno 2003, in linea con le disposizioni contrattuali riviste, la contabilità dei progetti è soggetta a un audit prima che il pagamento finale sia effettuato.*

1.45. *Nel 2003 erano operativi sistemi di supervisione e controllo essenziali per EuropeAid. Tali controlli erano considerati adeguati all'ottenimento dell'affidabilità generale nel contesto della dichiarazione del direttore generale. Cfr. altresì risposte ai punti 7.45 e 7.48.*

1.46. *In questi ultimi anni l'utilizzazione di documenti contrattuali standard (contratti, convenzioni di sovvenzioni o convenzioni di finanziamento) ha contribuito a migliorare il livello di controllo da parte della Commissione. I pagamenti e la verifica dei documenti giustificativi sono effettuati secondo le disposizioni del regolamento finanziario. Le disposizioni contrattuali per gli audit di certificazione sono stati altresì migliorati (cfr. risposte ai paragrafi 7.30 e 7.32). Inoltre, la strategia di audit esterno è stata rafforzata mediante l'istituzione di piani di audit annuali — sulla base della valutazione dei rischi — per audit che saranno effettuati nell'ambito di sedi principali e delegazioni.*

⁽²³⁾ Attraverso il processo di deconcentrazione, i servizi centrali della Commissione trasferiscono alle delegazioni nei paesi beneficiari compiti e responsabilità riguardanti la gestione delle attività di cooperazione finanziate dall'Unione europea.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Aiuti di preadesione

1.47. Nonostante i miglioramenti constatati, la valutazione dei sistemi di supervisione e di controllo ha ancora individuato una serie di carenze nei controlli svolti dalla Commissione sui sistemi di gestione e di controllo nei paesi candidati, carenze che devono essere corrette per ridurre il rischio derivante dalla soppressione del controllo ex ante presso le delegazioni della Comunità (cfr. paragrafi 8.40-8.43).

1.48. I controlli svolti dalla Corte sui pagamenti hanno rilevato degli errori. In alcuni casi, inoltre, vi è un rischio che non siano rispettati gli obblighi nazionali in materia di cofinanziamento parallelo (cfr. paragrafi 8.30-8.34).

1.49. I direttori generali, nelle loro relazioni annuali di attività, hanno garantito la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti, formulando però riserve importanti per Phare e Ispa ⁽²⁴⁾. La Corte ritiene che il rischio del mancato rispetto, da parte dei paesi candidati, degli obblighi in materia di cofinanziamento sia di rilevanza tale da giustificare una riserva nella dichiarazione 2003 che accompagna la relazione annuale di attività del direttore generale della DG Allargamento (cfr. paragrafo 8.36).

1.50. Sebbene nel 2003 i paesi candidati abbiano compiuto effettivi progressi nella creazione delle strutture di gestione e nella messa a punto dei dispositivi di controllo interno, il loro effettivo funzionamento richiede ulteriori sforzi, affinché la situazione, in termini di legittimità e regolarità delle spese comunitarie, evolva positivamente, nonostante la soppressione del controllo ex ante presso le delegazioni. L'audit approfondito svolto dalla Corte nel 2003 ha rivelato una situazione generalmente insoddisfacente per quanto riguarda i sistemi di supervisione e di controllo della Commissione che si traduce in un elevato numero di errori constatati a livello delle operazioni. Tali errori confermano il rischio, già constatato nel 2002, derivante dalle carenze individuate nei sistemi suddetti.

1.47. *La Commissione sta monitorando le questioni evidenziate dalla Corte in materia di aiuto preadesione e adotterà le misure del caso. La Commissione ha fornito ampia assistenza e supporto ai paesi aderenti ed ha effettuato una notevole attività di audit per aiutarli a migliorare la loro gestione conformemente alle norme UE. Continua a garantire la propria assistenza per far sì che i paesi che hanno recentemente aderito all'Unione europea dispongano di adeguati sistemi di gestione dei fondi strutturali e di coesione.*

1.48. *La Commissione ritiene che vari errori evidenziati dalla Corte, essendo di natura formale, non abbiano un vero impatto finanziario.*

Il cofinanziamento è monitorato durante la fase di attuazione. Tuttavia, in un ambiente decentralizzato la garanzia di assoluto rispetto di tutte le norme, e non solo in ambito di cofinanziamento, può essere ottenuta soltanto quando siano effettuati gli audit di chiusura.

1.49. *La Commissione ritiene che le relazioni annuali di attività delle direzioni generali evidenzino chiaramente i rischi connessi agli aiuti di preadesione.*

Tuttavia, la Commissione intende esaminare più approfonditamente la possibilità di una riserva sul cofinanziamento man mano che la questione matura e alla luce degli sviluppi futuri.

1.50. *La Commissione è consapevole della necessità di migliorare ulteriormente i sistemi di gestione e di controllo nei nuovi Stati membri e nei paesi candidati all'adesione. Essa continua a contribuire a tali miglioramenti, fra l'altro mediante la propria attività di auditing.*

Per quanto attiene agli errori inerenti al proprio sistema interno accertati dalla Corte, la Commissione rimanda alla sua risposta al punto 1.48.

⁽²⁴⁾ Riguardo a Sapard, la dichiarazione del direttore generale non formula alcuna riserva.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Spese amministrative

1.51. Malgrado gli sforzi compiuti nel 2003, dagli audit della Corte è emerso che la maggior parte delle istituzioni non aveva ancora apportato tutte le modifiche necessarie per la piena realizzazione del nuovo sistema di controllo interno previsto dal regolamento finanziario (cfr. paragrafo 9.65).

1.52. L'audit della Corte non ha evidenziato problemi significativi che possano influire sulla legittimità e sulla regolarità dell'insieme delle operazioni esaminate (cfr. paragrafi 9.66 e 9.68).

1.53. Le relazioni annuali di attività degli ordinatori delegati della maggior parte delle istituzioni e le dichiarazioni dei direttori generali garantiscono, in misura ragionevole, la legittimità e la regolarità delle spese amministrative (cfr. paragrafi 9.16-9.17, 9.24, 9.29, 9.34, 9.46, 9.53, 9.63 e 9.67). Tuttavia, nella sua dichiarazione, il direttore generale della Commissione e responsabile delle Relazioni esterne ha formulato due riserve sull'attuazione delle norme di controllo interno presso le delegazioni della Comunità (cfr. paragrafo 9.64).

1.54. Benché dall'esame delle operazioni emerga una situazione stabile rispetto agli anni precedenti, le istituzioni devono ancora compiere sforzi per rafforzare i sistemi di supervisione e di controllo per ridurre il più possibile i rischi che le attuali carenze comportano per la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti.

1.51. *La Commissione ha considerato l'attuazione della riforma come una delle sue priorità assolute e pertanto entro la fine del 2002 tutti i servizi hanno effettuato una valutazione del proprio grado di preparazione (resoconto dei preparativi) in cui attestavano di essere preparati all'attuazione del nuovo regolamento finanziario.*

L'Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee (UPUCE) ha già comunicato l'intenzione di moltiplicare i propri sforzi nel settore evidenziato dalla Corte dei conti, nella fattispecie nella relazione annuale di attività 2003 (pag. 100) e nel resoconto dei preparativi.

1.53. *La Commissione fa rilevare che essa figura tra le istituzioni i cui ordinatori delegati forniscono un'affidabilità ragionevole.*

Il direttore generale per le Relazioni esterne, nella sua dichiarazione relativa al 2003, ha formulato riserve sull'attuazione delle norme di controllo n. 17 (sorveglianza) e n. 12 (informazioni in materia di gestione) nelle delegazioni e ha mantenuto la riserva sulla norma di controllo n. 16 (separazione dei doveri) formulata nel 2002. Un piano di azione specifico per trattare tali riserve è in fase di attuazione fin dal gennaio 2004.

1.54. *Per quanto attiene al sistema di supervisione, la Commissione ritiene che la supervisione sia effettivamente effettuata nei servizi; tuttavia, come affermato nell'ambito della rassegna sullo stato dei sistemi di controllo interno delle DG e dei servizi della Commissione nel 2003 ⁽¹⁾, riconosce che è necessario potenziarle ulteriormente ed apportare sostanziali miglioramenti. La Commissione intende organizzare laboratori specifici a tal fine nel secondo semestre 2004.*

Cfr. altresì l'osservazione concernente l'UPUCE nella risposta al punto 1.51.

⁽¹⁾ Rassegna sullo stato dei sistemi di controllo interno delle DG e dei servizi della Commissione nel 2003 [SEC(2004) 720].

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Evoluzione del sistema di controllo interno della Commissione

1.55. Nel quadro della dichiarazione di affidabilità (DAS) per l'esercizio 2002, la Corte aveva esaminato lo stato di avanzamento della riforma amministrativa della Commissione ⁽²⁵⁾, compiendo una prima valutazione del nuovo sistema di controllo interno di quest'ultima e delle garanzie che offriva riguardo alla legittimità ed alla regolarità delle operazioni sottostanti i pagamenti di bilancio ⁽²⁶⁾.

1.56. Nel 2003, la valutazione del sistema di controllo interno della Commissione è proseguita. Da una parte, la Corte ha esaminato in che misura le posizioni assunte (*management representations*) ed esposte nelle relazioni annuali di attività e nelle dichiarazioni dei direttori generali, nonché nella sintesi stilata dalla Commissione, siano confermate dai risultati dell'audit della Corte e possano essere prese in considerazione, all'occorrenza, nel quadro della DAS. Dall'altra, la Corte ha esaminato lo stato di avanzamento dell'attuazione degli elementi chiave della riforma del sistema di controllo interno della Commissione (azioni del Libro bianco, piani d'azione allegati alla sintesi delle relazioni annuali di attività dei direttori generali della Commissione per il 2002 ed il 2001 e norme minime di controllo interno).

1.57. Ai sensi dell'articolo 274 del trattato CE, la Commissione è responsabile dell'esecuzione del bilancio. Tuttavia, non tutte le operazioni seguono lo stesso modello di gestione e la riforma della Commissione ha effetti diversi a seconda dei settori interessati. Per le spese, il regolamento finanziario (articolo 53) distingue, in particolare, i seguenti casi:

- a) la Commissione esegue il bilancio in maniera centralizzata (spese amministrative e politiche interne). In tale caso, i compiti di esecuzione sono svolti direttamente dai suoi servizi (gestione centralizzata diretta) oppure indirettamente, quando la Commissione ricorre a dei mandatarî (gestione centralizzata indiretta). Per la prima categoria, la riforma riguarda tutte le modalità di esecuzione della spesa. Per la seconda categoria, la riforma riguarda soprattutto gli aspetti della definizione, della sorveglianza e dell'esecuzione dei compiti interessati;
- b) la gestione delle operazioni è affidata alle autorità nazionali degli Stati membri (FEAOG-Garanzia e Fondi strutturali). Si tratta allora di una gestione concorrente e la Commissione deve accertare il rispetto dell'applicazione della normativa da parte delle autorità nazionali. In questo caso, la riforma della Commissione incide solo sulle sue attività di supervisione dell'attuazione;

1.57.

- b)** *La Commissione ha sviluppato una strategia di audit basata sull'audit unico, volta a migliorare i sistemi di gestione e controllo negli Stati membri.*

⁽²⁵⁾ Essendo stata invitata, nel gennaio 2000, dal Parlamento europeo a modernizzare la propria gestione, la Commissione ha presentato, il 5 aprile 2000, un Libro bianco intitolato «Riforma della Commissione» [COM(2000) 200 def., del 5.4.2000].

⁽²⁶⁾ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2002, paragrafi 1.62-1.63.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- c) la Commissione può affidare a Stati beneficiari l'esecuzione di alcuni aspetti delle operazioni, dopo aver svolto un controllo ex ante (aiuti di preadesione). La gestione è allora detta decentrata e la riforma produce i suoi effetti sulla maggior parte degli aspetti della gestione, come nel caso in cui la Commissione ricorre ad un mandatario nel quadro della gestione centralizzata.

Posizioni assunte dalla Commissione

Relazione di sintesi per il 2003

1.58. Nella sua relazione di sintesi delle relazioni annuali di attività 2003 ⁽²⁷⁾, la Commissione prosegue gli sforzi intrapresi per una maggiore trasparenza riguardo all'obbligo di rendere conto della propria gestione ⁽²⁸⁾. La Corte constata che, per la prima volta, la Commissione ha presentato un'analisi del livello di garanzia che offrono i sistemi di supervisione e di controllo in merito alla legittimità e alla regolarità delle operazioni sottostanti. In tal modo, essa si assume, in quanto istituzione, la responsabilità dell'esecuzione del bilancio prevista dal trattato (articolo 274), facendo proprie le posizioni degli ordinatori delegati.

1.59. La Commissione dichiara di non essere ancora in grado di formulare una garanzia senza riserve per un importante settore a gestione concorrente (Fondi strutturali). Essa constata inoltre che, malgrado un livello di garanzia soddisfacente nei settori a gestione centralizzata diretta e indiretta, permane un problema per quanto riguarda le sovvenzioni basate sul rimborso parziale dei costi dichiarati dai beneficiari. In effetti, la maggior parte delle direzioni generali che gestiscono questo tipo di programmi, hanno espresso riserve sulla frequenza degli errori. Tutte le affermazioni che precedono sono confermate dai risultati dell'audit della Corte (cfr. paragrafi 5.66-5.69 e 6.41-6.45).

1.58-1.60. *Come per gli esercizi precedenti [cfr. per quanto concerne la gestione condivisa la sintesi 2002, COM(2003) 391 sezione 5.3.3], adottando la sintesi delle relazioni annuali di attività 2003 la Commissione ha dato una visione di insieme dell'affidabilità garantita da vari ordinatori delegati ed ha istituito azioni correttive a livello dell'istituzione in caso di carenze ricorrenti in taluni settori.*

Più precisamente la Commissione ha preso posizione su un insieme di settori che la nuova struttura della sintesi 2003 permette di identificare più chiaramente e per il quale le carenze constatate dagli ordinatori meritavano un'azione a livello istituzionale. La sintesi propone un'azione della Commissione solo per quei settori in cui sono state identificate carenze sostanziali a livello istituzionale. Nei settori che non sono stati esplicitamente menzionati nella sintesi l'affidabilità è fornita a livello di direzione generale/servizio mediante dichiarazione di ciascun ordinatore delegato.

1.59. *Cfr. le risposte ai paragrafi 1.35-1.38.*

Per quanto attiene ai fondi strutturali, ciascuna direzione generale ha tenuto conto del livello di attività di audit dei sistemi effettuata per il periodo 2000-2006 e della propria strategia di audit nel determinare la portata delle proprie riserve, in generale più limitate rispetto al 2002.

⁽²⁷⁾ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, «Sintesi delle relazioni annuali di attività 2003 delle DG e dei servizi» [COM(2004) 418 def. del 9.6.2004].

⁽²⁸⁾ Cfr. relazione annuale sull'esercizio finanziario 2002, paragrafo 1.108, e relazione annuale sull'esercizio finanziario 2001, paragrafo 9.98.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

1.60. La Commissione non si pronuncia tuttavia sulla situazione della politica agricola comune, che rappresenta il settore più importante gestito in maniera concorrente. Lo stesso vale per la gestione decentrata (risorse proprie e aiuti di preadesione) e per la gestione congiunta (aiuti esterni).

1.60. Cfr. risposta al paragrafo 1.58.

Relazioni annuali di attività e dichiarazioni dei direttori generali per l'esercizio 2003

Relazioni annuali di attività

1.61. La nuova circolare ⁽²⁹⁾ per le relazioni annuali di attività 2003, che rinvia per gli aspetti generali agli orientamenti sulla metodologia per la stesura delle relazioni annuali di attività 2002 e ad alcuni aspetti legati alla gestione concorrente ⁽³⁰⁾, introduce modifiche e nuovi elementi:

- a) il calendario è anticipato per rispettare gli obblighi imposti dal nuovo regolamento finanziario ⁽³¹⁾;
- b) le direzioni generali sono invitate a presentare un certo numero d'indicatori di gestione ⁽³²⁾ ed a formalizzare le riserve presentando informazioni standardizzate e riassunte in una tabella tipo ⁽³³⁾;
- c) una dichiarazione del direttore delle risorse è allegata alla relazione annuale di attività per certificare l'affidabilità delle informazioni per quanto riguarda lo svolgimento del processo di stesura, i dati finanziari e l'attuazione delle norme di controllo interno ⁽³⁴⁾.

⁽²⁹⁾ Circolare sulle relazioni di attività 2003 [SEC(2003) 1469 del 19.12.2003].

⁽³⁰⁾ Comunicazione della Commissione «Bilancio 2002 dell'attuazione della gestione per attività in seno alla Commissione, con precisazioni relative alla metodologia di realizzazione delle relazioni annuali d'attività» [COM(2003) 28 del 12.3.2003] e comunicazione della Commissione «Chiarimento del ruolo dei direttori generali in materia di gestione condivisa» [C(2003) 1830-2 del 17.6.2003].

⁽³¹⁾ Articolo 60, paragrafo 7, del regolamento finanziario.

⁽³²⁾ Gli indicatori di performance riguardano le risorse umane, l'esecuzione del bilancio e l'audit.

⁽³³⁾ La tabella tipo richiede un minimo di informazioni sulle cause, sul criterio di rilevanza utilizzato, sulla quantificazione (quando la carenza sia quantificabile), sull'effetto sulla garanzia ragionevole e sulle misure correttive previste.

⁽³⁴⁾ Addendum alla circolare sulle relazioni di attività 2003 [SEC(2004) 147 del 19.2.2004].

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

1.62. Questi elementi, e l'esame da parte dei pari (*peer review*), hanno contribuito a migliorare la qualità delle relazioni annuali di attività, le quali espongono, in generale, il seguito dato ai piani d'azione adottati nel quadro delle relazioni annuali di attività e della sintesi 2002 della Commissione ⁽³⁵⁾ e il monitoraggio delle azioni che derivano dalle raccomandazioni dell'audit interno ed esterno. L'introduzione di una circolare specifica su tali piani d'azione ⁽³⁶⁾ integrati nei piani di gestione annuali dei servizi della Commissione ha permesso un monitoraggio più efficace dei progressi. La Corte ritiene tuttavia che ef saranno necessari ulteriori sforzi per consolidare l'insieme di queste operazioni affinché possano essere attuate in maniera efficace.

Riserve contenute nelle dichiarazioni dei direttori generali

1.63. Nelle dichiarazioni allegate alle rispettive relazioni annuali di attività, i direttori generali affermano che il controllo interno instaurato nei loro servizi offre una garanzia ragionevole della legittimità e della regolarità delle operazioni sottostanti. In caso di carenze del controllo interno o di irregolarità, essi formulano riserve ed elaborano dei piani di azione corredati delle scadenze previste per l'esecuzione.

1.64. Per poter determinare l'effettiva portata delle riserve, viene richiesto ai direttori generali di indicare il criterio da essi adottato per definire la soglia di rilevanza. A parte la rilevanza per natura e per contesto, gli orientamenti fissano tale soglia in termini di importanza relativa del bilancio dell'attività interessata, ovvero una soglia di rilevanza pari al 2 % dell'importo dell'attività interessata ⁽³⁷⁾. La Corte ritiene che questo concetto di rilevanza non sia sufficientemente appropriato per individuare le carenze del sistema ⁽³⁸⁾.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

1.62. *La Commissione ritiene che le relazioni annuali di attività costituiscano uno strumento efficace di gestione che permette, in particolare, di informare in merito alle carenze constatate e di porvi rimedio in modo efficace. Ritiene altresì che nel 2003 siano stati apportati sostanziali miglioramenti a tali relazioni e alle dichiarazioni che le accompagnano e intende portare avanti i propri sforzi in tal senso.*

1.64. *Onde conferire visibilità unicamente alle carenze più gravi in materia di gestione (management by exception), la nozione di riserva è stata limitata alle carenze che hanno un impatto reale e accertato — escludendo quindi quelle che presentano un rischio soltanto potenziale — sull'affidabilità delle procedure di controllo in relazione alle garanzie di legittimità e regolarità delle operazioni effettuate nell'esercizio in questione. Dopo aver stabilito la definizione di riserva, è ancora necessario compiere progressi relativamente alla precisa determinazione dell'impatto delle riserve espresse sulla garanzia data da parte dell'ordinatore delegato.*

⁽³⁵⁾ Comunicazione della Commissione «Sintesi delle relazioni annuali di attività 2002 dei direttori generali e dei servizi» [COM(2003) 391-4 del 9.7.2003].

⁽³⁶⁾ Circolare sul monitoraggio dei piani d'azione a seguito delle relazioni annuali di attività 2002 e della sintesi [SEC(2003) 1078 del 10.10.2003] redatta per l'applicazione dell'azione n. 24 «Monitoraggio dei servizi» (rif. 5.4.6) della sintesi 2002.

⁽³⁷⁾ COM(2003) 28 def. del 12.3.2003.

⁽³⁸⁾ In effetti, talune carenze possono presentare un rischio per la gestione, senza peraltro portare ipso facto ad errori concreti di legittimità e di regolarità delle operazioni sottostanti. Per poter valutare il carattere significativo di una carenza di sistema, occorre prenderne in considerazione sia l'aspetto qualitativo, e cioè la gravità della carenza constatata, che quello quantitativo, ossia l'impatto finanziario potenziale.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

1.65. I direttori generali possono discostarsi da tale criterio se ritengono che il contesto lo imponga o se la carenza è intrinsecamente significativa. In questi casi, la scelta di una nuova soglia o di un altro criterio di rilevanza deve essere motivata nella relazione annuale di attività. All'occorrenza, tale scelta dovrebbe tener conto dei rischi inerenti a ciascuno dei settori considerati. La Commissione dovrebbe definire, al riguardo, una politica più adeguata e specifica per la determinazione delle soglie di rilevanza in funzione della natura delle operazioni interessate, dei rischi accettabili per il settore in questione e delle risorse destinate al controllo ⁽³⁹⁾.

1.66. Tutti i direttori generali hanno affermato di disporre di una ragionevole garanzia che le risorse loro assegnate sono state destinate ai fini previsti e che il controllo interno da loro instaurato ha garantito la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti. Per 21 dichiarazioni su 39, la garanzia fornita dai direttori generali è limitata da alcune riserve. Come per l'esercizio precedente ⁽⁴⁰⁾, infatti, il direttore generale della DG Bilancio ha mantenuto le riserve relative ad alcune imperfezioni dei sistemi contabili della Commissione ⁽⁴¹⁾ (cfr. paragrafo 1.8).

1.67. Le riserve principali figurano nella **tabella 1.2**. La maggior parte delle 49 riserve espresse nel 2003 ⁽⁴²⁾ riguardano carenze già riscontrate per l'esercizio 2002 ⁽⁴³⁾. In generale, le altre riserve erano già state menzionate, a vario titolo, nelle relazioni annuali di attività delle direzioni generali dell'anno precedente (cfr. paragrafi 3.58, 4.18, 5.57-5.62, 6.36, 7.47, 8.35, 8.37 e 9.64). Ciò dimostra che le deficienze riscontrate potranno essere eliminate solamente in una prospettiva a medio termine (cfr. paragrafi 1.73, 1.76 e 1.79).

1.65. *La Commissione è disposta a studiare la possibilità di introdurre un certo grado di flessibilità sulla determinazione delle soglie di rilevanza per i vari settori di gestione.*

1.66. *Cfr. la risposta della Commissione al punto 1.8.*

1.67. *Pur non condividendo le critiche della Corte di cui alla tabella 4.2 in merito all'impatto e alla portata delle riserve, la Commissione prende nota delle osservazioni della Corte, si impegna a fornire informazioni più dettagliate affinché questa possa tenerne conto in maniera più efficace e quindi appoggiare la sua dichiarazione di affidabilità.*

⁽³⁹⁾ Parere n. 2/2004 della Corte dei conti sul modello di audit unico («single audit») (e proposta concernente un quadro di controllo interno comunitario) (GU C 107 del 30.4.2004, pag. 1).

⁽⁴⁰⁾ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2002, paragrafo 1.92.

⁽⁴¹⁾ Anche il Centro comune di ricerca ha emesso una riserva sull'affidabilità dei conti.

⁽⁴²⁾ La situazione si presenta stabile rispetto all'anno precedente.

⁽⁴³⁾ Ad esempio, le direzioni generali Agricoltura, Bilancio, Allargamento, Occupazione ed affari sociali, Ambiente, Pesca, Società dell'informazione, Stampa e comunicazione, Politica regionale, Relazioni esterne, Ricerca, Energia e trasporti, Eurostat ed il Centro comune di ricerca.

Tabella 1.2 — Monitoraggio della Corte sulle riserve emesse dai direttori generali nel 2003

Settore	Principali riserve prese in considerazione	Impatto delle riserve sulla garanzia secondo la Corte (1)	Portata delle riserve (2)	Altre carenze scaturite dagli audit della Corte	Considerazione di tutti questi elementi nelle conclusioni della Corte (3)
Risorse proprie	— Sorveglianza dell'applicazione dei regimi preferenziali — Importazione di riso Basmati — Carni bovine «Hilton»	B	A	—	A
Politica agricola comune	— Consiglio internazionale dell'olio d'oliva — SIGC in Grecia	B	C	Insufficiente considerazione dei sistemi di supervisione e di controllo per alcune operazioni del 2003	C
Azioni strutturali	— FEAOG-Orientamento, FSE, SFOP: sistemi di gestione e di controllo negli Stati membri (2000-2006) — FESR: sistemi di gestione e di controllo in Grecia e in Spagna (2000-2006) — Sistemi di gestione e di controllo di URBAN e Interreg (2000-2006) — Fondo di coesione: sistemi di gestione e di controllo in Grecia, in Spagna e in Portogallo (2000-2006)	C	C	Rischi connessi alla chiusura del periodo di programmazione 1994-1999 e/o carenze rilevanti nell'attuazione del regolamento (CE) n. 2064/97	C
Politiche interne, compresa la ricerca	— Controlli preliminari nel quadro della gestione centralizzata indiretta (articolo 35 MERF) — Controlli in loco — Frequenza degli errori (ammissibilità) nelle dichiarazioni dei costi riguardanti i contratti di ricerca	B	B	Rischi connessi al superamento del termine per i pagamenti nel settore della ricerca	B
Azioni esterne	— Partenariato con una ONG (organizzazione non governativa)	B	C	I sistemi di supervisione e di controllo non sono ancora pienamente operativi	C
Aiuti di preadesione	— ISPA: sistemi di controllo e di gestione — Phare: rischi intrinseci nei sistemi decentrati, lacune nell'audit dei sistemi e delle operazioni, incertezze riguardanti i reclami degli intermediari finanziari	C	C	Rischio che dei paesi candidati non possano assolvere ai loro obblighi in materia di cofinanziamento	C
Spese amministrative	— Applicazione delle norme di controllo interno nelle delegazioni della Comunità	A	B	—	B

Legenda

(1) *Impatto delle riserve sulla garanzia secondo la Corte:*

- A: garanzia ragionevole che i sistemi di controllo interno assicurano la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti
 B: garanzia ragionevole con riserva(e) che i sistemi di controllo interno garantiscono la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti
 C: garanzia ragionevole insufficiente o non sufficientemente corroborata

(2) *Portata delle riserve:*

- A: portata chiara senza ambiguità
 B: con imprecisioni non significative
 C: con imprecisioni significative o insufficientemente comprovate (ad esempio: negligenza riguardo alla problematica della gestione concorrente, copertura dell'esercizio precedente, mancanza di una quantificazione, informazioni non utilizzabili)

(3) *Considerazione dell'insieme di questi elementi nelle conclusioni della Corte:*

- A: fonte utile
 B: fonte utile dopo rettifiche
 C: fonte non utile (ad esempio: imprecisioni rilevanti, informazioni mancanti o non utilizzabili)

Fonte: Corte dei conti.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

1.68. Le linee direttrici per le relazioni annuali di attività e la Carta dell'ordinatore delegato ⁽⁴⁴⁾ precisano che le riserve non devono privare di sostanza la dichiarazione e che, in casi estremi ⁽⁴⁵⁾, il direttore generale può non essere in grado di fornire la garanzia richiesta.

1.69. Per il 2003, l'ampiezza delle riserve formulate da alcuni servizi ⁽⁴⁶⁾ è scarsamente compatibile, o sostenuta in maniera insufficiente, rispetto alla garanzia espressa nelle dichiarazioni (cfr. **tabella 1.2** e paragrafi 5.57-5.62, 7.48, 8.36 e 8.38). La definizione dell'impatto delle riserve sulla garanzia fornita nelle dichiarazioni è stata tuttavia migliorata rispetto all'esercizio 2002.

1.70. I lavori della Corte mostrano che i sistemi di supervisione e di controllo in diversi settori delle prospettive finanziarie non hanno ancora raggiunto un livello soddisfacente e che è ancora necessario un ulteriore sforzo per rafforzarli. Ad esempio, alcune carenze individuate dalla Corte in occasione dei suoi audit avrebbero dovuto figurare nelle dichiarazioni dei direttori generali (cfr. **tabella 1.2** e paragrafi 4.22, 5.62, 6.37, 7.48 e 8.36). Inoltre, la dichiarazione del direttore generale della DG Agricoltura non si basa su un esame delle operazioni relative all'esercizio 2003 (cfr. paragrafi 4.19-4.20).

1.71. Nonostante il miglioramento constatato, la Corte ritiene che le relazioni annuali di attività e le dichiarazioni dei direttori generali non possano ancora costituire sistematicamente una fonte utile (cfr. paragrafo 1.4) di sostegno per le proprie conclusioni di audit nei diversi settori delle prospettive finanziarie (cfr. **tabella 1.2**).

1.69. *La determinazione dell'impatto delle riserve sulla garanzia migliora man mano che la pratica si consolida. La Commissione ritiene che sin d'ora, e sempre più in futuro, la formulazione delle conseguenze della riserva per il settore interessato permette, e permetterà ancora più chiaramente, di stabilire che la garanzia che l'ordinatore delegato dovrà dare è globalmente giustificata.*

1.70. *Cfr. risposte ai punti 1.33, 1.37 e 1.67 e ai punti specifici menzionati dalla Corte.*

1.71. *Attraverso il proprio lavoro volto a migliorare il contenuto delle dichiarazioni e il monitoraggio del rispetto delle norme sulle quali le dichiarazioni sono basate, la Commissione si impegna a far sì che le dichiarazioni annuali diventino indicatori affidabili della propria gestione e della strategia per affrontare i rischi identificati, affinché la Corte dei conti possa assumerle come base per la dichiarazione di affidabilità della Commissione.*

⁽⁴⁴⁾ Azione n. 63 «Descrizione delle responsabilità di ciascun attore finanziario» del Libro bianco e «Linee direttrici per la dichiarazione e le riserve dell'ordinatore delegato nel quadro della relazione annuale d'attività» [SEC(2002) 401 del 9.4.2002].

⁽⁴⁵⁾ Ad esempio, quando le riserve hanno un impatto significativo sul bilancio della direzione generale.

⁽⁴⁶⁾ Ad esempio, le direzioni generali Agricoltura, Istruzione e cultura, Allargamento, Occupazione ed affari sociali, Pesca, Stampa e comunicazione, Politica regionale ed Eurostat.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Stato di attuazione della riforma amministrativa

Relazione di sintesi per il 2003

1.72. In generale, la Commissione afferma nella relazione di sintesi che il 2003 è stato contrassegnato da sostanziali progressi nell'attuazione della riforma amministrativa, che praticamente tutte le azioni del Libro bianco sono state concluse e che la maggior parte dei piani d'azione previsti dalle relazioni di sintesi 2002 e 2001 sono stati completati, oppure sono in fase di avanzata realizzazione. Gli audit svolti dalla Corte indicano tuttavia che tale valutazione è molto ottimistica. Peraltro, la Commissione stessa riconosce, nelle diverse sezioni della relazione di sintesi, a conferma delle constatazioni di audit della Corte, che alcuni elementi richiedono ancora di essere monitorati nei prossimi anni, in particolare per quanto concerne:

- a) l'attuazione delle azioni del Libro bianco (cfr. paragrafi 1.74-1.76) e delle relazioni di sintesi 2002 e 2001 (cfr. paragrafi 1.77-1.79);
- b) l'applicazione delle norme di controllo interno ⁽⁴⁷⁾ (cfr. paragrafi 1.80-1.84);
- c) l'elaborazione d'indicatori adeguati nel quadro della gestione per attività e la pianificazione e la programmazione strategiche (cfr. paragrafi 1.85-1.87);
- d) la gestione finanziaria e la presentazione di relazioni ⁽⁴⁸⁾ (cfr. paragrafi 1.27-1.54 e 1.22-1.26);
- e) la qualità e la portata delle riserve espresse nelle dichiarazioni dei direttori generali (cfr. paragrafi 1.63-1.71).

1.73. La Corte condivide il parere della Commissione secondo cui i punti sopraindicati formano già oggetto di azioni previste nelle relazioni di sintesi degli anni precedenti. Essa sottolinea altresì l'importanza, per la Commissione, di portare a termine l'iniziativa di consolidamento di tutti i piani d'azione orizzontali e prende atto della volontà espressa dalla Commissione di prendere in considerazione le raccomandazioni contenute nel suo parere sul modello di audit unico (single audit) ⁽⁴⁹⁾.

1.72. I progressi significativi realizzati nel 2003 non esimono dal necessario completamento dei provvedimenti correttivi nei vari settori identificati nella relazione di sintesi 2003. L'efficace e soddisfacente soluzione dei problemi inerenti a tali provvedimenti si iscrive, in alcuni casi, in una prospettiva a medio termine. Pertanto ogni anno nella sintesi delle relazioni annuali di attività si valutano i progressi compiuti e si ripropongono, aggiornandole, tutte le azioni da attuare a livello di Commissione.

Per quanto concerne le azioni del Libro bianco e delle sintesi precedenti, ciascuna di tali azioni prevede la messa in opera di uno strumento (per esempio una comunicazione, una misura, ecc.). Una volta realizzato tale strumento, l'azione in quanto tale non è più considerata e se i problemi inerenti non sono stati risolti viene avviata una nuova azione, normalmente nell'ambito della relazione di sintesi annuale. Ciò consente di aggiornare le misure da adottare e altresì di effettuare un consolidamento annuale delle misure in corso che non sia ingombro di una serie di azioni decise in passato. Per ottenere una tabella delle azioni orizzontali in corso è quindi opportuno fare riferimento al consolidamento effettuato nell'ambito della sintesi più recente.

⁽⁴⁷⁾ In particolare le norme di controllo interno. Il sistema di controllo interno riguarda sia i servizi centrali che le strutture decentrate (delegazioni, uffici di rappresentanza, agenzie esecutive) della Commissione.

⁽⁴⁸⁾ In particolare la gestione concorrente, centrale diretta e indiretta, il controllo ex ante ed ex post, l'attuazione del regolamento finanziario.

⁽⁴⁹⁾ Parere della Corte n. 2/2004.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Azioni del Libro bianco

1.74. Nell'ambito del monitoraggio dello stato di avanzamento della riforma amministrativa, la Commissione ha annunciato che 32 delle 36 azioni illustrate nel capitolo V («Audit, gestione e controllo finanziari») del Libro bianco ⁽⁵⁰⁾ sono state completate nel 2003. È stato pertanto realizzato un inventario sullo stato di attuazione del Libro bianco ⁽⁵¹⁾, che traccia un quadro completo degli obiettivi non ancora raggiunti e delle misure ancora da attuare.

1.75. La Corte prende atto dei progressi compiuti dalla Commissione riguardo alla concezione del nuovo quadro normativo di controllo, ma ritiene che i risultati, in termini di attuazione e di effettivo funzionamento, non siano ancora soddisfacenti. Ad esempio, su 18 delle 36 azioni del capitolo V del Libro bianco non ancora ultimate alla fine dell'esercizio 2002 ⁽⁵²⁾, 8 erano ancora in fase di attuazione ⁽⁵³⁾ al 31 dicembre 2003. Per 8 degli altri 10 settori oggetto di azioni, in linea di massima ultimate, l'obiettivo non è stato ancora pienamente raggiunto, l'attuazione non è ancora soddisfacente o non ne è garantito il carattere permanente ⁽⁵⁴⁾.

1.76. La relazione di sintesi delle relazioni annuali di attività e delle dichiarazioni ⁽⁵⁵⁾ (cfr. paragrafi 1.77-1.79) menziona diverse azioni non ultimate che richiedono un cambiamento di comportamento da parte dei servizi o la realizzazione di nuove attività ⁽⁵⁶⁾. Il loro completamento, che permetterà di raggiungere gli obiettivi fissati dalle azioni, può essere previsto solamente in una prospettiva a medio termine (cfr. **tabella 1.3**).

1.74-1.76. Una volta attuati gli strumenti previsti dalle varie azioni, la soluzione delle questioni pendenti viene affrontata ogni anno nell'ambito delle relazioni di sintesi (cfr. risposta al punto 1.72). In tale contesto la Commissione ritiene che la maggior parte delle azioni menzionate dalla Corte siano state concluse entro il 31 dicembre 2003.

1.75. Per quanto attiene all'azione 83, la Commissione desidera fare due osservazioni:

- nella comunicazione COM(2004) 93, menzionata dalla Corte, l'azione 83 è integrata nell'azione 62, che fa riferimento tanto alla riforma che all'implicazione delle politiche sul fabbisogno in termini di risorse;
- il fabbisogno in termini di risorse è analizzato ogni anno al momento della definizione della «strategia politica annuale» (APS): dall'esercizio 2003 la Commissione ha deciso di limitare le proprie richieste di nuovi posti ai posti necessari per un'Unione allargata (cfr. altresì la comunicazione COM(2002) 311) e di soddisfare le altre esigenze mediante una redistribuzione del personale e la riassegnazione dei posti liberati in seguito a regimi speciali di prepensionamento (degaugement).

⁽⁵⁰⁾ COM(2000) 200 del 5.4.2000.

⁽⁵¹⁾ Comunicazione della Commissione «Completare il mandato di riforma: relazione sullo stato d'avanzamento e misure da attuare nel 2004» [COM(2004) 93 del 10.2.2004].

⁽⁵²⁾ Relazione annuale sull'esercizio 2002, paragrafi 1.65-1.67.

⁽⁵³⁾ Azioni n. 74 «Banca dati dei contratti», n. 83 «Adeguate risorse di personale», n. 87 «Valutazione dei progressi realizzati dai servizi della Commissione nel processo di riforma», n. 93 «Migliorare il coordinamento e la cooperazione tra l'OLAF e gli altri servizi», n. 94 «Gestione dei contratti e legislazione a prova di frode», n. 95 «Ottimizzazione del sistema di allarme rapido», n. 96 «Gestione più efficace del recupero degli importi indebitamente versati» e n. 97 «Migliore sorveglianza sui Fondi strutturali».

⁽⁵⁴⁾ Azioni n. 66 «Comitato per le irregolarità finanziarie», n. 71 «Comitato di vigilanza per l'audit», n. 78 «Norme minime di controllo interno», n. 81 «Rafforzamento del ruolo del servizio di controllo nelle DG» (strutture di audit interno/«audit capabilities»), n. 82 «Dichiarazione del direttore generale nella sua relazione annuale di attività», n. 85 «Elaborazione di controlli interni e di processi finanziari adeguati», n. 90 «Valutazione delle risorse umane necessarie per la gestione e il controllo finanziari» e n. 91 «Formazione» (gestione e finanza).

⁽⁵⁵⁾ COM(2004) 418 def. del 9.6.2004.

⁽⁵⁶⁾ Relazione annuale sull'esercizio 2002, paragrafo 1.109.

Tabella 1.3 — Analisi della Corte sull'attuazione delle principali azioni non ancora chiuse del capitolo V «Audit, gestione e controllo finanziari» del Libro bianco e del piano d'azione allegato alla sintesi delle relazioni annuali di attività e delle dichiarazioni dei direttori generali 2002 e 2001 (al 31 dicembre 2003)

Riferimento cronologico e/o sintesi	Azione	Settore/Tipo di misura	Fonte del piano d'azione	Diagnosi/Misure non ancora intraprese
71	Comitato di vigilanza per l'audit	Capitolo V «Audit, gestione e controllo finanziari»	Libro bianco	<p>Azione ultimata/miglioramenti possibili Sono state apportate alcune modifiche organizzative per migliorare il funzionamento del comitato, in particolare delle norme di presidenza in caso di conflitto d'interessi, il passaggio della responsabilità di segreteria dalla DG Bilancio al SG e la nomina di un secondo membro esterno [COM(2004) 93 del 10 febbraio 2004, paragrafo 10.3]. Tuttavia, dei miglioramenti sono ancora necessari per permettere al comitato di monitorare efficacemente gli audit della Commissione.</p> <p>Questa azione è commessa all'azione n. 19 «Comitato di vigilanza per l'audit» (rif. 3.3.3) della sintesi 2002.</p>
78	Norme minime di controllo interno	Capitolo V «Audit, gestione e controllo finanziari»	Libro bianco	<p>Azione ultimata/attuazione in corso — Miglioramenti possibili Le norme di controllo interno sono state adottate il 13 dicembre 2000 [SEC(2000) 2203] e modificate il 21 dicembre 2001 [SEC(2001) 2037]. Esse prevedono il livello minimo di controllo interno che deve essere obbligatoriamente effettuato in seno alle direzioni generali della Commissione (piena attuazione delle norme di controllo interno). I nuovi orientamenti definiti [allegato 5 del SEC(2003) 1287 del 26 novembre 2003] limitano l'applicazione delle norme di controllo interno alle sole esigenze di base.</p> <p>Il livello di attuazione delle esigenze di base al 31 dicembre 2003 dimostra che l'azione non è ancora conclusa (cfr. tabella 1.4).</p> <p>Questa azione è commessa all'azione n. 1 «Norme di controllo interno» (rif. 5.4.5) della sintesi 2002.</p>
81	Rafforzamento del ruolo della funzione di controllo delle direzioni generali (strutture di audit interne/«audit capabilities»)	Capitolo V «Audit, gestione e controllo finanziari»	Libro bianco	<p>Azione ultimata/miglioramenti possibili Alla data del 31 dicembre 2003, ogni servizio della Commissione, ad eccezione di alcuni casi quali ad esempio il SAI, il GOPA, lo SCIC-DGT e gli uffici della DG ADMIN (OIB, OIL, PMO ed EPSO), dispone della propria struttura di audit interno [SEC(2004) 250 del 27 febbraio 2004]. Tuttavia, il livello di attuazione delle esigenze di base della norma n. 22 «Struttura di audit interno» al 31 dicembre 2003 dimostra che l'azione non è ancora conclusa (cfr. tabella 1.4).</p> <p>Questa azione è commessa all'azione n. 12 «Coordinamento della comunità di audit della Commissione» (rif. 3.3.2) della sintesi 2002.</p>
83	Livello sufficiente delle risorse umane	Capitolo V «Audit, gestione e controllo finanziari»	Libro bianco	<p>Azione in corso Si sta finalizzando una relazione sui bisogni di formazione e di personale della Commissione.</p> <p>Questa azione è commessa alle azioni n. 21 «Valutazione del rischio da parte della direzione» (rif. 3.3.2) e n. 22 «Risorse umane» (rif. 5.3.1) della sintesi 2002, n. 5 e n. 14 «Risorse umane» della sintesi 2001.</p>

Riferimento cronologico e/o sintesi	Azione	Settore/Tipo di misura	Fonte del piano d'azione	Diagnosi/Misure non ancora intraprese
87	Esame dei progressi compiuti dai servizi della Commissione nel processo di riforma	Capitolo V «Audit, gestione e controllo finanziari»	Libro bianco	Azione in corso Il servizio di audit interno della Commissione prevede di completare il ciclo di audit approfonditi presso le direzioni generali per la fine di settembre 2004 [allegato 1 del COM(2004) 93].
93	Migliorare il coordinamento tra l'OLAF e gli altri servizi	Capitolo V «Audit, gestione e controllo finanziari»	Libro bianco	Azione in corso Nel luglio 2003 è stato concordato un protocollo d'intesa provvisorio concernente un codice di condotta per garantire in tempo utile uno scambio d'informazioni tra l'OLAF e la Commissione sulle indagini interne dell'OLAF in seno alla Commissione. Le proposte di modifica della normativa sull'OLAF presentate dalla Commissione nel febbraio 2004 avranno un impatto su tale protocollo d'intesa [allegato 1 del COM(2004) 93]. Sono inoltre sempre in corso i lavori per migliorare gli scambi d'informazioni e la collaborazione tra l'OLAF e i servizi della Commissione mediante protocolli d'intesa. Questa azione è commessa all'azione n. 15 «Monitoraggio dell'OLAF» (rif. 5.3.9) della sintesi 2002.
94	Gestione dei contratti e legislazione a prova di frode	Capitolo V «Audit, gestione e controllo finanziari»	Libro bianco	Azione permanente Il gruppo interservizi «Impermeabilità alle frodi» presieduto dall'OLAF proseguirà nel 2004 il lavoro di monitoraggio degli aspetti connessi alla legislazione per quanto concerne la comunicazione della Commissione sull'impermeabilità alle frodi [SEC(2001) 2029 del 7 novembre 2001 e allegato 1 del COM(2004) 93].
96	Gestione più efficace del recupero dei fondi indebitamente versati	Capitolo V «Audit, gestione e controllo finanziari»	Libro bianco	Azione in corso Le raccomandazioni del servizio di audit interno devono essere prese in considerazione dalle direzioni generali ed il processo di controllo dei recuperi in arretrato dovrebbe essere coordinato in maniera più efficace a livello centrale dalla direzione generale per il Bilancio. Questa azione è commessa all'azione n. 9 «Riscossione» (rif. 5.3.2) della sintesi 2002.
97	Migliore sorveglianza sui Fondi strutturali	Capitolo V «Audit, gestione e controllo finanziari»	Libro bianco	Azione in corso L'applicazione di nuove procedure per la gestione dei Fondi strutturali ha richiesto l'adozione di una comunicazione della Commissione concernente la precisazione delle responsabilità nel quadro della gestione concorrente [C(2003) 1830 del 17 giugno 2003]. È stato costituito un gruppo interservizi per analizzare le possibili misure per migliorare la gestione dei Fondi strutturali. La Commissione ha adottato nel settembre 2004 una comunicazione sulle responsabilità giuridiche [COM(2004) 580 def.] e, nell'agosto 2004, una comunicazione sulla metodologia di audit [C(2004) 3115] (cfr. paragrafo 1.84). Questa azione è commessa alle azioni n. 7 «Gestione concorrente» e n. 17 «Audit nel quadro della gestione concorrente» (rif. 5.3.3) della sintesi 2002 e n. 4 «Fondi strutturali» e n. 12 «Gestione concorrente» della sintesi 2001.
6 (5.3.7)	Impianto di contabilità	Gestione finanziaria	Sintesi 2002	Azione in corso In generale, il progetto di modernizzazione contabile si svolge secondo il calendario stabilito, in particolare per quanto riguarda le esigenze formali previste dal nuovo regolamento finanziario per il 2005 [COM(2004) 565 del 18 agosto 2004]. Questa azione è commessa alle azioni n. 16 «Quadro contabile» e n. 17 «Sistemi centrali d'informazione finanziaria» della sintesi 2001.

Riferimento cronologico e/o sintesi	Azione	Settore/Tipo di misura	Fonte del piano d'azione	Diagnosi/Misure non ancora intraprese
8 (5.3.4)	Cofinanziamento	Gestione finanziaria	Sintesi 2002	Azione in corso Il gruppo interservizi per l'attuazione di tale azione, costituito nel 2003 sotto la presidenza del Segretario generale, è articolato in 2 sottogruppi («Elementi di forfetizzazione» e «Metodi di controllo»). Esso prevede di proseguire i lavori nel 2004. Questa azione è commessa all'azione n. 1 «Programma di ricerca» della sintesi 2001.
12 (3.3.2)	Coordinamento della comunità di audit della Commissione	Audit	Sintesi 2002	Azione in corso La Commissione ha chiarito le responsabilità degli attori chiave nel campo dell'audit e del controllo interno [SEC(2003) 59 del 21 gennaio 2003]. Diverse attività di coordinamento sono state attuate dal servizio di audit interno (rete Auditmet, sviluppo di metodi, strumenti e tecniche comuni), ma richiedono ulteriori sforzi nel 2004. Alla data del 31 dicembre 2003, non era stato ancora raggiunto un adeguato livello di coordinamento dell'audit. Tale azione è commessa all'azione n. 81 «Rafforzamento del ruolo della funzione di controllo delle direzioni generali (strutture di audit interno/audit capabilities)» del Libro bianco.
23 (4.4)	Metodologia per le relazioni annuali di attività	Metodologia per le relazioni annuali di attività	Sintesi 2002	Azione ultimata/miglioramenti possibili Le linee direttrici per la stesura delle relazioni annuali 2003 hanno fornito chiarimenti per quanto riguarda i concetti di riserve, di garanzia, di rilevanza e di dichiarazione [SEC(2003) 1469 del 19 dicembre 2003 e SEC(2004) 147 del 19 febbraio 2004]. Si rendono necessari ulteriori miglioramenti per quel che riguarda il concetto di rilevanza e l'impatto delle riserve sulla garanzia fornita dal direttore generale. Dovrebbero peraltro essere forniti degli orientamenti più specifici per gli indicatori d'impatto (e di risultato), in particolare sulla qualità delle entrate e delle spese. Questa azione è commessa all'azione n. 82 «Dichiarazione del direttore generale nella sua relazione annuale sull'attività» del Libro bianco.
2	Azioni esterne	Questioni politiche trasversali	Sintesi 2001	Azione non completamente ultimata e obiettivo parzialmente raggiunto Non è stata riesaminata l'organizzazione delle strutture e delle risorse dei servizi interessati dalle Relazioni esterne al fine di identificare le sinergie potenziali.
7	Sistemi d'informazione in materia di gestione	Attuazione della riforma	Sintesi 2001	Azione in corso A seguito dell'audit del SAI «Analisi della governance informatica della Commissione» è in corso la preparazione di una comunicazione della Commissione sulla capacità d'interscambio dei sistemi d'informazione esistenti in materia di gestione.

Fonte: Corte dei conti.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Piani d'azione allegati alla sintesi delle relazioni annuali di attività delle direzioni generali e dei servizi della Commissione per gli esercizi 2002 e 2001

1.77. Per l'esercizio 2002, la sintesi delle relazioni annuali di attività e delle dichiarazioni dei direttori generali ⁽⁵⁷⁾ stila un bilancio della riforma del sistema di controllo interno della Commissione e avvia un nuovo piano d'azione per ovviare alle insufficienze constatate. Il piano si articola in 25 azioni correttive che completano, da una parte, i piani d'azione illustrati dai direttori generali nelle loro relazioni annuali d'attività e, dall'altra, il monitoraggio del piano d'azione elaborato nella sintesi 2001 ⁽⁵⁸⁾. La Corte ha constatato che, al 31 dicembre 2003, tra le azioni suscettibili di produrre effetti sulla legittimità e sulla regolarità delle operazioni sottostanti ⁽⁵⁹⁾, quelle a carattere orizzontale ⁽⁶⁰⁾ non erano ancora state pienamente attuate ⁽⁶¹⁾.

1.77-1.78. *Secondo la linea definita nella risposta al punto 1.72, che consiste nell'aggiornare ogni anno le misure da adottare con conseguente eliminazione delle azioni figuranti nelle sintesi precedenti, le azioni delle sintesi 2001 e 2002 non concluse entro il 31 dicembre 2003 sono state riprese e aggiornate nell'ambito della sintesi 2003.*

Sono stati compiuti progressi sostanziali nell'esecuzione di due azioni concernenti la gestione condivisa. Entro il settembre 2004 la Commissione ha adottato comunicazioni sulle responsabilità giuridiche nell'ambito della gestione condivisa [COM(2004) 580 def.] e sull'allineamento delle metodologie di audit in tale settore [C(2004) 3115]; nel dicembre 2003 la Commissione ha pubblicato manuali rivisti di audit per i fondi strutturali e di coesione. Nel progetto di normativa per i fondi strutturali relativo al periodo 2007-2013 la Commissione ha altresì previsto la possibilità di dichiarazioni annuali da parte di un organismo indipendente di revisione dei conti, altresì menzionato nell'ambito dell'azione 17.

⁽⁵⁷⁾ COM(2003) 391-4 del 9.7.2003.

⁽⁵⁸⁾ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, «Sintesi delle relazioni annuali di attività e delle dichiarazioni dei direttori generali e dei capi servizio» [COM(2002) 426 def. del 24.7.2002].

⁽⁵⁹⁾ Azioni n. 1 «Norme di controllo interno» (rif. 5.4.5), n. 3 «Comunicazione» (rif. 3.3.2), n. 6 «Quadro contabile» (rif. 5.3.7), n. 7 «Gestione concorrente» (rif. 5.3.3), n. 8 «Cofinanziamento» (rif. 5.3.4), n. 9 «Riscossione» (rif. 5.3.2), n. 12 «Coordinamento della comunità di controllo della Commissione» (rif. 3.3.2), n. 13 «Metodologia d'audit» (rif. 3.3.3), n. 14 «Seguito dato alle relazioni di audit» (rif. 5.3.8), n. 15 «Monitoraggio dell'OLAF» (rif. 5.3.9), n. 17 «Audit nel quadro della gestione concorrente» (rif. 5.3.3), n. 19 «Comitato di vigilanza per l'audit: organizzazione» (rif. 3.3.3), n. 21 «Valutazione del rischio da parte della direzione» (rif. 3.3.2), n. 23 «Metodologia per le relazioni annuali di attività» (rif. 4.4) e n. 24 «Monitoraggio dei servizi» (rif. 5.4.6).

⁽⁶⁰⁾ Azioni n. 6, 7, 8, 9, 12, 15, 17, 19, 21 e 23.

⁽⁶¹⁾ Azioni n. 6, 7, 8, 9, 12, 17 e 21 «in corso di esecuzione» e n. 15, 19 e 23 «ultimate, attuazione in corso o miglioramenti possibili».

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

1.78. Parimenti, il monitoraggio del piano d'azione definito nella sintesi 2001 mostra che la maggior parte delle azioni non ancora ultimate alla fine dell'esercizio 2002 ⁽⁶²⁾ sono ancora in fase di attuazione ⁽⁶³⁾ al 31 dicembre 2003. Per due settori coperti da azioni in linea di principio ultimate, l'obiettivo non è stato ancora pienamente raggiunto, l'attuazione non è ancora soddisfacente o non ne è garantito il carattere permanente ⁽⁶⁴⁾. Per due settori, le azioni non sono ultimate e l'obiettivo è stato raggiunto solo parzialmente ⁽⁶⁵⁾.

1.79. La Corte incoraggia la Commissione a provvedere all'attuazione dei piani d'azione non ancora ultimati, per consentire così l'effettivo funzionamento del nuovo sistema di controllo interno, in particolare nei settori della gestione concorrente, della valutazione del rischio per la direzione e del recupero dei crediti (cfr. **tabella 1.3**).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

1.78. Per quanto concerne le azioni relative alla gestione condivisa, la Commissione rimanda alla sua risposta al punto 1.77.

Per quanto concerne l'azione 5, nel suo ambito sono annunciate due azioni distinte: la considerazione delle esigenze in termini di risorse (cfr. risposta al punto 1.75) e la definizione di una metodologia di valutazione delle esigenze in termini di risorse per le attività esistenti e per quelle nuove. Per quanto concerne l'azione 14, la direzione generale personale ed amministrazione ha definito, mediante un referendum nei vari dipartimenti, i profili di assunzione in relazione alle rispettive esigenze e ha incaricato l'ufficio europeo per la selezione del personale (EPSO) di organizzare i relativi concorsi dal 2003 in avanti. Nel frattempo, potrebbe essere necessario continuare ad assumere ulteriore personale temporaneo su posti permanenti.

Per quanto riguarda l'azione 15, la Commissione segnala di aver adottato in data 14 luglio 2004 la comunicazione C(2004) 2694 sulle esigenze in materia di formazione ed assunzione nel settore della gestione finanziaria, quali identificati nella sintesi delle relazioni annuali d'attività 2002.

1.79. La Commissione presta grande attenzione ed esplica considerevoli sforzi in relazione a tre questioni evidenziate dalla Corte (gestione condivisa, gestione dei rischi e recuperi), come riflesso dalle sintesi delle relazioni di attività 2003 e 2002 e dalla rassegna sullo stato dei sistemi di controllo interno nei servizi della Commissione.

⁽⁶²⁾ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2002, paragrafo 1.76.

⁽⁶³⁾ Azioni n. 1 «Programma di ricerca», n. 4 «Fondi strutturali» (gestione concorrente), n. 5 «Risorse umane» (riforma), n. 7 «Sistemi d'informazione in materia di gestione», n. 12 «Gestione concorrente», n. 14 «Risorse umane» (assunzioni), n. 16 «Quadro contabile» e n. 17 «Sistemi centrali d'informazione finanziaria».

⁽⁶⁴⁾ Azioni n. 9 «Procedure di controllo interno, procedure finanziarie in particolare» e n. 15 «Formazione» (gestione finanziaria).

⁽⁶⁵⁾ Azioni n. 2 «Azioni esterne» e n. 18 «Piani d'azione».

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Norme di controllo interno

1.80. La Corte ha svolto un'analisi dell'applicazione delle norme di controllo interno ⁽⁶⁶⁾ per 16 direzioni generali della Commissione ⁽⁶⁷⁾. L'obiettivo non era solamente di misurare lo stato di applicazione ma anche di analizzare i risultati dell'applicazione da parte dei servizi della Commissione per valutare la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti del settore interessato.

1.81. La Corte osserva che, in generale, l'ambito e la sostanza dei sistemi e dei controlli di base sottostanti alle norme, così come sono stati presentati nel 2003 ⁽⁶⁸⁾, non sono facilmente comparabili con quelli definiti nel 2002.

1.81. *Il fatto che i requisiti di base definiti nel 2003 non siano interamente comparabili con quelli definiti nel 2002 è coerente con la filosofia di tali requisiti. Infatti, i requisiti di base sono stati inizialmente introdotti nel 2000 per rendere più concrete, nella pratica, le 24 norme di controllo interno mediante, all'epoca, una definizione di requisiti minimi. Ogni anno i requisiti di base sono aggiornati al fine di tener conto di tutti i requisiti supplementari eventualmente adottati nell'ambito di decisioni/comunicazioni della Commissione.*

In termini di progressi compiuti su base temporale, i chiarimenti/aggiornamenti apportati ai requisiti di base rendono difficile comparare la posizione alla fine del 2002 con quella alla fine del 2003. Tuttavia, sono state adottate significative azioni per rafforzare il controllo interno, in particolare per quanto attiene al flusso di informazioni dalle direzioni generali al rispettivo commissario su problemi fondamentali di audit e di controllo, e le direzioni generali hanno già dato prova di un valido impegno in tal senso.

⁽⁶⁶⁾ Norme n. 11 «Analisi e gestione del rischio», n. 12 «Informazioni ad hoc in materia di gestione», n. 14 «Segnalazione di irregolarità», n. 17 «Sorveglianza», n. 18 «Rilevamento delle eccezioni», n. 20 «Identificazione e correzione delle insufficienze del controllo interno», n. 21 «Relazioni di audit» e n. 22 «Struttura di audit interno».

⁽⁶⁷⁾ Direzioni generali Affari economici e finanziari, Agricoltura, Istruzione e cultura, Occupazione e affari sociali, Pesca, Politiche regionali, Ricerca, Società dell'informazione, Allargamento, Bilancio, Personale e amministrazione, Giustizia e affari interni, Ufficio per gli aiuti umanitari, Ufficio di cooperazione EuropeAid, Eurostat e Servizio di audit interno.

⁽⁶⁸⁾ Comunicazione della Commissione «Autovalutazione dello stato di preparazione dei servizi per il rispetto, al 31 dicembre 2003, delle esigenze di base in materia di controllo interno» [(SEC(2003) 1287 del 26.11.2003)].

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

1.82. La Commissione dichiara che, al 31 dicembre 2003, il 91 % delle esigenze di base sono già in atto presso i suoi servizi ⁽⁶⁹⁾. Il 26 % di queste sembrano essere state applicate dalla fine del mese di settembre 2003, data in cui le direzioni generali hanno comunicato la propria capacità di rispettare il termine ultimo del 31 dicembre 2003 per soddisfare tutte le esigenze di base ⁽⁷⁰⁾.

1.83. La Corte ritiene che tali progressi possano difficilmente avere un impatto immediato sul funzionamento effettivo del sistema di controllo interno su cui si basano la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti. Trattandosi dell'introduzione di norme procedurali o di strumenti di controllo, dovrebbe risultare necessario un termine supplementare per garantire l'effettiva applicazione di tali norme. Nella maggior parte dei casi, i lavori di audit della Corte hanno avuto lo scopo di valutare la conformità delle pratiche delle direzioni generali rispetto alle esigenze di base in materia di controllo interno (cfr. paragrafi 4.23, 6.5, 7.40-7.41 e 9.55).

1.84. La Corte constata che, per le norme di controllo interno esaminate presso le direzioni generali selezionate, le informazioni presentate sono equilibrate nella misura in cui fanno maggior riferimento all'esistenza ed alla conformità dei dispositivi di controllo interno anziché al loro effettivo funzionamento (cfr. **tabella 1.4** e paragrafi 4.23, 5.10, 6.5, 7.43 e 9.55). Nel complesso, tale livello di attuazione non può ancora ritenersi soddisfacente per permettere al sistema di controllo interno della Commissione di fornire una garanzia ragionevole della legittimità e della regolarità delle operazioni sottostanti.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

1.82-1.83. *Come indicato dalla Corte, nel dicembre 2003 le direzioni generali hanno affermato che il 91 % dei requisiti di base è stato soddisfatto a fronte del 65 % alla data del settembre 2003. Va rilevato che in molti casi tali requisiti di base non pienamente soddisfatti entro il settembre 2003 costituivano azioni in corso, nell'ambito delle quali erano già stati compiuti significativi progressi e il cui completamento richiedeva ormai poco lavoro.*

Come affermato nell'ambito della rassegna, la Commissione riconosce che in futuro sarà necessario focalizzare l'attenzione sulle modalità pratiche di funzionamento del controllo interno e sul conferimento della garanzia piuttosto che sul rispetto delle norme fine a se stesso.

Inoltre, l'efficace esecuzione di un sistema adeguato di controllo interno che fornisca le garanzie necessarie richiede tempo. In realtà, sono già stati effettuati importanti tentativi in tal senso. A tal fine la Commissione ha sviluppato uno strumento, iCAT (strumento di valutazione del controllo interno), destinato ad assistere i servizi nel valutare l'efficacia dei loro sistemi di controllo interno, e alcune direzioni generali hanno iniziato ad utilizzarne una prima versione nel 2003.

1.84. *La tabella 1.4 differisce dalla valutazione dei servizi della Commissione, la quale conclude che le norme di controllo interno sono state applicate al 91 % alla data del 31 dicembre 2003. L'applicazione incompleta interessava in gran parte settori con scarso effetto sul rischio di irregolarità.*

Per quanto attiene alla connessione tra il livello di rispetto delle norme e le necessarie garanzie di legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti, cfr. risposta della Commissione ai punti 1.82-1.83.

⁽⁶⁹⁾ Nota informativa della signora Schreyer «Stato di preparazione dei servizi per quel che riguarda il rispetto, alla data del 31 dicembre 2003, delle esigenze minime delle norme di controllo interno» [SEC(2004) 250 del 27.2.2004].

⁽⁷⁰⁾ SEC(2003) 1287 del 26.11.2003.

Tabella 1.4 — Analisi della Corte sull'attuazione delle norme di controllo interno (aventi un legame diretto con la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti per le principali direzioni generali) — situazione al 31 dicembre 2003

Direzione generale o servizio	Esecuzione degli stanziamenti di pagamento nel 2003 (milioni di euro)	Norma n. 11 «Analisi e gestione del rischio»	Norma n. 12 «Informazioni ad hoc in materia di gestione»	Norma n. 14 «Segnalazione di irregolarità»	Norma n. 17 «Supervisione»	Norma n. 18 «Rilevamento delle eccezioni»	Norma n. 20 «Identificazione e correzione delle insufficienze del controllo interno»	Norma n. 21 «Relazioni di audit»	Norma n. 22 «Struttura di audit interno»
ECFIN	367	B	B	A	A	A	A	A	A
EMPL	7 437	A	A	A	A	A	A	A	A
AGRI	47 067	A	A	A	A	A	A	A	A
RTD	1 933	A	B	A	A	A	A	A	A
INFOS	857	B	B	A	A	A	B	A	A
FISH	838	A	A	A	B	A	A	A	B
REGIO	18 540	A	A	A	A	A	A	A	A
EAC	796	B	B	A	B	A	A	A	A
JAI	86	A	B	A	B	A	B	A	A
ELARG	1 675	A	A	A	A	A	A	A	A
AIDCO	3 242	A	A	A	A	A	A	A	A
ECHO	518	A	A	A	A	A	A	A	A
ESTAT	44	B	B	A	B	B	B	A	A
ADMIN	282	A	A	A	A	A	A	A	A
BUDG	8	A	A	A	A	A	A	A	A
SAI	0,4	A	A	A	A	A	A	A	B

Valutazione:

A: attuazione delle esigenze di base

B: attuazione insufficiente delle esigenze di base

Fonte: Corte dei conti.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Indicatori relativi alla qualità delle spese e delle entrate

1.85. Le relazioni annuali di attività 2003 contengono, in generale, elementi di monitoraggio concernenti la realizzazione dei risultati (economia, efficienza ed efficacia) delle direzioni generali per quanto concerne le attività politiche e la gestione delle risorse assegnate.

1.86. L'analisi della Corte rivela tuttavia che la concezione e l'utilizzo di tali elementi di monitoraggio da parte dei servizi della Commissione ⁽⁷¹⁾ non è ancora sufficiente ⁽⁷²⁾ per misurare la qualità del sistema di controllo interno e gli aspetti legati alla legittimità ed alla regolarità delle operazioni sottostanti ⁽⁷³⁾.

1.87. La Corte ritiene che l'elaborazione degli elementi di monitoraggio sulla legittimità e sulla regolarità delle operazioni sottostanti dovrebbe costituire una priorità per la Commissione. Nel quadro del ciclo di pianificazione strategica e di programmazione, tali elementi rappresenterebbero uno strumento di gestione indispensabile per garantire la qualità delle entrate e delle spese e per misurare i progressi compiuti ⁽⁷⁴⁾, se riuscissero a coprire il livello di attuazione degli elementi chiave dei sistemi di supervisione e di controllo e le informazioni sulla frequenza, sulla natura e sull'impatto di bilancio degli errori che non sono stati individuati e corretti da tali sistemi.

1.85. *Le relazioni annuali d'attività sono finalizzate al rendiconto in merito al conseguimento degli obiettivi fissati conformemente alle priorità della Commissione e in funzione delle risorse necessarie a tal fine. Esse costituiscono uno strumento atto a verificare gli esiti delle attività a fronte degli obiettivi fissati, dei rischi connessi, dell'utilizzazione delle risorse stanziare e del funzionamento del sistema di controllo interno.*

1.86. *A tal fine nell'ambito delle relazioni annuali di attività sono istituiti degli elementi di monitoraggio e la rassegna menzionata al punto 1.53 fornisce un resoconto più dettagliato dei sistemi di controllo interno della Commissione.*

Gli aspetti legati alla legittimità e alla regolarità delle operazioni sono monitorati a livello di ciascuna direzione generale. Sono altresì istituiti, o in corso di istituzione, dei sistemi di controllo ex ante e ex post. Tuttavia, la Commissione è disposta ad analizzare la possibilità di sviluppare ulteriormente i concetti di indicatori di risultato già avviati nel contesto del processo ABM (Activity Based Management — gestione per attività).

1.87. *Il continuo miglioramento delle sue prestazioni e dell'assunzione di responsabilità da parte dei suoi dirigenti per conseguire gli obiettivi fissati e attuare un sistema di controllo interno efficace costituiscono elementi prioritari per la Commissione.*

Quantunque le relazioni annuali di attività non abbiano il solo scopo di verificare la realizzazione di sistemi di controllo, né di determinare in quale misura questi garantiscono la legittimità e la regolarità delle operazioni, la Commissione è disposta ad esplorare la possibilità di rafforzare la dimostrazione dei controlli di sorveglianza e della gestione dei rischi nell'ambito delle prossime relazioni annuali di attività.

⁽⁷¹⁾ SEC(2003) 1469 del 19.12.2003.

⁽⁷²⁾ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2002, paragrafi 1.68-1.74.

⁽⁷³⁾ Ad esempio, le direzioni generali Concorrenza, Ambiente, Mercato interno, Stampa e comunicazione, Interpretazione, Commercio, Energia e trasporti, il Servizio giuridico ed il Gruppo dei consiglieri politici non hanno presentato gli indicatori di performance proposti dalle linee direttrici.

⁽⁷⁴⁾ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2002, paragrafo 1.110.

CAPITOLO 2

Gestione di bilancio

INDICE

	<i>Paragrafi</i>
Introduzione	2.1-2.4
Osservazioni generali	2.5-2.22
Aumento della dotazione di bilancio	2.5-2.6
Un tasso di esecuzione dei pagamenti pari al 92 %	2.7-2.8
Un'eccedenza più limitata e meglio gestita	2.9-2.13
Un riporto più realistico degli stanziamenti all'esercizio successivo	2.14-2.15
L'aumento persistente degli impegni ancora da liquidare	2.16-2.22
Osservazioni specifiche	2.23-2.46
Entrate della Comunità	2.23-2.24
Agricoltura	2.25-2.26
Azioni strutturali	2.27-2.35
Aumento degli impegni ancora da liquidare	2.33-2.35
Politiche interne	2.36-2.38
Azioni esterne	2.39-2.40
Aiuti di pre-adesione	2.41-2.45
Amministrazione	2.46
Conclusioni e raccomandazioni	2.47-2.50

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

INTRODUZIONE

2.1. Questo capitolo analizza l'esecuzione del bilancio dell'UE nel 2003, l'ultimo esercizio completo prima dell'allargamento dell'Unione, situato a metà del periodo di attuazione 2000-2006 delle prospettive finanziarie.

2.2. Il bilancio annuale dell'Unione europea è approvato dall'autorità di bilancio (cioè il Parlamento e il Consiglio) sulla base delle proposte presentate dalla Commissione. Quest'ultima esegue il bilancio in cooperazione con gli Stati membri e altri stati beneficiari per quanto concerne la spesa agricola, le azioni strutturali, le azioni esterne e gli aiuti di pre-adesione.

2.3. Vi sono bilanci distinti per gli impegni e i pagamenti. La maggior parte delle spese relative alle azioni strutturali e alle politiche interne ed esterne vengono erogate attraverso programmi articolati su un certo numero di anni (ad esempio, dal 2000 al 2006 per l'attuale periodo di programmazione dei Fondi strutturali), in cui gli impegni di bilancio — che rispecchiano gli impegni giuridici di spesa — sono contratti nel corso di un dato esercizio ma pagati («liquidati») nell'arco di diversi anni («stanziamenti dissociati») ⁽¹⁾.

2.4. Informazioni dettagliate sull'esecuzione del bilancio 2003 figurano nel documento della Commissione intitolato «Relazione sulla gestione finanziaria e di bilancio — Esercizio finanziario 2003». L'articolo 29 del regolamento finanziario prevede che tale relazione venga pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*. La relazione 2002 non è stata pubblicata, ma era disponibile per consultazione sul sito Internet della Commissione ⁽²⁾. La relazione 2003 è disponibile nello stesso sito. La Corte prende atto degli sforzi compiuti per migliorare la presentazione del documento rispetto al 2002, ma ritiene che l'analisi globale risulterebbe di maggiore utilità se includesse informazioni sullo stato di attuazione dei programmi comunitari per l'intero periodo e sulla rapidità con cui gli Stati membri e beneficiari eseguono i pagamenti a favore dei beneficiari finali.

2.4. *La Commissione accoglie con favore la dichiarazione della Corte sul miglioramento della «Relazione sulla gestione finanziaria e di bilancio» e conviene con l'osservazione di quest'ultima secondo cui sono ancora possibili miglioramenti. Per quanto concerne i versamenti ai beneficiari finali, i regolamenti (es. regolamento (CE) n. 1260/1999 per i Fondi strutturali, regolamento (CE) n. 1663/95 per il FEAOG- Garanzia) stabiliscono che gli Stati membri beneficiari rimborsino tempestivamente i beneficiari finali. In futuro la Commissione potrebbe distinguere, nelle informazioni sui Fondi strutturali fornite nella sua «Relazione sulla gestione finanziaria e di bilancio», fra anticipi, versati all'inizio del periodo e necessari per costituire un fondo di rotazione per prefinanziare spese, e rimborsi di spese dichiarate dai beneficiari finali. L'importo degli anticipi (per i Fondi strutturali, 7 %) può essere considerato equivalente al livello massimo di pagamenti della Commissione non ancora versati ai beneficiari finali.*

⁽¹⁾ Per maggiori informazioni di base sul bilancio, cfr. **allegato 1**.

⁽²⁾ http://europa.eu.int/comm/budget/infos/publications_en.htm.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

OSSERVAZIONI GENERALI

Aumento della dotazione di bilancio

2.5. Per il 2003, gli stanziamenti di pagamento totali del bilancio iniziale approvato ⁽³⁾ hanno registrato un incremento dell'1,9 % rispetto al bilancio definitivo 2002. Gli stanziamenti di impegno sono aumentati di appena lo 0,3 %. Secondo la Commissione, il livello praticamente stazionario degli stanziamenti di impegno «dimostra la volontà congiunta dell'autorità di bilancio e della Commissione di tenere sotto controllo i saldi ancora da liquidare, costituiti da impegni assunti ma non ancora pagati» ⁽⁴⁾.

2.6. Gli stanziamenti di impegno e di pagamento sono rimasti al di sotto dei relativi limiti annuali delle prospettive finanziarie di, rispettivamente, 2,6 e 5,4 miliardi di euro ⁽⁵⁾. Per quanto concerne gli impegni, tale margine riguarda perlopiù l'agricoltura: gli altri settori di spesa raggiungono, o si avvicinano, ai rispettivi massimali. Quanto ai pagamenti, il limite delle prospettive finanziarie si applica all'insieme del bilancio e non ai singoli settori.

Un tasso di esecuzione dei pagamenti pari al 92 %

2.7. La **tabella 2.1** presenta il risultato di bilancio dell'esercizio finanziario 2003 sia per gli impegni che per i pagamenti. Nel 2003, la percentuale di stanziamenti di impegno utilizzati (il tasso di esecuzione degli impegni) era del 99 %, quasi identica, quindi, a quella registrata nel 2002 (98 %). La percentuale di stanziamenti di pagamento utilizzati (ossia il tasso di esecuzione dei pagamenti) era pari al 92 %, un tasso superiore a quello del 2002 (86 %). Questo aumento era dovuto principalmente ad una spesa maggiore per le azioni strutturali — è stato speso infatti il 90 % degli stanziamenti di pagamento, contro il 74 % nel 2002 (cfr. paragrafi 2.27-2.30).

2.8. Questi tassi globali di spesa non forniscono un quadro completo dell'esecuzione del bilancio, principalmente per due ragioni. In primo luogo, solo una piccola parte degli impegni effettuati in un dato esercizio forma oggetto di pagamenti nel corso dello stesso (cfr. paragrafi 2.3 e da 2.16 a 2.22). In secondo luogo, i «pagamenti», quali definiti nei conti della Commissione, comprendono anticipi effettuati a favore di amministrazioni degli Stati membri e beneficiari o di altri intermediari ai fini dei pagamenti ai beneficiari finali. Talvolta, come nel caso di Sapard, (cfr. paragrafo 2.43), i versamenti dei fondi ai beneficiari finali richiedono tempi ben più lunghi.

2.8. *Nel caso di Sapard, i pagamenti vengono effettuati previo ricevimento delle richieste ammissibili, in cui i beneficiari devono dimostrare di avere sostenuto spese ammissibili del progetto. Il processo può richiedere tempo. Durante il periodo iniziale di attuazione di Sapard i paesi hanno incontrato di solito difficoltà tecniche e procedurali che hanno determinato ritardi nel trattamento delle domande e delle richieste di pagamento. Per quanto in determinati paesi si registrino ancora problemi, nel complesso la situazione è notevolmente migliorata.*

⁽³⁾ Adottato dal Parlamento europeo il 19 dicembre 2002 (GU L 54 del 28.2.2003).

⁽⁴⁾ Fonte: Bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio finanziario 2003 – Dati, paragrafo 3.

⁽⁵⁾ I successivi bilanci rettificativi hanno portato gli stanziamenti di impegno e di pagamento a livelli inferiori ai limiti di, rispettivamente, 2,5 e 10,4 miliardi di euro.

Tabella 2.1 — Esecuzione del bilancio 2003 per rubrica delle prospettive finanziarie

(milioni di euro e %)

Rubrica delle prospettive finanziarie	Massimale delle prospettive finanziarie	Bilancio		Esecuzione del bilancio					
		Stanziamanti iniziali ⁽¹⁾	Stanziamanti definitivi ⁽²⁾	Impegni e pagamenti effettuati	Tasso di esecuzione	Stanziamanti riportati al 2004	% stanziamanti definitivi disponibili	Stanziamanti annullati	% stanziamanti definitivi disponibili
		(a)	(b)	(c)	(d)	(e) = (d)/(c)	(f)	(g) = (f)/(c)	(h)
<i>Stanziamanti di impegno</i>									
Politica agricola comune	47 378	44 780	44 865	44 462	99 %	41	0,1	361	0,8
Azioni strutturali	33 968	33 980	34 013	33 987	100 %	4	0,0	22	0,1
Politiche interne	6 796	6 796	7 744	7 173	93 %	430	5,6	141	1,8
Azioni esterne	4 972	4 949	5 219	5 067	97 %	94	1,8	59	1,1
Aiuto di preadesione	3 386	3 386	3 449	3 393	98 %	43	1,2	13	0,4
Spese amministrative	5 211	5 360	5 616	5 545	99 %	39	0,7	31	0,6
Riserve	434	434	328	148	45 %	0	0,0	180	54,9
<i>Arrotondamento</i>		1	-1						
Totale	102 145	98 686	101 233	99 775	99 %	651	0,6	807	0,8
<i>Stanziamanti di pagamento</i>									
Politica agricola comune		44 780	45 096	44 379	98 %	331	0,7	385	0,9
Azioni strutturali		33 173	31 838	28 528	90 %	177	0,6	3 134	9,8
Politiche interne		6 204	7 257	5 672	79 %	920	12,7	665	9,2
Azioni esterne		4 844	4 899	4 286	88 %	113	2,3	500	10,2
Aiuto di preadesione		2 707	2 799	2 240	80 %	55	2,0	504	18,0
Spese amministrative		5 360	6 087	5 305	87 %	650	10,7	132	2,2
Riserve		434	364	148	41 %	0	0,0	216	59,3
<i>Arrotondamento</i>		1	-1					-1	
Totale	102 767	97 318	98 339	90 558	92 %	2 246	2,3	5 535	5,6

⁽¹⁾ Bilancio definitivo adottato dal Parlamento europeo il 19 dicembre 2002 (GU L 54 del 28.2.2003).⁽²⁾ Stanziamanti di bilancio modificati a seguito dei bilanci rettificativi e degli storni, comprendenti gli stanziamanti riportati dal 2002, gli stanziamanti risultanti dai contributi di terzi e altre entrate con destinazione specifica e gli stanziamanti ricostituiti.

Fonte: conti annuali 2003.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Un'eccedenza più limitata e meglio gestita

2.9. Nel 2003 l'eccedenza di bilancio ⁽⁶⁾ è ammontata in totale a 5,5 miliardi di euro (per un'analisi, cfr. **tabella 2.2**). Pur rimanendo, in termini assoluti, considerevole, essa risulta più contenuta rispetto ai 7,4 miliardi di euro del 2002 e ai 15,0 miliardi di euro del 2001.

Tabella 2.2 — Composizione dell'eccedenza di bilancio 2003 (e 2002)

(milioni di euro)

	2003				2002		
	<i>Iscritte in bilancio</i>	<i>Bilancio rettificativo ⁽²⁾</i>	<i>Riscosse</i>	<i>Contributo all'eccedenza</i>	<i>Iscritte in bilancio</i>	<i>Riscosse</i>	<i>Contributo all'eccedenza</i>
Entrate							
Risorse proprie	88 989	- 4 978	83 633	- 378	80 926	79 775	- 1 151
Altre entrate	8 514		9 836	1 322	15 126	15 659	533
Totale	97 503	- 4 978	93 469	944	96 052	95 434	- 618
Spese							
	<i>Sottoutilizzo ⁽¹⁾</i>	<i>Bilancio rettificativo ⁽²⁾</i>	<i>Meno riporti al 2004 ⁽³⁾</i>		<i>Sottoutilizzo ⁽¹⁾</i>	<i>Meno riporti al 2003 ⁽³⁾</i>	
Agricoltura	717		- 331	386	1 419	- 315	1 104
Azioni strutturali	8 310	- 5 000	- 177	3 133	8 104	- 3 254	4 850
Politiche interne	1 585		- 920	665	1 390	- 750	640
Azioni esterne	613		- 113	500	546	- 68	478
Aiuto di preadesione	559		- 55	504	849	- 51	798
Spese amministrative	760	22	- 650	132	645	- 548	97
Riserve	216		0	216	481	- 9	472
Arrotondamento	- 1			- 1	1		1
Totale	12 759	- 4 978	- 2 246	5 535	13 434	- 4 995	8 440
Differenze di cambio				- 109			- 253
Entrate assegnate ⁽⁴⁾				- 740			0
Altro ⁽⁵⁾				- 146			- 147
Totale eccedenza				5 484			7 422

⁽¹⁾ Compreso l'annullamento degli stanziamenti inutilizzati riportati per 2 074 milioni di euro (309 milioni di euro nel 2002).

⁽²⁾ Bilanci rettificativi 6/2003 e 7/2003.

⁽³⁾ L'importo riportato comprende 1 044 milioni di euro relativi a entrate provenienti da terzi cui non si applicano le normali regole di annullamento per i riporti (684 milioni di euro nel 2002).

⁽⁴⁾ Adeguamenti per entrate assegnate percepite ma non iscritte in bilancio. Per il 2002 non sono necessari adeguamenti a causa delle diverse procedure di bilancio.

⁽⁵⁾ Altri elementi connessi principalmente agli stanziamenti di reimpiego riportati.

Fonte: Conti annuali 2003.

⁽⁶⁾ L'eccedenza non è una riserva cui attingere negli esercizi successivi. Nella maggior parte dei casi, gli stanziamenti di pagamento inutilizzati vengono cancellati e vanno quindi perduti.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

2.10. Riguardo all'esercizio finanziario 2002, la Corte aveva criticato la Commissione per non aver preso provvedimenti a fronte del considerevole sottoutilizzo degli stanziamenti, e ciò nonostante la situazione fosse prevedibile già prima della fine dell'esercizio (7). Nel 2003, la Commissione ha adottato misure specifiche per migliorare le previsioni sull'impiego delle risorse di bilancio, tenendo conto delle informazioni provenienti dagli Stati membri e beneficiari. Grazie alla migliore qualità delle informazioni ottenute, la Commissione ha potuto proporre il bilancio rettificativo di cui sopra che ha ridotto gli stanziamenti di pagamento di 5 miliardi di euro, con una corrispondente riduzione delle entrate.

2.11. L'azione della Commissione nel corso del 2003 ha costituito un miglioramento significativo, rispetto all'esercizio precedente, della gestione di bilancio. Tuttavia, nonostante tale intervento, l'entità dell'eccedenza residua (5,5 miliardi di euro) fa pensare che la riduzione degli stanziamenti avrebbe potuto essere molto più consistente.

2.12. La **tabella 2.3** mostra il livello di sottoutilizzo globale degli stanziamenti, e le relative conseguenze, nell'ultimo quinquennio. Nell'arco di questo periodo, il sottoutilizzo ha condotto all'annullamento di 39,9 miliardi di euro di stanziamenti di pagamento. Nello stesso periodo, il bilancio è aumentato del 16,3 %, il che equivale a un totale complessivo di 53,6 miliardi di euro di stanziamenti supplementari.

Tabella 2.3 — Sottoutilizzo degli stanziamenti dal 1999 al 2003

	(milioni di euro)				
	1999	2000	2001	2002	2003
Sottoutilizzo (1)	7 071	11 478	17 173	13 434	12 759
<i>Percentuale del bilancio</i>	8,1 %	12,1 %	17,7 %	13,6 %	13,0 %
con conseguente:					
bilancio rettificativo	0	0	0	0	4 978
riporto	5 019	2 609	2 188	4 995	2 246
annullamento	2 052	8 868	14 985	8 440	5 535

(1) Sottoutilizzo lordo degli stanziamenti di pagamento dell'esercizio e degli stanziamenti riportati.

Fonte: Conti annuali 1999-2003.

2.13. La Corte osserva che non è realistico aspettarsi un'esecuzione integrale della dotazione di bilancio. Le spese devono essere legittime e regolari e rispettare i principi della sana gestione finanziaria. Nei settori di bilancio che prevedono una gestione concorrente (oltre l'80 % in termini di valore), se non pervengono domande da parte degli Stati membri o di altri intermediari la Commissione non può procedere ai pagamenti. Anche per quanto concerne le spese gestite in maniera diretta, la Commissione dipende spesso dalle richieste dei beneficiari. Se i fondi continuano ad essere sottoutilizzati, si aggraverà l'accumularsi degli impegni in sospeso (cfr. paragrafi da 2.16 a 2.22) e i pagamenti si concentreranno alla fine del periodo di programmazione, con conseguenti difficoltà di gestione.

(7) Paragrafo 2.10 della relazione annuale della Corte sull'esercizio finanziario 2002.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Un riporto più realistico degli stanziamenti all'esercizio successivo

2.14. Come precisato dalla Corte nella relazione annuale sull'esercizio finanziario 2002 ⁽⁸⁾, il riporto di stanziamenti da un esercizio all'altro complica inutilmente la gestione, la contabilità e la stesura di relazioni in materia di bilancio. Il riporto dal 2002 di stanziamenti di pagamento per 5,0 miliardi di euro, che ha notevolmente ridotto l'eccedenza registrata in tale esercizio, ha superato di gran lunga i riporti degli esercizi precedenti (cfr. **tabella 2.3**). Dell'importo riportato, 3,3 miliardi di euro rappresentavano stanziamenti per la liquidazione delle domande di pagamento del saldo relative al periodo di programmazione 1994-1999 dei Fondi strutturali. Nella sua relazione annuale sull'esercizio finanziario 2002 ⁽⁹⁾, la Corte aveva avvertito che probabilmente la Commissione non sarebbe stata in grado di liquidare gli stanziamenti in questione, come in realtà è avvenuto: nel 2003, 1,9 miliardi di euro di tali stanziamenti sono stati annullati, incrementando quindi l'eccedenza.

2.15. Gli stanziamenti di pagamento riportati dal 2003 al 2004 ammontano a 2,2 miliardi di euro, di cui 1,2 miliardi di euro riguardano il bilancio operativo e 1,0 miliardi di euro i fondi di terzi (cfr. paragrafo 2.37). Se paragonato al 2002, questo livello di riporti appare più realistico.

L'aumento persistente degli impegni ancora da liquidare

2.16. All'inizio del ciclo di programmazione di spese relative a programmi pluriannuali, può accadere che gli Stati membri e beneficiari necessitino di molto tempo per instaurare le procedure amministrative e di controllo necessarie, identificare ed approvare i progetti idonei ad usufruire del finanziamento comunitario e per procurare i cofinanziamenti nazionali necessari. Pertanto, al di là del pagamento dei primi anticipi, che precedono le spese di realizzazione del progetto, spesso è difficile per la Commissione procedere a pagamenti cospicui a carico del bilancio prima di aver raggiunto una fase avanzata del ciclo di programmazione. Il bilancio degli stanziamenti di pagamento dovrebbe essere più realistico e considerare maggiormente il ciclo del programma e la capacità degli Stati membri di assorbire la spesa. Gli impegni vengono contratti all'inizio del programma (tranne nel caso dei Fondi strutturali, in cui sono eseguiti su base annuale — cfr. paragrafo 2.33) e riportati ⁽¹⁰⁾ fino al momento in cui hanno luogo i pagamenti corrispondenti.

2.14. La Commissione ritiene che la procedura di riporto definita dal quadro regolamentare sia adeguata, piuttosto semplice, pratica e trasparente (cfr. risposta della Commissione alla relazione annuale 2002, paragrafi 2.11 e 2.48).

Dopo il riporto, l'importo degli stanziamenti di pagamento del bilancio per la copertura delle richieste finali per il periodo di programma 1994-1999 era in linea con le richieste di pagamento previste dagli Stati membri in relazione agli impegni in sospeso. Gli stanziamenti disponibili si sono rivelati superiori al necessario per due motivi. In primo luogo, le previsioni sottostimavano l'importo degli impegni che non sarebbero stati richiesti e avrebbero quindi dovuto essere disimpegnati. Concretamente, nel 2003 sono stati disimpegnati 2,8 miliardi di euro di impegni, oltre ai 3,5 miliardi di euro versati. In secondo luogo, i documenti di chiusura (pervenuti per la maggior parte appena prima della scadenza del termine del 31 marzo 2003) erano di qualità diseguale e richiedevano in molti casi chiarimenti e ulteriore lavoro da parte degli Stati membri, con conseguenti ritardi nella chiusura in detti casi fino al 2004.

2.16. La Commissione riconosce che la dotazione per gli stanziamenti di pagamento dovrebbe essere più realistica e tenere maggiormente in considerazione il ciclo del programma e la capacità degli Stati membri di assorbire le spese. I bilanci di pagamenti presentati dalla Commissione rappresentano le sue stime migliori dell'effettivo fabbisogno di pagamenti. Poiché facendo affidamento sulle previsioni degli Stati membri il fabbisogno è stato sovrastimato, nell'elaborazione del bilancio la Commissione ha fatto ricorso alle proprie stime, basate su modelli di esecuzione recenti e tendenze prevedibili. In conseguenza di ciò, negli ultimi esercizi i tassi di esecuzione sono migliorati.

La sovrapposizione di cicli di programma per i programmi pluriennali permette di migliorare l'evoluzione dei pagamenti nel tempo. Ad esempio, all'inizio di un nuovo periodo di programma per i Fondi strutturali, i pagamenti effettuati rispetto ai programmi del periodo precedente compensano di norma il livello ridotto dei pagamenti nel quadro dei programmi in

⁽⁸⁾ Paragrafo 2.11.

⁽⁹⁾ Paragrafo 2.26.

⁽¹⁰⁾ Purché siano soddisfatte talune condizioni, come la fissazione — secondo i principi della sana gestione finanziaria — di una data finale di attuazione (articolo 77 del regolamento finanziario) o l'applicazione di misure specifiche, come la regola dell'anno $n + 2$ in relazione ai Fondi strutturali (cfr. paragrafo 2.35).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

corso prima che essi raggiungano la velocità di crociera. Questo effetto compensatorio è stato meno evidente fra il periodo 1994-1999 e quello 2000-2006 soprattutto perché fra i due periodi si è passati da un sistema basato sugli anticipi a uno basato sui rimborsi. La Commissione rimanda alla sua comunicazione del 20 settembre 2002 «Evoluzione dell'esecuzione di bilancio dei fondi strutturali e in particolare dei RAL» (COM(2002) 528 def.).

2.17. Più il valore degli impegni non ancora liquidati è elevato, più aumenta, negli esercizi successivi, la domanda in termini di stanziamenti di pagamento. Gli sfasamenti temporali inerenti alla procedura di bilancio sono illustrati nella **tabella 2.4**. Per quanto riguarda gli stanziamenti «dissociati» ⁽¹⁾, i pagamenti effettuati nel 2003 in relazione a impegni contratti nello stesso anno sono ammontati in totale a soli 5,7 miliardi di euro, pari all'11 % dei 49,6 miliardi di euro impegnati. In pratica, la liquidazione degli impegni può richiedere diversi anni; in alcuni casi, gli impegni non sfociano mai in pagamenti e devono essere annullati — (cfr. paragrafo 2.21).

2.17. *L'intervallo fra gli impegni e i pagamenti delle spese «dissociate», responsabile dei «RAL», è implicito nell'iscrizione a bilancio di tali spese. Come osservato nella risposta al punto precedente, l'evoluzione di tali spese migliora nel tempo a causa della sovrapposizione dei periodi delle prospettive finanziarie.*

Tabella 2.4 — Evoluzione del saldo degli impegni non ancora liquidati nel 2003

(milioni di euro)

	Totale generale	Spese non dissociate				Spese dissociate				
		Agricoltura	Amministrazione	Riserve	Totale non dissociato	Azioni strutturali	Politiche interne	Azioni esterne	Preadesione	Totale dissociato
Impegni riportati										
Saldo riportato	99 820	231	473	0	704	66 731	11 205	12 763	8 417	99 116
Pagamenti	- 35 590	- 210	- 376	0	- 586	- 26 603	- 3 405	- 2 865	- 2 131	- 35 004
Disimpegni	- 4 138	- 3	- 11	0	- 14	- 2 917	- 504	- 658	- 45	- 4 124
Annullamenti	- 102	- 19	- 83	0	- 102	0	0	0	0	0
Impegni contratti nel 2003										
Impegni contratti	99 775	44 462	5 545	148	50 155	33 987	7 173	5 067	3 393	49 620
Pagamenti	- 54 968	- 44 169	- 4 929	- 148	- 49 246	- 1 925	- 2 267	- 1 421	- 109	- 5 722
Annullamenti	- 6	0	- 6	0	- 6	0	0	0	0	0
Saldo riportato	104 791	292	613	0	905	69 273	12 202	12 886	9 525	103 886

Fonte: Conti annuali 2003.

⁽¹⁾ Spesa relativa alle azioni strutturali, alle politiche interne, alle azioni esterne e agli aiuti di pre-adesione.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

2.18. Alla fine del 2003, gli impegni da liquidare ammontavano in totale a 104,8 miliardi di euro (cfr. **tabella 2.4**); questo importo equivale al 94 % degli stanziamenti di impegno 2004 (UE-25) e rappresenta un aumento del 5,0 % rispetto al 2002. Tale incremento si è verificato nonostante:

- il disimpegno di 4,1 miliardi di euro, dei quali 2,7 miliardi di euro riguardavano una procedura speciale (cfr. paragrafo 2.21),
- una situazione quasi statica degli stanziamenti d'impegno nel 2003 (cfr. paragrafo 2.5), e
- l'inclusione nel bilancio di stanziamenti di pagamento supplementari destinati specificatamente ad alleviare il problema.

Per quanto concerne le spese dissociate, il saldo degli impegni ancora da liquidare rappresenta circa 2,5 anni di pagamenti al tasso di esecuzione attuale. In una fase analoga del precedente periodo di applicazione delle prospettive finanziarie (1996), gli impegni ancora da liquidare per gli stanziamenti dissociati ammontavano a 47,9 miliardi di euro, un importo equivalente a quasi un anno e mezzo di pagamenti al tasso di esecuzione registrato in quel periodo.

2.19. Il saldo degli impegni non ancora liquidati non rappresenta però l'insieme degli impegni giuridici di spesa contratti dall'Unione, a causa, principalmente, della procedura di impegno dei Fondi strutturali (cfr. paragrafo 2.33). Il saldo delle spese oggetto di impegni giuridici alla fine del 2003 e concernenti il periodo di programmazione 2000-2006, indicati nei conti annuali come voci fuori bilancio ma non ancora iscritte come impegni nei bilanci annuali, ammonta a circa 95 miliardi di euro (cfr. paragrafo 2.34). Tenendo conto di ciò, il totale degli impegni ancora da liquidare (mancano circa tre anni alla fine dell'attuale periodo di programmazione) si situa attorno a 200 miliardi di euro, corrispondenti a cinque anni di pagamenti al tasso di esecuzione attuale ⁽¹²⁾. Benché il termine ultimo per l'esecuzione dei pagamenti vada oltre la fine del periodo di programmazione ⁽¹³⁾, un livello elevato di impegni in sospeso esercita una certa pressione sugli stanziamenti di pagamento e rischia di ritardare la chiusura dei programmi. Questi fattori rischiano di ripercuotersi sull'esecuzione del bilancio dei primi esercizi del prossimo periodo di programmazione, come già accaduto in passato.

2.18. *Il raffronto del livello degli impegni in sospeso fra il 1996 e il 2003 dovrebbe essere valutato tenendo conto del fatto che il sistema si è modificato sia per gli impegni che per i pagamenti annuali per i Fondi strutturali.*

2.19. *La Commissione rinvia alla propria risposta al paragrafo 2.48.*

⁽¹²⁾ Nonostante gli impegni annuali da contrarre nell'arco del periodo negli altri settori di bilancio.

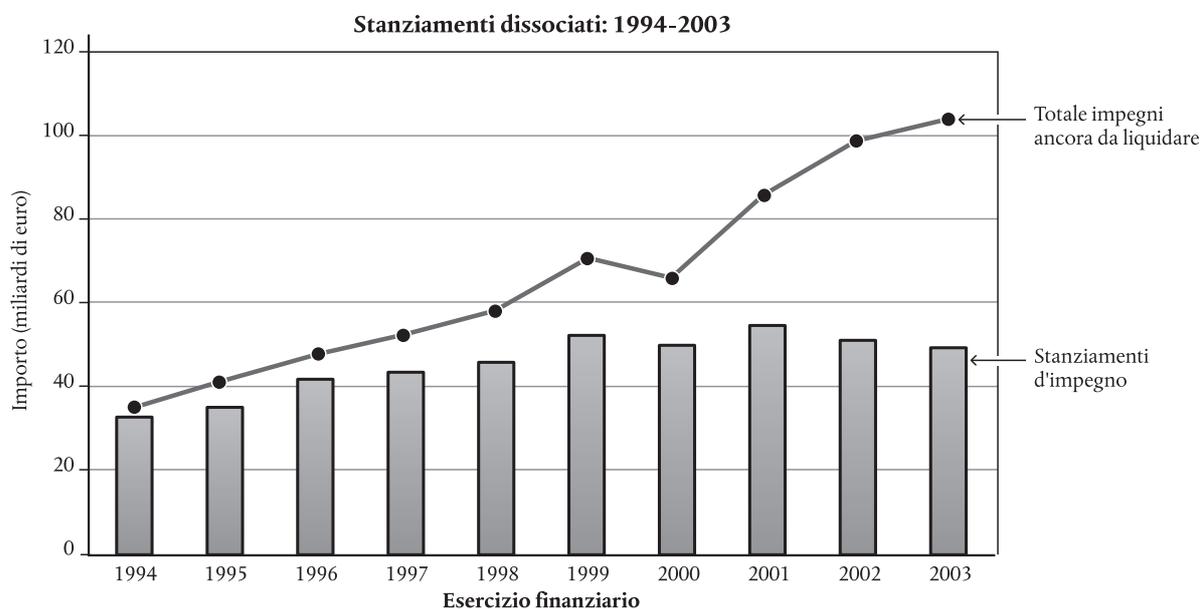
⁽¹³⁾ Fino alla fine del 2008 per i pagamenti negli Stati membri, fino al 2010 per i pagamenti finali da parte della Commissione [COM(2002) 528 def. del 20.9.2002].

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

2.20. Il **grafico 2.1** indica gli importi degli impegni non ancora liquidati relativi agli stanziamenti dissociati per gli ultimi dieci anni, rispetto agli stanziamenti d'impegno di ciascun esercizio. Nell'ultimo quinquennio, il valore degli impegni ancora da liquidare per gli stanziamenti dissociati è aumentato del 47 %, per due ragioni: innanzitutto, gli esercizi 2000-2003 hanno costituito, per i principali programmi, una fase di avviamento ⁽¹⁴⁾ (cfr. paragrafo 2.16); secondariamente, gli stanziamenti di pagamento continuano ad essere sottoutilizzati (cfr. paragrafi 2.12 e 2.13).

Grafico 2.1 — Impegni non ancora liquidati dal 1994 al 2003



N.B.: Gli stanziamenti dissociati comprendono le spese relative alle azioni strutturali, le politiche interne, alle azioni esterne e gli aiuti di preadesione.
Fonte: Conti annuali 1994-2003.

⁽¹⁴⁾ Fondi strutturali, 2000-2006; VI° Programma quadro relativo alla spesa per la ricerca e la tecnologia — 2002-2006.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

2.21. Da diversi anni, la Corte insiste sulla necessità che la Commissione identifichi e adotti provvedimenti riguardo a impegni di vecchia data ancora da liquidare, che potrebbero non dare mai luogo a pagamenti. Alla fine del 2002, l'Autorità di bilancio e la Commissione si sono impegnate, in una dichiarazione congiunta, ad affrontare, entro la fine del 2003, il problema degli impegni non ancora liquidati di importo «potenzialmente abnorme»⁽¹⁵⁾. Durante il 2003, su 17,3 miliardi di euro identificati come «potenzialmente abnormi», sono stati eseguiti pagamenti per 4,0 miliardi di euro ed effettuati disimpegni per 2,7 miliardi di euro; 10,6 miliardi di euro sono risultati validi e quindi mantenuti.

2.22. Gli attuali dati di bilancio e la relativa analisi non forniscono informazioni sufficienti sulle possibili ripercussioni dell'alto livello di impegni non ancora liquidati, nonché sullo stato di attuazione complessivo dei vari programmi comunitari. Il livello elevato di impegni ancora da liquidare rappresenta una domanda significativa di pagamenti futuri, che potrebbe risultare difficile da gestire nell'ambito della procedura di bilancio e nel rispetto delle prospettive finanziarie.

2.22. Per i Fondi strutturali la Commissione fornisce già informazioni, fra l'altro, sullo stato cumulativo dell'esecuzione nella sua «Analisi dell'esecuzione di bilancio dei Fondi strutturali»; tuttavia, è pronta a fornire ulteriori informazioni (cfr. risposta al paragrafo 2.50). In futuro la richiesta di pagamenti dovrebbe essere ridotta dalla regola «n+2» (cfr. risposta al paragrafo 2.48).

OSSERVAZIONI SPECIFICHE

Entrate della Comunità

2.23. La tabella 3.1 presenta un riepilogo delle entrate comunitarie nell'esercizio 2003 e il grafico 3.1 illustra la ripartizione dei vari tipi di entrate. Il grafico 3.2 presenta l'evoluzione delle entrate effettive nell'arco del periodo 1989-2003. In particolare, si è registrata una diminuzione delle risorse proprie tradizionali e della risorsa IVA; la risorsa proveniente dal reddito nazionale lordo (RNL) è aumentata. Il bilancio rettificativo n. 6/2003 del 4 dicembre 2003 ha ridotto di 5,0 miliardi di euro le entrate necessarie per il 2003.

2.24. Le entrate percepite della risorsa basata sull'IVA sono diminuite del 5,0 % rispetto al 2002, a seguito degli adeguamenti delle basi IVA degli esercizi precedenti, delle fluttuazioni del tasso di cambio sterlina/euro e di un'aliquota IVA uniforme inferiore a quella precedente. Inoltre, una diminuzione del 2 % dell'RNL previsto ha inciso sulla risorsa IVA attraverso la procedura di livellamento⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁵⁾ Definiti come impegni per i quali non sono stati eseguiti pagamenti negli ultimi due anni e impegni iscritti in bilancio da almeno cinque esercizi finanziari.

⁽¹⁶⁾ La risorsa IVA è tratta dalla base IVA, definita come il valore totale dei beni e dei servizi soggetti a IVA ai sensi della VI direttiva. Tale base è livellata in modo da non superare in ciascun paese il 50 % dell'RNL. Una diminuzione dell'RNL comporta anche una riduzione della risorsa IVA.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Agricoltura

2.25. Gli stanziamenti disponibili nel 2003 per impegni e pagamenti nel settore agricolo sono ammontati in totale a, rispettivamente, 44,9 miliardi e 45,1 miliardi di euro ⁽¹⁷⁾, registrando quindi un aumento dell'1,2 % rispetto al 2002. La spesa finale è ammontata a 44,5 miliardi di euro per gli impegni (tasso di esecuzione: 99 %) e a 44,4 miliardi di euro per i pagamenti (tasso di esecuzione: 98 %).

2.26. Il tasso di utilizzo più basso (64 %) ha riguardato un'ampia serie di misure, che assorbono, nell'insieme, il 3 % degli stanziamenti totali autorizzati, tra cui restituzioni all'esportazione di prodotti trasformati, programmi alimentari e misure veterinarie («spese accessorie»). Il sottoutilizzo degli stanziamenti è dovuto principalmente ai ritardi nell'attuazione delle misure veterinarie e fitosanitarie. Tale spesa comprende inoltre la maggior parte degli importi riportati al 2004. Negli altri settori di bilancio, compreso lo sviluppo rurale ⁽¹⁸⁾, l'esecuzione è stata quasi totale.

2.26. *Nelle misure veterinarie e fitosanitarie per il 2003 è stato impegnato il 99,7 % degli stanziamenti di impegno. Il riporto di una larga parte di pagamenti al 2004 è dovuto al fatto che, secondo la base giuridica, gli Stati membri hanno tempo fino a un certo momento dell'anno n+1 (2004) per chiedere i pagamenti relativi ad attività convenute con la Commissione ed eseguite nell'anno n (2003). Per la Commissione questi pagamenti sono coperti dagli impegni effettuati nell'anno n (2003).*

Azioni strutturali

2.27. Gli stanziamenti d'impegno per l'esercizio 2003 sono aumentati dello 0,4 % rispetto al 2002. Gli stanziamenti di pagamento hanno registrato un aumento del 3,2 % rispetto al 2002. I pagamenti, con un tasso di esecuzione globale (dopo l'annullamento di cui al paragrafo seguente) pari al 90 %, denotano un incremento sensibile dell'esecuzione rispetto al 2002 (74 %).

2.28. Il sottoutilizzo lordo degli stanziamenti iniziali è dell'ordine di 8,3 miliardi di euro, un livello simile a quello del 2002 (cfr. la **tabella 2.2**). Tuttavia, essendosi resa conto dell'impossibilità di utilizzarli, la Commissione ha annullato stanziamenti di pagamento per 5,0 miliardi di euro, riducendo pertanto l'impatto sull'eccedenza globale (cfr. paragrafo 2.31). Malgrado un sottoutilizzo netto di 3,3 miliardi di euro per l'insieme delle azioni strutturali, sono aumentati notevolmente gli esborsi effettuati a titolo dell'obiettivo 2, relativamente al quale il tasso di esecuzione è aumentato dal 48 % del 2002 al 91 % nel 2003 (percentuale basata su una dotazione di bilancio aumentata dell'1,1 %).

⁽¹⁷⁾ Compresi gli importi riportati dal 2002.

⁽¹⁸⁾ Diversamente da quanto avvenuto nel 2002, quando il sottoutilizzo dei fondi nel campo dello sviluppo rurale è stato considerevole (paragrafo 2.19, relazione annuale della Corte sull'esercizio finanziario 2002).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

2.29. Per le Iniziative comunitarie, che sono programmi svolti negli Stati membri su iniziativa della Commissione, nel 2002 il tasso di attuazione era appena del 25 %, ragion per cui nel 2003 la dotazione di bilancio è stata ridotta del 2,0 %. Nel 2003 il tasso di spesa è stato del 48 %, principalmente a causa di ritardi nella chiusura dei programmi del periodo di programmazione 1994 -1999 (tasso di spesa: 30 %) dovuti alla presentazione tardiva delle domande finali da parte degli Stati membri. Per quanto concerne i pagamenti eseguiti nel 2003 per il periodo 2000-2006, il tasso di spesa è ammontato al 75 %.

2.30. Per i pagamenti in corso nel quadro dei programmi attuali dei Fondi strutturali (periodo 2000-2006), che rappresentano circa il 74 % del bilancio totale iniziale in questo settore, il tasso di esecuzione si è situato attorno al 96 %, superando il 91 % raggiunto nel 2002. Per la chiusura dei programmi 1994-1999, il tasso di esecuzione è stato nettamente inferiore. Per l'esercizio 2003 erano disponibili stanziamenti di pagamento per 11,0 miliardi di euro, dei quali solo 3,5 miliardi di euro (32 %) ⁽¹⁹⁾ sono stati utilizzati. La Commissione ha risposto annullando, mediante un bilancio rettificativo, 5 miliardi di euro di stanziamenti di pagamento relativi ai programmi precedenti al 2002; il tasso di spesa globale è risultato pertanto più elevato (cfr. paragrafo 2.27).

2.31. Nella sua relazione annuale sull'esercizio finanziario 2002 ⁽²⁰⁾, la Corte sottolineava il carattere inadeguato delle previsioni elaborate dagli Stati membri, ravvisando in tale carenza una delle ragioni principali per cui la Commissione non è stata in grado di rispondere in maniera tempestiva ed appropriata al sottoutilizzo degli stanziamenti. Nel 2003 sono stati compiuti degli sforzi per migliorare la procedura di previsione, a seguito dei quali il tasso di errore globale delle previsioni per i Fondi strutturali è sceso dal 73 % al 50 %. Ad ogni modo, esiste tuttora una discrepanza fra pagamenti previsti ed effettivi dell'ordine di 13,0 miliardi di euro. Per i programmi 2000-2006, la migliore stima elaborata a livello di Stato membro superava del 12 % il fabbisogno reale, mentre la peggiore superava di due volte e mezza le necessità effettive. In cinque Stati membri, la differenza fra previsione e realtà superava 1 miliardo di euro.

2.30. *Oltre ai pagamenti per i programmi 1994-1999 (3,5 miliardi di euro) sono stati impegnati circa 2,8 miliardi di euro. L'effetto combinato di pagamenti e disimpegni ha ridotto i RAL per i programmi 1994-1999 da 15,4 miliardi di euro alla fine del 2002 a 9,1 miliardi di euro alla fine del 2003 (una riduzione del 41 %).*

2.31. *La Commissione rinvia alla propria risposta al paragrafo 2.16.*

⁽¹⁹⁾ Come indicato al paragrafo 2.26 della relazione annuale della Corte sull'esercizio finanziario 2002, vi sono stati ritardi nella chiusura dei programmi da parte della Commissione dovuti al fatto che la maggior parte delle domande erano pervenute poco prima della scadenza (31 marzo 2003) e che spesso erano incomplete, comportando il forte rischio che i pagamenti potessero essere eseguiti solo nel 2004. Le previsioni della Commissione non hanno tenuto sufficientemente conto di questi possibili ritardi.

⁽²⁰⁾ Paragrafo 2.24.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

2.32. Nonostante le misure adottate affinché le domande di pagamento siano trasmesse dagli Stati membri in maniera omogenea in tutto l'arco dell'anno ⁽²¹⁾, durante il 2003, più della metà dei pagamenti sono stati effettuati fra settembre e dicembre e un quarto nel solo mese di dicembre. Questa concentrazione delle operazioni da trattare alla fine dell'anno impone al personale gestionale della Commissione una mole di lavoro irragionevole.

2.32. *La Commissione ha scarsa influenza sul modello delle dichiarazioni di spesa degli Stati membri. Il regolamento stabilisce che le richieste di pagamento vengano trasmesse tre volte all'anno, la terza entro la fine di ottobre, ma non prevede sanzioni. La regola «n+2» ha un doppio effetto: da un lato, incoraggia gli Stati membri a presentare richieste di pagamento consistenti appena prima della fine dell'anno, dall'altro, i solleciti regolari della Commissione sulla situazione dei programmi riguardo alla regola li spingono ad accelerare le richieste.*

Aumento degli impegni ancora da liquidare

2.33. Gli stanziamenti di impegno per il periodo 2000-2006 del Fondo strutturale devono essere imputati in bilancio conformemente alla dotazione prevista nelle prospettive finanziarie, stabilite dal Consiglio europeo di Berlino. La dotazione globale assegnata per sette anni ammonta a 230,2 miliardi di euro ⁽²²⁾ (per i Fondi strutturali e il Fondo di coesione insieme). Dei 210,6 miliardi di euro relativi ai Fondi strutturali, 201,1 miliardi di euro ⁽²³⁾ sono stati assegnati agli Stati membri (con impegni giuridici) attraverso programmi di spesa concordati fra il 2000 e il 2002. Nell'arco del periodo di programmazione settennale, si procede ogni anno agli impegni di bilancio. A causa dei ritardi verificatisi nell'adozione dei nuovi programmi, il livello previsto di impegni giuridici non ha potuto essere rispettato; di conseguenza, a partire dal 2002, i limiti delle prospettive finanziarie sono stati aumentati degli stanziamenti non utilizzati nel 2000 e nel 2001.

2.34. Per il periodo 2000-2002, il sottoutilizzo netto degli stanziamenti di pagamento per le azioni strutturali è ammontato in totale a 26,6 miliardi di euro (2000: 8,0 miliardi di euro; 2001: 10,5 miliardi di euro; 2002: 8,1 miliardi di euro). Nel 2003, gli impegni non ancora liquidati relativi alle azioni strutturali sono aumentati di 2,5 miliardi di euro, raggiungendo i 69,3 miliardi di euro, pari a quasi due anni e mezzo di pagamenti al tasso di esecuzione 2003. Per quanto concerne il periodo di programmazione 2000-2006, gli impegni ancora da liquidare sono aumentati del 19 %, raggiungendo i 53,2 miliardi di euro (ossia 2,3 volte la spesa attuale). Inoltre, gli impegni giuridici contratti successivamente al Consiglio europeo di Berlino, ma non ancora trasformati in impegni di bilancio (cfr. paragrafo 2.33), ammontano in totale a 95 miliardi di euro ⁽²⁴⁾; in totale, gli impegni non ancora liquidati superano i 164 miliardi di euro, equivalenti a quasi sei anni di pagamenti.

⁽²¹⁾ A norma dell'articolo 2932, paragrafo 3, delle disposizioni generali dei Fondi strutturali, gli Stati membri fanno in modo, nei limiti del possibile, che le domande per i pagamenti intermedi vengano raggruppate e presentate alla Commissione tre volte l'anno; l'ultima presentazione non deve essere posteriore al 31 ottobre.

⁽²²⁾ Ai prezzi 2003.

⁽²³⁾ È stato trattenuto un importo di 8,4 miliardi di euro come riserva di performance, mentre 1,1 miliardi di euro per l'assistenza tecnica e misure innovative non sono stati pre-assegnati.

⁽²⁴⁾ Cfr. impegni fuori bilancio nei conti annuali, voce n. 5 delle sopravvenienze passive.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

2.35. Per il periodo di programmazione 2000-2006, sono state introdotte nuove norme per quanto concerne il disimpegno automatico di impegni che non hanno formato oggetto di alcun pagamento nei due anni successivi all'esercizio in cui l'impegno è stato contratto. I disimpegni effettuati in questo modo nel 2003 sono ammontati ad appena 31 milioni di euro, dei quali 24 milioni di euro riguardano il FSE e 7 milioni di euro il FEAOG-Orientamento. Per quanto concerne il FESR non si è proceduto ad alcun disimpegno in quanto gli Stati membri hanno inoltrato domande di pagamenti intermedi. Vi è il rischio, però, che gli Stati membri dichiarino spese non ammissibili per impedire l'annullamento degli impegni.

2.35. *La Commissione ha riconosciuto il rischio a cui accenna la Corte e ha preso iniziative intensificando i controlli sulle richieste di pagamento.*

Politiche interne

2.36. Le spese che rientrano nell'ambito della categoria delle prospettive finanziarie relativa alle politiche interne sono gestite, per la maggior parte, direttamente dalla Commissione e riguardano perlopiù la ricerca e lo sviluppo tecnologico, che nel 2003 hanno beneficiato del 58 % dei pagamenti. Gli stanziamenti di pagamento approvati hanno registrato in media, rispetto al 2002, un incremento dello 0,8 %, con ampi scarti fra le varie linee di bilancio. Ad esempio, gli stanziamenti di pagamento in materia di ricerca e sviluppo tecnologico hanno subito una riduzione del 2,7 %, mentre la dotazione delle reti transeuropee è stata aumentata del 12 %. Gli stanziamenti di impegno approvati sono aumentati, in media, del 3,4 %.

2.37. Il tasso di esecuzione dei pagamenti è stato del 78 %, in calo rispetto all'83 % del 2002. Questo sottoutilizzo, tuttavia, che ha contribuito all'eccedenza globale per 626 milioni di euro, è riconducibile in gran parte alle disposizioni speciali riguardanti le «entrate assegnate provenienti da terzi»⁽²⁵⁾. Quando paesi terzi contribuiscono ai programmi comunitari, i contributi vengono contabilizzati nell'esercizio in cui sono stati percepiti sia come stanziamenti di impegno che come stanziamenti di pagamento, anche se il tempo necessario per attuare i progetti comporta il frazionamento della domanda di pagamento nell'arco di diversi anni. Gli stanziamenti di pagamento inutilizzati sono riportati di diritto finché i fondi possono essere utilizzati, determinando una riduzione corrispondente del tasso di esecuzione. Su un sottoutilizzo lordo per l'esercizio in causa di 1,6 miliardi di euro, 0,8 miliardi rappresentano la spesa connessa alle entrate provenienti da terzi (tasso di esecuzione del 27 %), mentre l'uso dei normali stanziamenti di bilancio (in misura del 93 %) ha contribuito al saldo.

⁽²⁵⁾ Cfr. paragrafi 2.32 e 2.33 della relazione annuale della Corte sull'esercizio finanziario 2002.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

2.38. Alla fine dell'esercizio finanziario 2003, gli impegni non ancora liquidati ammontavano a 12,2 miliardi di euro (con un aumento dell'8,9 % rispetto al 2002) equivalenti a oltre due anni di pagamenti al tasso di esecuzione attuale. Ciò rispecchia il maggiore aumento, nell'esercizio in causa, degli impegni rispetto ai pagamenti (3,4 % contro 0,8 %) dovuto in parte al fatto che il 2003 era prossimo all'inizio del sesto Programma quadro (VI PQ) per la ricerca e lo sviluppo tecnologico (2002-2006).

Azioni esterne

2.39. La spesa relativa alle azioni esterne è gestita, perlopiù, direttamente dalla Commissione e comprende numerose linee di bilancio diverse, nessuna delle quali rappresenta un importo superiore al 16 % del totale. La dotazione di bilancio approvata per gli impegni ha superato del 3,0 % quella del 2002. Per i pagamenti, l'aumento è stato dell'ordine del 3,8 %. Il tasso di esecuzione dei pagamenti ha raggiunto l'87 %, un livello simile al 2002 (89 %); ciò significa, semplicemente, che la dotazione di bilancio supplementare è stata assorbita.

2.40. Al termine del 2003, gli impegni non ancora liquidati ammontavano a 12,9 miliardi di euro, registrando un aumento dell'1,0 % rispetto al 2002. Il saldo degli impegni ancora da liquidare equivale a tre anni di pagamenti al tasso di esecuzione attuale.

Aiuti di pre-adesione

2.41. Gli aiuti di pre-adesione comprendono importi versati ai paesi candidati e in via di adesione all'Unione europea e sono gestiti, per la maggior parte, in cooperazione con gli stati beneficiari. Nel 2002 è stato utilizzato solo il 67 % degli stanziamenti di pagamento. Nel bilancio 2003, gli stanziamenti di impegno e di pagamento sono aumentati, rispettivamente, dell'1,7 % e del 4,3 %. Nel 2003, i pagamenti sono ammontati in totale a 2,2 miliardi di euro, pari a un tasso di esecuzione dell'80 %. Il sottoutilizzo, per quanto proporzionalmente inferiore a quello del 2002, ha contribuito all'eccedenza globale per 0,5 miliardi di euro.

2.42. La spesa Phare è ammontata a 1,5 miliardi di euro, pari a un tasso di esecuzione del 94 %, corrispondente a un incremento sostanziale rispetto al 69 % del 2002.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

2.43. Sapard ⁽²⁶⁾, il minore dei tre strumenti di pre-adesione, ha registrato rispetto all'anno precedente un aumento degli stanziamenti di pagamento dell'ordine del 20 % (73 milioni di euro su un aumento complessivo di 112 milioni di euro), benché il tasso di esecuzione nel 2002 fosse di appena il 34 %. I pagamenti eseguiti a favore degli stati beneficiari nel 2003 sono saliti a 264 milioni di euro (tasso di esecuzione: 61 %), una cifra non ancora sufficiente per assorbire la dotazione accresciuta. L'esecuzione dipende dalle richieste di pagamento inoltrate dagli Stati beneficiari, pervenute più tardi del previsto. Alla fine del 2003, erano stati trasferiti ai beneficiari finali 323 milioni di euro, il che rappresenta un notevole incremento rispetto al 2002 (34 milioni di euro); tuttavia, fino alla fine del 2003, il totale dei pagamenti Sapard a favore dei beneficiari finali rappresenta ancora solo il 15 % dei fondi disponibili (2 % alla fine del 2002).

2.44. Il tasso di utilizzo degli stanziamenti di pagamento relativi a ISPA ⁽²⁷⁾ è sceso dal 79 % del 2002 al 60 % nel 2003. Il basso tasso di attuazione è imputabile ad una dotazione di bilancio superiore alle necessità e ad una attuazione dei progetti più lenta del previsto. Si sono verificati ritardi nelle procedure di gara e di aggiudicazione degli appalti, nonché nella presentazione, da parte delle amministrazioni degli stati beneficiari, della richiesta di primo anticipo dopo l'approvazione del progetto.

2.45. Alla fine del 2003, gli impegni non ancora liquidati su tutti gli aiuti di preadesione ammontavano in totale a 9,5 miliardi di euro, equivalenti a oltre quattro anni di spesa al tasso di esecuzione corrente (il più elevato di qualsiasi altro settore di bilancio). Nonostante gli stanziamenti di pagamento siano stati aumentati per contribuire a ridurre il livello di impegni ancora da liquidare, tale saldo è cresciuto del 13,2 % rispetto al 2002.

2.43. *La risposta della Commissione al paragrafo 2.39 della relazione annuale della Corte specifica i motivi della sottoesecuzione degli stanziamenti per Sapard, fra cui la maggiore importanza attribuita alla rigorosa gestione degli stanziamenti.*

I tassi di spesa globali nel 2002 sono stati ridotti soprattutto perché la Polonia, la Romania e l'Ungheria, che insieme rappresentano il 70 % del bilancio Sapard totale, hanno ricevuto la decisione di conferimento della gestione dell'aiuto (subordinata a sua volta alla creazione di sistemi amministrativi e di controllo affidabili da parte delle autorità nazionali) solo nella seconda metà di tale anno.

I pagamenti effettuati dalla Commissione e le richieste di pagamento ad essa pervenute al 1° luglio 2004 ammontavano a 688,7 milioni di euro (32 % dei fondi disponibili per il periodo 2000-2003), 429,6 milioni di euro dei quali sono stati trasferiti ai beneficiari finali. L'esecuzione di Sapard ha raggiunto ora la velocità di crociera.

2.44. *In alcuni casi le procedure di appalto si sono protratte a causa dell'esigenza di garantire una procedura equa e trasparente. La Commissione ha incoraggiato le amministrazioni degli Stati beneficiari a chiedere rapidamente i primi pagamenti di anticipi, ma non sempre esse hanno reagito prontamente.*

2.45. *La Commissione rinvia alla propria risposta al paragrafo 2.48.*

Come in altri settori del bilancio, gli impegni previsti in bilancio per gli aiuti di preadesione sono predeterminati dalle conclusioni del Consiglio di Berlino del 1999 e il relativo accordo interistituzionale. Si effettuano quindi gli impegni annuali (per Sapard nelle decisioni che autorizzano la firma di ciascuna convenzione annuale di finanziamento) che danno origine a un impegno globale degli stanziamenti del bilancio comunitario.

Di conseguenza, il livello degli impegni in sospeso (la differenza fra impegni totali disponibili e pagamenti effettuati) non dipende esclusivamente dai pagamenti futuri ma anche da procedure amministrative, prefissate dai regolamenti pertinenti. I pagamenti vengono effettuati previo ricevimento delle richieste ammissibili, in cui i beneficiari devono dimostrare di avere sostenuto spese ammissibili del progetto. La proporzione degli impegni in sospeso rispetto ai pagamenti continuerà a ridursi in conseguenza del miglioramento delle percentuali dei pagamenti.

⁽²⁶⁾ Strumento a sostegno di uno sviluppo agricolo e rurale sostenibile negli Stati membri e nei paesi candidati dell'Europa centrale ed orientale.

⁽²⁷⁾ Strumento a sostegno della coesione economica e sociale nei paesi richiedenti, particolarmente nel campo dell'ambiente e dei trasporti.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Amministrazione

2.46. Le spese amministrative consistono principalmente nelle spese relative al personale e agli edifici. Due terzi della dotazione sono utilizzati dalla Commissione, mentre il saldo è assorbito dalle altre istituzioni e dai vari organismi. La dotazione 2003 è stata aumentata del 3,5 % ⁽²⁸⁾ per controbilanciare gli effetti dell'inflazione e preparare l'allargamento; la Commissione ha beneficiato di un incremento del 2,1 %, le altre istituzioni e le pensioni di un aumento pari, rispettivamente al 4,5 % e al 6,3 %. L'aumento concernente la Commissione è stato attenuato dall'anticipazione delle spese connesse all'allargamento nel bilancio 2002 ⁽²⁹⁾; senza tale misura, il bilancio avrebbe superato il limite delle prospettive finanziarie. Il tasso di esecuzione è stato dell'87 %, con un lieve calo rispetto al 2002 (89 %).

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

2.47. In base all'esecuzione del bilancio 2003, la gestione da parte della Commissione può essere considerata un successo parziale: le stime sono state migliorate, il sottoutilizzo ridotto, e sono state intraprese misure per ridurre gli stanziamenti prima della fine dell'esercizio. Tuttavia, l'eccedenza dell'esercizio, pari a 5,5 miliardi di euro, e il relativo sottoutilizzo, rimangono elevati e indicano che sono possibili ulteriori miglioramenti.

2.47. *Il bilancio annuale dei pagamenti viene stabilito principalmente mediante una procedura «bottom-up». Per ciascun impegno, si determina il corrispondente profilo dei pagamenti, di norma ipotizzando un tasso di esecuzione normale. Di conseguenza, ritardi imprevisi e adeguamenti dei programmi verso il basso provocano una sottoesecuzione (vale a dire un'iscrizione a bilancio eccessiva) degli stanziamenti.*

A livello di ordinatore si cerca di mantenere la disponibilità di stanziamenti di pagamento per poter far fronte, a tempo debito, tutti gli obblighi di pagamento. L'esigenza di conservare la disponibilità di stanziamenti è dovuta anche in parte alle procedure lunghe e complesse degli storni e dei bilanci suppletivi, che richiedono l'approvazione dell'autorità di bilancio.

Per i Fondi strutturali, di gran lunga la maggior fonte di sottoesecuzione e/o iscrizione eccessiva aggregata negli ultimi anni, il bilancio dei pagamenti si è basato sulle previsioni degli Stati membri, con un consistente adeguamento verso il basso sulla scorta delle stime della Commissione, nonché su un'esigenza di rigore di bilancio a livello globale, che limiti la crescita annuale del bilancio dei pagamenti. Le gravi incertezze registrate in passato in materia di previsioni per i Fondi strutturali erano in larga misura connesse alla chiusura dei programmi 1994-99 con una consistente sottoesecuzione, non prevista, delle dotazioni dei programmi da parte degli Stati membri.

Fatti salvi i vincoli di cui sopra, tuttavia, la Commissione esamina possibilità di ridurre l'iscrizione aggregata eccessiva degli ultimi anni. Una possibilità consiste nel ridurre l'intervallo – e quindi le incertezze – fra previsioni di pagamento, decisioni di bilancio ed esecuzione. Ciò potrebbe essere fatto rivedendo le previsioni durante la procedura di bilancio, prima della sua approvazione finale, ma solo entro i limiti del regolamento finanziario. Una seconda ipotesi consiste in un utilizzo attivo del «sistema di allerta precoce», vale a dire il piano annuale di esecuzione del bilancio, con i

⁽²⁸⁾ In misura uguale per impegni e pagamenti, essendo le spese di funzionamento non dissociate.

⁽²⁹⁾ Una simile anticipazione («frontloading») si è svolta riguardo all'esercizio 2002 e ha interessato il bilancio 2001.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

2.48. Il valore degli impegni ancora da liquidare ha continuato ad aumentare nel 2003, raggiungendo i 104 miliardi di euro alla fine dell'anno, nonostante le misure prese dalla Commissione, come la creazione di stanziamenti di pagamento supplementari e l'intervento specifico su tutti gli impegni «potenzialmente abnormi». Questo importo, inoltre, non comprende i 95 miliardi di euro di impegni giuridici contratti per i Fondi strutturali. Il crescente sfasamento temporale fra impegni e pagamenti, la mole di lavoro supplementare che potrebbe gravare sull'amministrazione alla fine degli attuali periodi di programmazione e la domanda potenziale relativa al prossimo periodo di programmazione, sono tutti aspetti che richiedono urgente attenzione.

2.49. Il persistente sottoutilizzo degli stanziamenti dovrebbe essere analizzato in riferimento ai frequenti aumenti di bilancio nell'arco del medesimo periodo. Vi è una contraddizione nell'aumentare ogni anno la dotazione di bilancio quando non vi è la capacità di assorbire le risorse attraverso programmi pluriennali entro i termini previsti. La Corte raccomanda che nella procedura di formazione del bilancio, nel determinare gli stanziamenti d'impegno e di pagamento, si tenga realisticamente conto della capacità di effettuare pagamenti.

2.50. La Corte raccomanda alla Commissione di continuare a migliorare l'informazione in materia di esecuzione di bilancio. La sua analisi di bilancio dovrebbe fornire informazioni chiare sullo stato di esecuzione dei programmi comunitari per l'intero periodo, tenendo conto dell'uso degli impegni, del livello dei pagamenti ai beneficiari finali e degli impegni ancora da effettuare. Questi miglioramenti richiederebbero un impegno considerevole da parte della Commissione e degli Stati membri nel fornire le informazioni necessarie. La maggiore trasparenza dovrebbe tuttavia contribuire a migliorare la gestione del bilancio e a rafforzare il rispetto dell'obbligo di rendere conto ai cittadini dell'uso dei fondi comunitari.

corrispondenti monitoraggio e revisione, che prevede un bilancio rettificativo per ridurre gli stanziamenti di pagamento (come è avvenuto nel 2003 per i Fondi strutturali). Una terza possibilità consiste nel migliorare le previsioni di pagamento e il loro monitoraggio, come si è fatto, ad esempio, per le previsioni degli Stati membri relative ai Fondi strutturali.

2.48. *L'intervallo fra gli impegni e i pagamenti delle spese «dissociate», responsabile dei «RAL», è implicito nell'iscrizione a bilancio di tali spese.*

Per i Fondi strutturali, che rappresentano la massa dei RAL, rispetto al passato si è ridotto il rischio di un saldo pendente, la cui liquidazione risulta difficile da gestire alla fine del periodo di programma in corso, grazie alla regola «n+2» che prevede la chiusura degli impegni annuali man mano che vengono eseguiti, circa tre anni dopo la loro iscrizione in bilancio. La regola «n+2» dovrebbe favorire una stabilizzazione del livello degli stanziamenti in sospeso nei prossimi anni e assorbire anche, man mano che scadono, i 95 miliardi di euro di impegni giuridici a cui fa riferimento la Corte. Un RAL pari a 2,3 volte i pagamenti annuali attuali per il periodo 2000-2006 (cfr. paragrafo 2.34) è in linea con le previsioni della Commissione. Quest'ultima rimanda alla sua comunicazione RAL del settembre 2002 (cfr. paragrafo 2.16) e alla dichiarazione comune sulla liquidazione degli impegni vecchi e «potenzialmente anormali» (cfr. paragrafo 2.21).

2.49. *I problemi di assorbimento registrati in passato costituiscono solo uno dei criteri per la previsione dei pagamenti. Così, per esempio, i ritardi passati nell'esecuzione possono effettivamente imporre un aumento degli stanziamenti in futuro.*

2.50. *La relazione sulla gestione finanziaria e di bilancio si è concentrata sull'esecuzione annuale. La Commissione ha inoltre fornito, per alcuni settori, relazioni più complete. Per i Fondi strutturali, essa prepara annualmente il documento «Analisi dell'esecuzione di bilancio dei Fondi strutturali», che copre fra l'altro lo stato cumulato dell'esecuzione.*

Come è avvenuto nel 2003 per la raccomandazione di inserire una sezione sulle risorse proprie, anche in questo caso la Commissione è pronta a seguire la presente raccomandazione. Come raccomanda la Corte e nella misura in cui dispone di tali informazioni, nella prossima relazione sulla gestione finanziaria e di bilancio la Commissione fornirà dati sullo stato cumulato dell'esecuzione dei programmi comunitari più importanti, nonché sull'utilizzo degli impegni e dei pagamenti a livelli diversi. Poiché ciò richiede nuove fonti di informazione, ci vorrà del certo tempo prima di poter attuare integralmente la raccomandazione della Corte.

CAPITOLO 3

Risorse proprie

INDICE

	<i>Paragrafi</i>
Introduzione	3.1-3.2
Valutazione specifica nel quadro della dichiarazione di affidabilità	3.3-3.62
Risorse proprie tradizionali	3.3-3.41
Introduzione	3.3-3.6
Valutazione dei sistemi di supervisione e controllo	3.7-3.34
I sistemi di supervisione e controllo della Commissione	3.7-3.9
I sistemi di supervisione e controllo negli Stati membri	3.10-3.34
Risultati dei controlli svolti sulle dichiarazioni doganali e sui sistemi contabili nazionali	3.35-3.40
Importi accertati ma non ancora messi a disposizione della Commissione (contabilità B)	3.36-3.40
Il lavoro di altri revisori	3.41
Risorse proprie IVA e RNL	3.42-3.57
Introduzione	3.42-3.43
Valutazione dei sistemi di supervisione e controllo	3.44-3.50
I sistemi di supervisione e controllo della Commissione	3.44-3.48
Ritardi nei pagamenti e nella presentazione dei dati relativi alle risorse proprie IVA e RNL	3.49-3.50
Risultati dei controlli svolti sulle rettifiche e sulle compensazioni negli estratti IVA prodotti dagli Stati membri	3.51-3.57
Osservazioni	3.54-3.57
Relazioni annuali di attività e dichiarazioni dei direttori generali	3.58
Conclusione e raccomandazioni	3.59-3.62
Preparazione dei nuovi paesi in materia di risorse proprie	3.63-3.68

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

INTRODUZIONE

3.1. Le entrate del bilancio dell'Unione europea sono costituite da risorse proprie e da altre entrate. Come mostrano la **tabella 3.1**, il **grafico 3.1** e il **grafico 3.2**, le risorse proprie costituiscono di gran lunga la principale fonte di finanziamento delle spese a titolo del bilancio (89 %). Esistono tre categorie di risorse proprie: le risorse proprie tradizionali (dazi doganali, diritti agricoli e i contributi «zucchero») (13 %), le risorse proprie calcolate sulla base dell'imposta sul valore aggiunto riscossa dagli Stati membri (26 %) e le risorse proprie provenienti dal reddito nazionale lordo degli Stati membri (61 %). Per quanto riguarda la gestione di bilancio delle risorse proprie si vedano i paragrafi 2.23-2.24.

Tabella 3.1 — Entrate degli esercizi finanziari 2002 e 2003

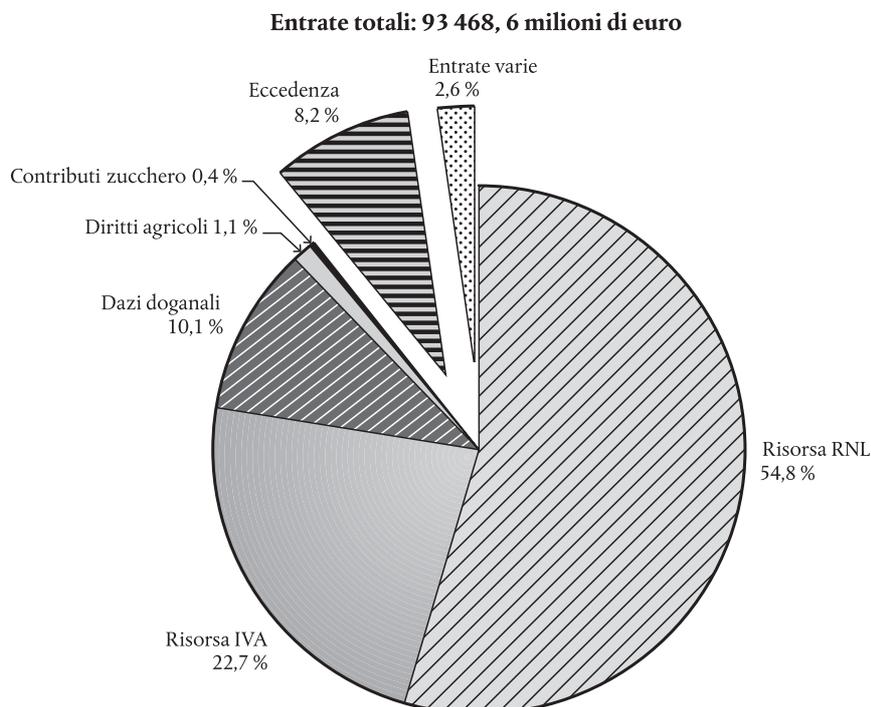
(milioni di euro)

Tipo di entrata e linea di bilancio corrispondente	Entrate effettive nel 2002	Evoluzione del bilancio 2003		Entrate effettive nel 2003	Variazione in % (dal 2002 al 2003)
		Bilancio iniziale	Bilancio finale		
	(a)	(b)	(c)	(d)	$e = [(d) - (a)]/(a)$
1 <i>Risorse proprie tradizionali</i>	9 214,0	12 140,3	10 906,2	10 857,2	17,8 %
— Diritti agricoli (Capitolo 1 0)	886,4 ⁽¹⁾	879,8	879,8	1 011,8	14,1 %
— Contributi zucchero e isoglucosio (Capitolo 1 1)	649,5 ⁽¹⁾	546,6	546,6	383,2	-41,0 %
— Dazi doganali (Capitolo 1 2)	9 701,1 ⁽¹⁾	10 713,9	9 479,8	9 462,1	-2,5 %
— Aggiustamento spese di riscossione 2001 (Capitolo 2 0)	-2 023,0 ⁽²⁾	—	—	—	—
2 <i>Risorsa IVA</i>	22 388,2	24 121,3	21 748,0	21 260,1	-5,0 %
— Risorsa IVA dell'esercizio corrente (Capitolo 1 3)	22 539,0	24 121,3	21 748,0	21 534,9	
— Saldi relativi ad esercizi precedenti (Capitolo 3 1)	-150,8	0,0		-274,8	
3 <i>Risorsa RNL</i>	45 947,6	59 404,0	51 356,7	51 235,2	11,5 %
— Risorsa RNL dell'esercizio corrente (Capitolo 1 4)	45 850,3	59 404,0	51 356,7	50 624,3	
— Saldi relativi ad esercizi precedenti (Capitolo 3 2)	97,3	0,0	0,0	610,9	
4 <i>Squilibri di bilancio</i>	148,2	0,0	0,0	280,1	89,0 %
— Correzione Regno Unito (Capitolo 1 5)	149,0	0,0	0,0	281,1	
— Calcolo definitivo della correzione Regno Unito (Capitolo 3 5)	-0,8	0,0	0,0	-1,0	
5 <i>Altre entrate</i>	17 736,4	1 837,4	8 513,9	9 836,1	-44,5 %
— Eccedenza dell'esercizio precedente (Capitolo 3 0)	15 375,0	1 000,0	7 676,8	7 676,8	-50,1 %
— Entrate varie (Titoli 4-9)	2 361,4	837,4	837,1	2 159,3	-8,6 %
Totale generale	95 434,4	97 502,9	92 524,8	93 468,6	-2,1 %

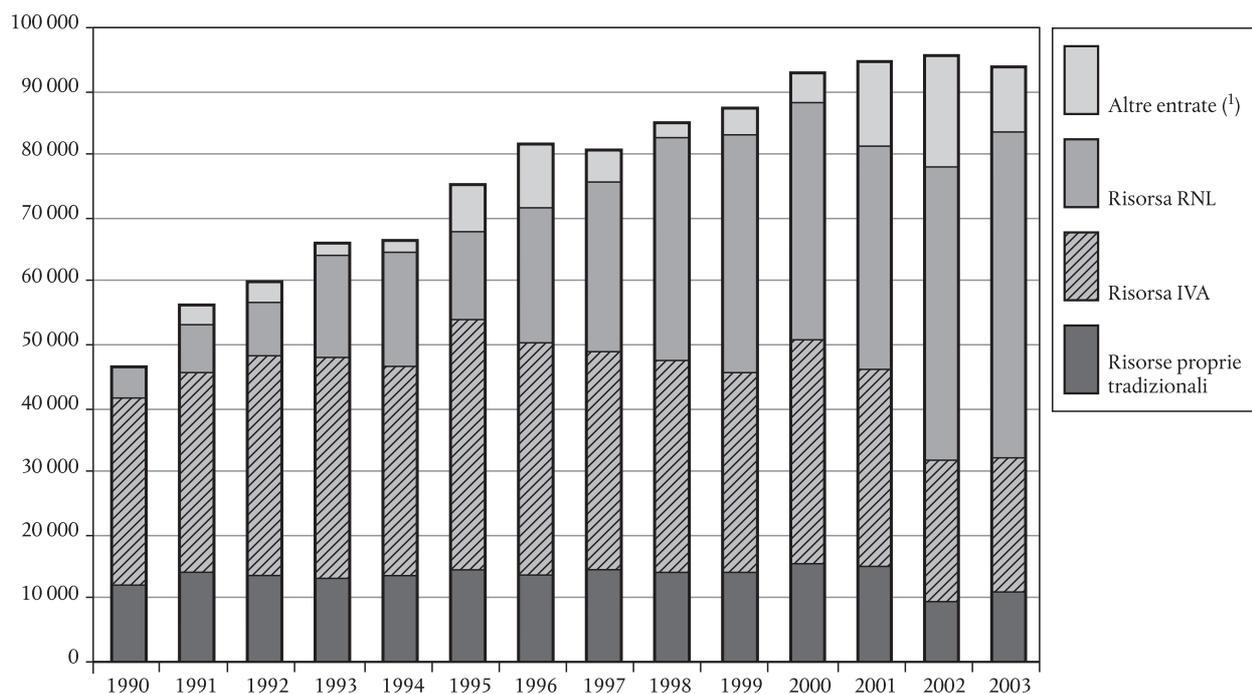
⁽¹⁾ Cifre al netto delle spese di riscossione per il 2002 (3 725,6 milioni di euro) che, nel 2002, erano state registrate nel capitolo 1 9. Ai sensi dell'articolo 42 del nuovo regolamento finanziario, il bilancio non può comportare entrate negative. Perciò, per il 2003, il bilancio e le entrate effettive relative ai capitoli 1 0, 1 1 e 1 2 sono indicate al netto delle spese di riscossione e il capitolo 1 9 non esiste più.

⁽²⁾ Il capitolo 2 0 è stato aggiunto solo nel 2002 per consentire l'aggiustamento dal 10 % al 25 % delle spese di riscossione per le risorse proprie tradizionali entrato in vigore nel 2002, ma con effetto retroattivo al 1° gennaio 2001 (cfr. relazione annuale sull'esercizio finanziario 2002, paragrafo 2.16).

Fonte: Conto di gestione 2003.

Grafico 3.1 — Ripartizione delle entrate effettive nel 2003

Fonte: Conto di gestione 2003.

Grafico 3.2 — Evoluzione delle fonti di entrate effettive dal 1989 al 2003

(1) Eccedenza dell'esercizio precedente ed entrate varie.

Fonte: Conto di gestione 2003.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.2. Le altre entrate sono costituite principalmente dall'eccedenza dell'esercizio finanziario precedente. Negli ultimi tre esercizi (2001-2003), questa componente è stata molto superiore rispetto al passato. Questo aspetto viene esaminato ai paragrafi 2.9-2.13.

VALUTAZIONE SPECIFICA NEL QUADRO DELLA DICHIARAZIONE DI AFFIDABILITÀ

*Risorse proprie tradizionali***Introduzione**

3.3. Le risorse proprie tradizionali sono accertate e riscosse dagli Stati membri ai sensi delle disposizioni legislative e regolamentari nazionali che devono essere conformi ai requisiti previsti dalle norme comunitarie ⁽¹⁾. Gli Stati membri devono aggregare i dati risultanti dalle singole registrazioni doganali nella cosiddetta «contabilità A» e versare sul conto della Commissione l'importo totale dei diritti accertati, meno le spese di riscossione, entro una specifica data del secondo mese successivo a quello nel corso del quale ha avuto luogo l'accertamento. Fanno eccezione i diritti non ancora riscossi o privi di garanzia, oppure i diritti coperti da garanzia ma oggetto di contestazione, che devono essere resi disponibili soltanto dopo essere stati effettivamente riscossi. Se uno Stato membro esercita questa opzione, i diritti in causa non sono registrati nella contabilità A, ma devono essere iscritti in una contabilità separata ⁽²⁾ (la cosiddetta «contabilità B»).

3.4. I rischi a cui è soggetta la riscossione delle risorse proprie tradizionali sono l'evasione dei diritti per falsa dichiarazione o semplicemente per contrabbando, gli errori di calcolo o il mancato accertamento dei diritti per errori non individuati o carenze dei sistemi e gli errori o le omissioni nella contabilità dei diritti riscossi tenuta dagli Stati membri che sono all'origine di un'errata dichiarazione alla Commissione degli importi resi disponibili.

⁽¹⁾ Decisione 2000/597/CE, Euratom, del 29 settembre 2000, relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità europee (GU L 253 del 7.10.2000, pag. 42); regolamento (CE, Euratom) n. 1150/2000 del Consiglio, del 22 maggio 2000, recante applicazione della decisione 94/728/CE, Euratom, relativa al sistema delle risorse proprie della Comunità (GU L 130 del 31.5.2000).

⁽²⁾ Articolo 6 del regolamento (CE, Euratom) n. 1150/2000 del Consiglio.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.5. Il lavoro di audit della Corte ha comportato la valutazione dei sistemi di supervisione e controllo, sia presso la Commissione che negli Stati membri, nonché il controllo diretto delle dichiarazioni doganali e dei sistemi contabili nazionali. Tale lavoro ha comportato:

- a) un esame dell'organizzazione della sorveglianza doganale in dodici Stati membri ⁽³⁾ che rappresentano complessivamente il 96 % dei dazi all'importazione riscossi nel 2003, inteso a valutare se le procedure adottate forniscono una ragionevole di garanzia di completezza. La Corte ha esaminato in particolare la gestione dei contingenti tariffari per prodotti agricoli in sei Stati membri, i controlli doganali sulle importazioni effettuate nell'ambito dei regimi commerciali preferenziali in sette Stati membri e la sorveglianza doganale presso i porti marittimi in dieci Stati membri;
- b) un esame dei conti della Commissione relativi alle risorse proprie tradizionali e dei sistemi contabili nazionali di dodici Stati membri ⁽³⁾ su cui sono basati i conti della Commissione, l'analisi del flusso di dazi provenienti da tutti gli Stati membri al fine di ottenere la ragionevole garanzia che gli importi registrati in ciascuna fase sono completi e corretti. Il lavoro ha incluso la valutazione dei controlli interni, delle riconciliazioni nonché l'audit di un campione di operazioni a ciascun livello.

3.6. La Corte sottolinea che il suo audit non può riguardare le importazioni che non sono state dichiarate o che sono sfuggite alla sorveglianza doganale e per le quali non sono stati riscossi dritti.

Valutazione dei sistemi di supervisione e controllo

I sistemi di supervisione e controllo della Commissione

3.7. La Commissione può richiedere agli Stati membri di procedere a verifiche nel campo dell'accertamento e della messa a disposizione delle risorse proprie tradizionali e può altresì svolgere essa stessa tali controlli, sia in collaborazione con le autorità degli Stati membri, sia autonomamente ⁽⁴⁾. Le relazioni sulle singole ispezioni sono trasmesse agli Stati membri interessati e le relazioni, insieme alle risposte ricevute, sono esaminate nel corso delle riunioni del comitato consultivo per le risorse proprie ⁽⁵⁾. Ogni tre anni viene redatta una relazione generale sul funzionamento dei controlli che è poi presentata all'autorità di bilancio ⁽⁶⁾.

⁽³⁾ Belgio, Danimarca, Germania, Grecia, Spagna, Francia, Italia, Paesi Bassi, Austria, Portogallo, Finlandia e Regno Unito.

⁽⁴⁾ Articolo 18 del regolamento (CE, Euratom) n. 1150/2000 del Consiglio.

⁽⁵⁾ Il comitato consultivo delle risorse proprie (CCRP), istituito dall'Articolo 20 del regolamento (CEE, Euratom) n. 1150/2000, è composto da rappresentanti degli Stati membri e della Commissione e costituisce un canale di comunicazione tra la Commissione e gli Stati membri su questioni riguardanti le risorse proprie. Esamina questioni riguardanti l'attuazione del sistema delle risorse proprie, nonché le stime delle risorse proprie.

⁽⁶⁾ Il documento più recente è la Quarta relazione della Commissione sul funzionamento del sistema di controllo delle risorse proprie tradizionali [2000-2002] (COM(2003) 345 def.).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.8. La Corte ha esaminato il lavoro dell'unità della Commissione che ha svolto questi controlli. Come per gli esercizi precedenti, ha constatato che la metodologia applicata è basata su principi validi e che la documentazione del lavoro è soddisfacente. I temi da esaminare sono scelti in base ad una analisi di rischio. Nel 2003, un tema prioritario preso in esame dall'unità è stato il monitoraggio dei sistemi di riscossione delle risorse proprie tradizionali nei paesi in via di adesione. Anche la Corte ha esaminato questo tema e non ha rilevato in questi paesi carenze fondamentali diverse da quelle riportate nelle relazioni sulla sorveglianza trasmesse dalla Commissione al Consiglio (cfr. paragrafi 3.63-3.68).

3.9. In aggiunta, basandosi su una propria analisi di rischio delle risorse proprie tradizionali, l'unità ha svolto controlli in tutti gli Stati membri sulla contabilità B e sulla procedura di inesigibilità, nonché sulla gestione delle dichiarazioni doganali trasmesse per via elettronica. I risultati dell'unità riguardo alla contabilità B coincidono con quelli della Corte (cfr. paragrafo 3.40); per quanto riguarda le dichiarazioni elettroniche, l'unità ha osservato che i sistemi erano complessivamente soddisfacenti, che l'informatizzazione si è rivelata utile e dovrebbe essere estesa. Benché non rientri tra i compiti dei servizi di controllo della Commissione garantire globalmente che la contabilità sia corretta e che tutti i diritti dovuti siano stati individuati ed accertati, la Corte tiene comunque conto dei risultati del lavoro dell'unità.

Sistemi di supervisione e controllo negli Stati membri

3.10. I sistemi di supervisione e controllo per le risorse proprie tradizionali negli Stati membri includono innanzitutto la vigilanza dell'autorità doganale definita dal codice doganale comunitario come (7) «ogni provvedimento adottato da questa autorità per garantire l'osservanza della normativa doganale e, ove occorra, delle altre disposizioni applicabili alle merci sotto vigilanza doganale». In genere, la normativa comunitaria non prescrive metodi particolari per svolgere i controlli doganali, né il livello di tali controlli, ma lascia tali aspetti alla discrezione degli Stati membri. Riguardo ad alcuni aspetti della sorveglianza doganale, l'audit ha dato adito alle seguenti osservazioni.

Contingenti tariffari per prodotti agricoli

3.11. La Corte ha esaminato la gestione dei contingenti tariffari agricoli. Nell'ambito di questo regime, alcuni prodotti agricoli possono essere importati nell'Unione a tassi ridotti o pari a zero. L'audit della Corte mirava ad ottenere garanzie sull'assegnazione legittima e regolare dei contingenti e a valutare le attività di gestione e di sorveglianza relative ai diversi regimi dei contingenti.

3.11. -3.12. *I contingenti tariffari sono gestiti:*

- *mediante certificati d'importazione che autorizzano l'importazione a tariffe ridotte o nulle per un quantitativo specifico di prodotti in un periodo determinato. Tale sistema dà sicurezza commerciale agli importatori;*
- *mediante il sistema di attribuzione dei contingenti secondo l'ordine di arrivo delle domande (il metodo «primo arrivato, primo servito»), sistema basato sulle dichiarazioni doganali, che autorizza l'importazione a tariffe ridotte o nulle per il quantitativo indicato sulla dichiarazione di importazione a condizione che il contingente di importazione non sia stato esaurito il giorno della dichiarazione.*

(7) Articolo 4, paragrafi 13 e 14, e articolo 37 del regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio, del 12 ottobre 1992, che istituisce il codice doganale comunitario (GU L 302 del 19.10.1992, pag. 1).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.12. I contingenti tariffari sono gestiti dalla Commissione, attraverso le autorità competenti degli Stati membri. Gli importatori richiedono alle autorità nazionali titoli di importazione. Dopo che la Commissione ha confermato che vi è disponibilità per l'assegnazione di un contingente, l'autorità nazionale rilascia il titolo di importazione che gli importatori devono presentare alle autorità doganali, insieme alle merci dichiarate all'importazione. I servizi doganali hanno il compito di verificare che i beni importati corrispondano al titolo di importazione. Una volta importato l'intero quantitativo per il quale è stato rilasciato il titolo, quest'ultimo viene restituito alle autorità che l'hanno rilasciato. Le autorità nazionali informano la Commissione riguardo alle merci effettivamente importate nell'ambito del regime dei contingenti.

3.13. La Corte ha esaminato la gestione dei contingenti sia presso la Commissione che in sei Stati membri (Belgio, Francia, Germania, Spagna, Paesi Bassi e Regno Unito). L'audit ha riguardato i principali settori merceologici. La Corte attira l'attenzione sulle seguenti questioni che richiederanno ulteriori interventi da parte della Commissione.

3.14. La presenza di molteplici contingenti ⁽⁸⁾, ciascuno soggetto a procedure diverse, comporta un grave onere per i servizi responsabili della gestione sia presso la Commissione che negli Stati membri, ed accresce il rischio di domande irregolari e di inefficienze. La Corte invita perciò la Commissione a razionalizzare ed armonizzare il quadro procedurale relativo ai contingenti.

3.14. È stata proprio la consapevolezza dell'esistenza del problema sollevato dalla Corte uno dei motivi per cui sono stati avviati nel 2002 i lavori per il progetto di contingenti AMIS. Il progetto prevede un sistema IT centrale e integrato che aiuti a gestire i contingenti tariffari relativi alle importazioni agricole non gestite secondo il metodo «primo arrivato, primo servito». Il progetto permetterà alle autorità competenti degli Stati membri di alimentare direttamente il nuovo sistema informatico con i dati relativi ai quantitativi coperti da titoli di importazione (chiesti, rilasciati, utilizzati e non utilizzati). Il progetto di contingenti AMIS ridurrà il carico di lavoro necessario per gestire i contingenti e contribuirà al controllo e alla trasparenza del processo di gestione grazie alla centralizzazione di tutte le informazioni relative alla gestione dei contingenti.

Attualmente la Commissione sta esaminando i regolamenti e i sistemi relativi ai contingenti tariffari e ai titoli di importazione/esportazione al fine di presentare adeguate proposte di semplificazione. Si auspica che l'attuazione del progetto di contingenti AMIS, insieme ai risultati dello studio per la semplificazione, fornisca una soluzione ai problemi sollevati dalla Corte.

Per quanto riguarda il controllo, sin dal 2001, 64 contingenti relativi a prodotti agricoli sono stati trasferiti dal sistema «primo arrivato, primo servito» al fine di agevolarne la gestione e il controllo.

⁽⁸⁾ Al momento dell'audit della Corte erano in vigore circa 950 misure di contingentamento.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.15. Dagli audit della Corte è emerso che il sistema destinato a fornire agli Stati membri informazioni adeguate ed aggiornate sui timbri ufficiali utilizzati dalle autorità nazionali competenti per il rilascio dei titoli ⁽⁹⁾ non è stato adeguatamente applicato in quattro dei sei Stati membri visitati. Raccomanda quindi alla Commissione di rivedere le procedure per informare gli Stati membri e adottare adeguate azioni correttive.

3.16. Attualmente, per alcuni contingenti è possibile che più importatori, tutti collegati ad un operatore principale, richiedano ciascuno un proprio titolo d'importazione per ottenere l'assegnazione di un numero massimo di contingenti. Questo determina un'inutile mole di documenti cartacei e ritardi nel trattamento delle domande. La Corte raccomanda quindi alla Commissione di emanare ulteriori istruzioni per evitare tale situazione.

3.17. Per quanto riguarda i dipartimenti francesi d'oltremare (Guadalupa, Guyana, Martinica), la Corte ha rilevato che le autorità francesi non avevano richiesto alla Commissione l'assegnazione di contingenti per l'importazione di alcuni prodotti rientranti nel regime dei contingenti. Le autorità doganali francesi non avevano neppure fornito alla Commissione informazioni relative ai quantitativi importati. È perciò possibile che le importazioni abbiano superato le quote disponibili. La Corte invita la Commissione ad analizzare e correggere queste carenze nella gestione dei contingenti nei dipartimenti francesi d'oltremare.

3.18. La Corte ha individuato inoltre carenze nell'attuazione delle norme sui contingenti e nei controlli relativi alle importazioni nell'ambito del regime dei contingenti in diversi altri Stati membri. La Corte invita la Commissione a seguire questi casi.

I controlli doganali sulle importazioni nell'ambito dei regimi commerciali preferenziali

3.19. La Comunità partecipa a diversi tipi di regimi commerciali preferenziali (circa 40 regimi che interessano 150 paesi). Le importazioni per le quali è stato richiesto un trattamento preferenziale rappresentano il 21 % in valore di tutte le importazioni comunitarie. I regimi commerciali preferenziali si basano sul concetto di origine e prevedono che soltanto i beni originari dei paesi beneficiari abbiano diritto al trattamento preferenziale.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.15. *La Commissione fornisce regolarmente alle autorità degli Stati membri tutte le informazioni disponibili sulle autorità nazionali competenti per il rilascio dei titoli e sui timbri ufficializzati da esse utilizzati attraverso i rappresentanti degli Stati membri nel comitato di gestione per i meccanismi degli scambi.*

La Commissione ricorderà agli Stati membri la necessità di rendere disponibili le informazioni ai servizi doganali responsabili della verifica dei titoli.

3.16. *Al fine di evitare ciò, la Commissione ha proposto di proibire l'accesso a taluni contingenti alle persone considerate «legate» ai sensi dell'articolo 143 del regolamento (CEE) n. 2454/93 (disposizioni d'applicazione del codice doganale comunitario). Tale proposta ha incontrato l'opposizione di quasi tutti gli Stati membri.*

Nel settore delle carni bovine le condizioni ⁽¹⁾ da soddisfare per poter presentare una domanda di contingente sono state rese più severe. Occorre dimostrare che l'importatore si dedica ad un'attività indipendente e che sarà incamerata una ingente cauzione se non verranno presentati i documenti appropriati.

3.17. *La Commissione sta valutando quali siano le iniziative opportune da prendere alla luce delle risposte dettagliate ed esaurienti delle autorità francesi alle osservazioni della Corte.*

3.18. *La Commissione sta continuando a verificare le carenze individuate dalla Corte negli Stati membri interessati e cinque tra i problemi individuati sono stati risolti in maniera soddisfacente con rettifiche finanziarie, ove opportuno.*

⁽⁹⁾ Articolo 30, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1291/2000 della Commissione, del 9 giugno 2000, che stabilisce le modalità comuni d'applicazione del regime dei titoli d'importazione, di esportazione e di fissazione anticipata relativi ai prodotti agricoli (GU L 152 del 24.6.2000, pag. 1).

⁽¹⁾ Regolamenti (CE) n. 954/2002 e (CE) n. 780/2003.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.20. Le norme sull'origine sono complesse, ed è ampiamente riconosciuto che le autorità doganali hanno difficoltà a verificare che gli accordi siano applicati correttamente. In un libro verde sulle norme di origine nei regimi preferenziali pubblicato nel dicembre 2003 ⁽¹⁰⁾, la Commissione rilevava che le norme necessitavano di una profonda revisione ed avviava un esercizio di consultazione.

3.21. I principali elementi degli attuali regimi preferenziali sono la certificazione dell'origine da parte delle autorità competenti del paese esportatore oppure (a determinate condizioni) dell'esportatore stesso ed il controllo ex post dell'origine preferenziale da parte del paese di esportazione, su richiesta del paese importatore.

3.22. Il controllo della conformità con le disposizioni dei regimi preferenziali è basato su una divisione dei compiti fra le diverse autorità nazionali interessate e sulla fiducia reciproca. In tale contesto, la Corte rileva che, nella dichiarazione relativa al 2003, il direttore generale della direzione generale della Fiscalità e dell'unione doganale ha espresso una riserva sul controllo degli scambi preferenziali, in particolare in relazione allo zucchero importato dagli stati balcanici. Anche se l'importo delle risorse proprie in causa non era di per sé significativo, tale caso illustra la necessità di una effettiva cooperazione amministrativa dalle autorità interessate.

3.23. È necessario trovare un giusto equilibrio in tre settori: le condizioni di acquisizione dell'origine e relativo quadro giuridico, il controllo della loro applicazione e le procedure adottate. Nel 2003, la Corte ha preso in esame i sistemi per le importazioni preferenziali adottati da sette Stati membri che rappresentano i principali importatori ⁽¹¹⁾. L'esame della Corte ha riguardato i controlli doganali all'importazione, il ricorso alle richieste di controllo ex post e la strategia del controllo doganale.

Controlli doganali all'importazione

3.24. Il principale controllo all'importazione è la verifica dell'autenticità dei certificati di origine. Nell'ambito dei regimi è previsto che i paesi esportatori forniscano le denominazioni e gli indirizzi delle autorità che rilasciano i certificati, unitamente alle copie dei timbri utilizzati, in modo che i paesi importatori possano controllare i certificati.

3.20. *L'esercizio di consultazione avviato dal libro verde sulle norme di origine preferenziale si è concluso e la Commissione sta preparando una sintesi delle risposte ricevute e degli orientamenti emersi sia nella determinazione dell'origine che nella revisione del sistema di gestione amministrativa e di controllo.*

3.22. *La riserva del direttore generale dimostra che la Commissione è consapevole della necessità di garantire un'adeguata applicazione delle norme di origine da parte dei paesi esportatori, nonostante la mancanza di risorse adeguate per controllare tutti i paesi con i quali vi sono accordi preferenziali.*

La Commissione intende assicurare un adeguato seguito alla riserva espressa dal direttore generale.

⁽¹⁰⁾ Libro verde sul futuro delle norme di origine nei regimi commerciali preferenziali [COM (2003) 787 def. del 18.12.2003].

⁽¹¹⁾ Belgio, Germania, Spagna, Francia, Italia, Paesi Bassi, Regno Unito.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.25. In due Stati membri (Germania e Spagna), tuttavia, è stato rilevato un problema sistematico relativo alla riproduzione e alla distribuzione dei modelli dei timbri agli uffici doganali locali. Le copie pervenivano agli uffici doganali locali tardivamente, o erano illeggibili, rendendo così impossibile un adeguato controllo dei certificati. Esiste quindi il rischio che importazioni non ammissibili beneficino del trattamento preferenziale.

3.26. È stato esaminato un campione di dichiarazioni d'importazione per una selezione di prodotti provenienti da alcuni paesi terzi. È emerso che tutti i certificati di origine di alcuni paesi del campione erano stati rilasciati con effetto retroattivo, cioè dopo che le merci avevano lasciato il paese esportatore. Ciò dovrebbe avvenire solo in casi eccezionali⁽¹²⁾ in quanto implica che le autorità dei paesi esportatori non abbiano avuto la possibilità di svolgere alcun controllo sulle merci prima della spedizione. Peraltro, per nessuno di questi certificati le autorità doganali degli Stati membri hanno richiesto un controllo ex post.

Controllo ex post

3.27. Nell'ambito dei regimi preferenziali è previsto che il controllo ex post dei certificati di origine e delle dichiarazioni su fattura venga effettuato «per sondaggio» o ogni qualvolta le autorità doganali abbiano «ragionevoli motivi di dubitare» dell'autenticità di tali documenti⁽¹³⁾. I controlli sull'autenticità dei certificati di origine si basano su un'efficace cooperazione fra le autorità incaricate del rilascio.

3.28. Nei casi selezionati per sondaggio dalle autorità doganali, il numero di richieste di controlli ex post alle quali i paesi terzi beneficiari non hanno risposto è stato molto elevato rispetto a quello dei casi di «ragionevole dubbio». Ad esempio, nel caso di uno Stato membro (Belgio), soltanto il 40 % delle richieste di verifica per sondaggio ha ricevuto una risposta entro il termine prescritto di sei mesi. In base delle disposizioni attuali, in caso di mancata risposta ad una richiesta di verifica per sondaggio, la posizione preferenziale delle merci viene mantenuta, per cui queste potrebbero indebitamente beneficiare del trattamento preferenziale. D'altra parte, è emerso che due Stati membri (Spagna e Regno Unito) hanno considerato tutti i controlli ex post come casi di «ragionevole dubbio» e hanno revocato il trattamento preferenziale in caso di mancata risposta.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.25. *La Commissione fornisce agli Stati membri informazioni complete e tempestive sulle autorità competenti dei paesi esportatori e i timbri da utilizzare mediante una nuova interfaccia chiamata «SMS». Inoltre, entrambi gli Stati membri hanno assicurato alla Commissione che sono state trovate e attuate soluzioni al problema. Ciò potrebbe essere in futuro oggetto di esame.*

3.26. *La Commissione esaminerà la situazione illustrata dalla Corte e prenderà le misure adeguate.*

3.28. *È importante distinguere tra le diverse finalità che si pongono i due metodi di selezione dei certificati per il controllo a posteriori da parte del paese di rilascio. Si può parlare di «ragionevole dubbio» quando le autorità doganali si preoccupano dell'attendibilità di un certificato, ma non hanno sufficienti motivazioni per rifiutare immediatamente il trattamento preferenziale. In tali circostanze, in mancanza di risposte o di risposte soddisfacenti entro un tempo determinato, occorre chiedere il pagamento del dazio intero. Le verifiche di certificati campione forniscono solo un indicatore del livello generale di attendibilità del sistema. In tali circostanze l'assenza di una risposta tempestiva da parte dei paesi di rilascio non giustifica l'imposizione agli importatori del pagamento del dazio intero. Tuttavia, poiché la Commissione è consapevole del fatto che il ricorso frequente a domande di controllo scelte a caso può rivelarsi controproducente, sarà riesaminata la necessità di tali controlli quando i servizi della Commissione valuteranno le azioni da intraprendere in relazione al libro verde.*

Negli ultimi anni, la Commissione ha prestato attenzione, durante le sue ispezioni nell'ambito delle risorse proprie tradizionali, alla selezione adeguata e al seguito tempestivo delle verifiche sulla base del «ragionevole dubbio». La Commissione osserva che l'esame della Corte in materia sembra indicare che tali sforzi hanno avuto un esito positivo. La Spagna e il Regno Unito hanno assicurato alla Commissione che sono state istituite procedure per chiedere occasionali verifiche a caso. La Commissione incoraggerà il Belgio a risolvere il problema delle mancate risposte riscontrato dalla Corte.

⁽¹²⁾ Articolo 85 del regolamento (CEE) n. 2454/93 della Commissione, del 2 luglio 1993, che fissa talune disposizioni d'applicazione del regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio che istituisce il codice doganale comunitario (GU L 253 dell'11.10.1993, pag. 1), modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 2286/2003 (GU L 343 del 31.12.2003, pag. 1).

⁽¹³⁾ Articolo 94 del regolamento (CEE) n. 2454/93 della Commissione.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Strategia del controllo doganale

3.29. Man mano che gli Stati membri progrediscono nell'introduzione di sistemi di sdoganamento elettronici e privi di supporto cartaceo⁽¹⁴⁾, i controlli sui certificati di origine sono trasferiti dal momento dell'importazione a quello successivo all'importazione. Questa riduzione del livello dei controlli al momento dell'importazione negli Stati membri viene controbilanciata soprattutto dai controlli successivi allo sdoganamento; tuttavia, a tal fine, potrebbe anche essere utile aumentare le verifiche ex post dei certificati di origine. Nulla indica che tale aumento si sia prodotto. Ad esempio, in due Stati membri visitati (Belgio e Spagna), la percentuale dei controlli ex post è stata inferiore all'1 % delle importazioni effettuate nell'ambito del regime preferenziale.

3.30. Quando i controlli ex post rilevano che le importazioni non erano ammissibili al trattamento preferenziale, se l'importatore è in possesso dei certificati di origine e può dimostrare di aver agito in buona fede, può essere esonerato dal pagamento del dazio altrimenti dovuto. Questa possibilità non esiste quando, come prova dell'origine, vengono utilizzate le dichiarazioni su fattura⁽¹⁵⁾, in quanto queste ultime impegnano la responsabilità dell'esportatore e non quella delle autorità nazionali. Un maggior uso delle dichiarazioni su fattura come documento di certificazione dell'origine presenterebbe così dei vantaggi dal punto di vista delle risorse proprie e la Corte rileva che questa è una delle opzioni proposte dalla Commissione nel libro verde sopraccitato.

Sorveglianza doganale all'arrivo delle merci nei porti

3.31. La Corte ha esaminato lo sdoganamento nei porti selezionati di 10 Stati membri⁽¹⁶⁾ in cui i dazi all'importazione riscossi rappresentano un consistente flusso di entrate che oscilla tra il 10 e il 50 % del totale dei dazi riscossi a livello nazionale. L'audit si è concentrato su una valutazione della sorveglianza doganale e delle procedure di controllo volte a verificare che tutte le merci siano dichiarate in modo adeguato e nei tempi stabiliti e che i dazi all'importazione siano correttamente accertati.

3.32. Ad eccezione del caso di Anversa (Belgio), dove sono state constatate le carenze descritte nel prossimo paragrafo, le procedure volte ad accertare che le merci in arrivo siano dichiarate adeguatamente e che i dazi all'importazione siano accertati correttamente sono risultate generalmente soddisfacenti.

3.29. Come fa presente la stessa Corte al paragrafo 3.10, la normativa doganale comunitaria raramente prescrive metodi particolari per svolgere i controlli doganali. In linea con tale approccio, non sono state fissate percentuali prestabilite per tali controlli. Le disposizioni per il controllo da parte di paesi terzi sono soltanto uno degli strumenti di cui dispongono gli Stati membri per soddisfare l'obbligo di garantire un'adeguata applicazione di tale normativa.

3.30. Come ha già fatto presente nella risposta al paragrafo 3.20, la Commissione sta valutando quale seguito dare al libro verde.

⁽¹⁴⁾ Cfr. comunicazione della Commissione concernente un ambiente semplificato e privo di supporti cartacei per le dogane e il commercio [COM(2003) 452 def. del 24.7.2003].

⁽¹⁵⁾ Le dichiarazioni su fattura sono una forma semplificata del documento che attesta il diritto al trattamento preferenziale e vengono accettate da taluni paesi come prova di origine per le importazioni (generalmente non superiori ad un dato valore) al posto dei certificati rilasciati dalle autorità ufficiali. Si tratta di dichiarazioni con un testo predefinito che l'esportatore appone sulla fattura o su un altro documento di carattere commerciale. Sono soggette agli stessi controlli ex post delle altre prove di origine.

⁽¹⁶⁾ Belgio, Germania, Grecia, Spagna, Francia, Italia, Paesi Bassi, Portogallo, Finlandia e Regno Unito.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.33. Ad Anversa, un numero elevato di container selezionato dalle autorità doganali per un controllo a raggi X non è stato presentato a tale controllo. Per alcuni mesi, il numero dei container non presentati ai controlli è aumentato fino a raggiungere il 16 % nell'agosto 2003 (197 su un totale di 1 251 container selezionati). Tale evasione ad un controllo doganale compromette gravemente l'attività di sorveglianza doganale. In genere, per la mancata presentazione ad un controllo è prevista soltanto una multa da 125 a 250 euro. È stato inoltre osservato che ad Anversa, per 16 dei 36 obiettivi indicati nel piano di controllo, il tasso di realizzazione è stato inferiore al 50 %.

Termini per la custodia temporanea

3.34. Le merci che arrivano via mare possono essere poste in custodia temporanea separata per al massimo 45 giorni prima di essere assegnate ad una destinazione doganale. La Corte ha riscontrato notevoli differenze tra le pratiche adottate nei diversi Stati membri per quanto riguarda questo termine. In Portogallo, esso viene rigorosamente applicato e in caso di violazione sono previste ammende pari al 5 % del valore in dogana. In diversi altri Stati membri, invece, i controlli doganali su questo termine sono meno rigorosi: ad Amburgo (Germania), ad esempio, non è stato stilato alcun elenco dei casi in cui era stato superato il limite dei 45 giorni; ad Helsinki (Finlandia), merci giunte da oltre un anno erano ancora in custodia temporanea e le istruzioni impartite a livello locale su tale regola dovevano essere aggiornate.

Risultati dei controlli svolti sulle dichiarazioni doganali e sui sistemi contabili nazionali

3.35. Come menzionato in precedenza (cfr. paragrafo 3, lettera b), la Corte ha esaminato i conti relativi alle risorse proprie tradizionali presso la Commissione e negli Stati membri, ed ha analizzato il flusso di diritti. Non sono stati rilevati notevoli problemi per quanto riguarda la contabilizzazione e la messa a disposizione della Commissione del flusso principale di dazi all'importazione nel quadro della contabilità A. Per quanto riguarda la contabilità B, invece, l'audit ha dato adito alle seguenti osservazioni.

Importi accertati ma non ancora messi a disposizione della Commissione (contabilità B)

3.36. I diritti accertati per i quali non è stata richiesta cauzione, nonché quelli che sono stati contestati e che potrebbero essere soggetti a rettifica, non devono essere messi a disposizione della Commissione se gli Stati membri li hanno registrati in una contabilità separata (la cosiddetta contabilità B). Ogni Stato membro trasmette un estratto trimestrale della propria contabilità B alla Commissione. I saldi sono inclusi nel bilancio finanziario delle Comunità alla rubrica «Crediti nei confronti di Stati membri».

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.33. *Appena avrà avuto l'opportunità di esaminare le osservazioni delle autorità belghe, la Commissione prenderà le necessarie misure ai fini del controllo.*

3.34. *La Commissione terrà conto di quanto riscontrato in Germania e Finlandia e utilizzerà i dati relativi al Portogallo nella sua corrispondenza con le autorità portoghesi sulle anomalie nel controllo della custodia temporanea riscontrate in altri porti durante le ispezioni della Commissione.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.37. Al 31 dicembre 2003, il saldo lordo della contabilità B iscritto nei registri della Commissione, pari a 2 364,3 milioni di euro, era aumentato dell'1,9 % rispetto al saldo del 31 dicembre 2002 (2 321,2 milioni di euro) ⁽¹⁷⁾.

3.38. Il saldo della contabilità B include importi relativi a vecchie registrazioni il cui recupero integrale appare ormai molto improbabile. Nel paragrafo 1.19 della relazione annuale sull'esercizio finanziario 2000, la Corte affermava che, a suo avviso, non vi è alcuna utilità nel mantenere indefinitamente voci nella contabilità B se il loro recupero appare improbabile. Analogamente, nel parere n. 7/2003 ⁽¹⁸⁾, la Corte valutava favorevolmente una proposta di modifica ⁽¹⁹⁾ del regolamento presentata dalla Commissione, che richiedeva agli Stati membri di cancellare gli importi relativi alle risorse proprie tradizionali non riscossi entro un periodo specifico (5 anni) dalla data in cui la richiesta di pagamento era diventata esecutoria a titolo definitivo. Fino a quando questa modifica non verrà adottata, il saldo della contabilità B includerà un importo sempre crescente di crediti che potrebbero non essere mai riscossi.

3.39. Per tener conto di questo problema, la Commissione ha introdotto nel suo bilancio una svalutazione di 1 043,9 milioni di euro che riduce il saldo netto della contabilità B del 58,9 %, portandolo a 729,3 milioni di euro. La Corte ha esaminato il metodo utilizzato per calcolare l'aggiustamento e lo ritiene adeguato in tale contesto.

3.40. Come negli esercizi precedenti ⁽²⁰⁾, sia la Corte che la Commissione nel corso dei propri controlli (cfr. paragrafo 3.9) hanno rilevato problemi sistematici nella contabilità B, come ritardi ed errori nelle registrazioni, omissioni e cancellazioni errate, in diversi Stati membri (Belgio, Germania, Grecia, Portogallo, Finlandia e Regno Unito). La Germania ha rimosso dalla contabilità B registrazioni per un totale di 40,1 milioni di euro, ma non è ancora pervenuta alcuna spiegazione esauriente in merito a tale riduzione. Inoltre, diverse anomalie sono state osservate nella trasmissione dei saldi della contabilità B alla Commissione (Belgio, Italia, Svezia).

3.38. *La Commissione anticipa che, alla fine del 2004, il Consiglio adotterà una modifica che introduce un termine specifico.*

3.40. *Come riconosce la Corte, la Commissione sta continuando ad esaminare la gestione della contabilità B negli Stati membri e a chiedere misure correttive se necessario. Come è già stato accennato nelle risposte della Commissione al paragrafo 3.38, la Commissione sta già cercando di modificare i regolamenti che disciplinano l'esercizio della contabilità B al fine di migliorare la sua esattezza ed attendibilità.*

⁽¹⁷⁾ Le cifre fornite sono al lordo delle spese di riscossione (25 %).

⁽¹⁸⁾ Parere n. 7/2003 su una proposta di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (CE, Euratom) n. 1150/2000 recante applicazione della decisione 2000/597/CE, Euratom relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità.

⁽¹⁹⁾ Proposta di regolamento del Consiglio, presentata dalla Commissione il 7 luglio 2003, che modifica il regolamento (CE, Euratom) n. 1150/2000 recante applicazione della decisione 2000/597/CE, Euratom relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità [COM(2003) 366 def. — 2003/0131 (CNS)]

⁽²⁰⁾ Cfr. relazione annuale della Corte sull'esercizio finanziario 2002, paragrafo 3.12.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Il lavoro di altri revisori

3.41. L'utilizzo del lavoro di altri revisori, ove disponibile, come base per il lavoro di audit e per le conclusioni della Corte costituisce un utile contributo ai fini della valutazione nel quadro della dichiarazione di affidabilità. Nell'audit sulla sorveglianza doganale dei porti (cfr. paragrafi 3.31-3.34), vi è stata una concreta collaborazione con la Corte dei conti della Germania federale (*Bundesrechnungshof*). È stato adottato un metodo di audit comune, con gli stessi questionari di audit, e la Corte ha tenuto conto delle constatazioni formulate, confermate dai documenti giustificativi disponibili. In diversi Stati membri (Danimarca, Grecia, Spagna, Italia, Paesi Bassi, Finlandia) la documentazione di audit su questioni relative alla dichiarazione di affidabilità è stata messa a disposizione della Corte ed è stata utilizzata a tale fine. In altri Stati membri, invece, la politica adottata non consente di mettere a disposizione della Corte la documentazione relativa al lavoro svolto dagli organismi di audit e di controllo competenti per le questioni doganali.

Risorse proprie IVA e RNL

Introduzione

3.42. A differenza delle entrate dell'UE provenienti dalle risorse proprie tradizionali, le risorse proprie IVA e RNL riflettono statistiche macroeconomiche basate su dati che non possono essere verificati direttamente. Per tale ragione, l'audit relativo alle risorse IVA e RNL si fonda innanzitutto sull'esame degli aggregati macroeconomici preparati dagli Stati membri (sotto forma di previsioni o di cifre reali) ricevuti dalla Commissione. Esso ha lo scopo di valutare il sistema di elaborazione dati della Commissione fino alla fase in cui questi vengono definitivamente inglobati nei conti finali. Aspetti specifici dei dati statistici su cui è basato il calcolo delle risorse proprie IVA e RNL possono essere tuttavia oggetto di audit distinti della Corte, come quello svolto quest'anno sulle rettifiche e sulle compensazioni negli estratti IVA degli Stati membri.

3.43. L'audit della Corte relativo alle risorse proprie IVA e RNL ha preso così in esame i sistemi di supervisione e controllo, le rettifiche e le compensazioni negli estratti IVA degli Stati membri e la compilazione del bilancio e la sua esecuzione nei seguenti settori:

- pagamenti mensili da parte degli Stati membri,
- saldi e aggiustamenti dei saldi in relazione ad esercizi precedenti,
- calcolo della correzione a favore del Regno Unito e il suo finanziamento nel 2003, più il calcolo finale di questa correzione ed il relativo finanziamento per il 1999,
- rimborsi agli Stati membri.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Valutazione dei sistemi di supervisione e controllo

I sistemi di supervisione e controllo della Commissione

3.44. Le attività ispettive della Commissione ⁽²¹⁾ svolte in cooperazione con gli Stati membri costituiscono un elemento essenziale del sistema di controllo delle risorse proprie IVA e RNL. La Corte ha esaminato il lavoro delle unità che svolgono queste ispezioni.

3.45. Per quanto riguarda la risorsa propria IVA, i controlli in loco svolti dalla Commissione nel corso dell'esercizio finanziario 2003 hanno portato a formulare nove riserve (cfr. paragrafo 3.56) in relazione a specifici elementi degli estratti IVA degli Stati membri ⁽²²⁾. Sono stati compiuti progressi nella riduzione del numero di riserve (venti sono state revocate nel corso dell'anno), ma alla fine del 2003 ne restavano ancora 74 (cfr. paragrafo 3.57) ⁽²³⁾.

3.46. La preparazione di questi controlli incentrati sugli estratti IVA trasmessi dagli Stati membri, i relativi resoconti nonché il seguito dato alle osservazioni formulate a seguito degli audit sono di buona qualità. La Corte rileva tuttavia che l'efficacia dei controlli potrebbe essere ulteriormente accresciuta se venisse definito un quadro normativo e procedurale chiaro per la compilazione degli estratti IVA e se fosse elaborata una politica chiara per la gestione delle riserve formulate dalla Commissione (cfr. paragrafo 3.57).

3.47. Per quanto riguarda la risorsa propria RNL, nelle osservazioni della relazione annuale sull'esercizio finanziario 2002 ⁽²⁴⁾, la Corte sottolineava che non era chiara l'esatta natura dei controlli ⁽²⁵⁾ relativi ai questionari RNL svolti dalla Commissione al di là della semplice verifica aritmetica iniziale, in quanto non esistevano orientamenti specifici in merito alla natura e alla portata di tali controlli. A seguito della raccomandazione della Corte, la Commissione ha introdotto liste di controllo specifiche per il controllo dei dati riportati nei questionari RNL.

3.45. *La Commissione ha stabilito di recente di suddividere alcune riserve nei casi in cui sembra probabile che ciò permetta di risolvere uno alla volta alcuni aspetti distinti di problemi complessi. Laddove ciò viene fatto, benché possa sembrare che il numero delle riserve diminuisca più lentamente, permangono meno problemi reali.*

3.46. *L'attuale quadro giuridico permette agli Stati membri di operare in tale settore sulla base delle particolarità nazionali e i controlli della Commissione devono necessariamente tener conto delle varianti nazionali. Tuttavia, la Commissione continuerà a incoraggiare le amministrazioni nazionali a presentare i dati in maniera chiara, immediatamente comprensibile, rigorosa e più uniforme. Per la politica in materia di riserve, si veda la risposta al paragrafo 3.57.*

⁽²¹⁾ Le visite ispettive sono basate sul regolamento (CEE, Euratom) n. 1553/89 del Consiglio, del 29 maggio 1989, concernente il regime uniforme definitivo di riscossione delle risorse proprie provenienti dall'imposta sul valore aggiunto (GU L 155 del 7.6.1989, pag. 9) e sul regolamento (CE, Euratom) n. 1150/2000 del Consiglio, del 22 maggio 2000, recante applicazione della decisione 94/728/CE, Euratom, relativa al sistema delle risorse proprie della Comunità (GU L 130 del 31.5.2000, pag. 1).

⁽²²⁾ L'estratto IVA è un documento redatto dagli Stati membri che contiene i dati utilizzati per stabilire la base imponibile IVA. Questi dati costituiscono la base per il calcolo della risorsa propria IVA e sono necessari per il controllo della Commissione [articoli 7 e 11 del regolamento (CEE, Euratom) n. 1553/89 del Consiglio].

⁽²³⁾ Tenendo conto della suddivisione introdotta dalla Commissione nel 2003, il numero effettivo delle riserve è 85.

⁽²⁴⁾ Cfr. relazione annuale sull'esercizio finanziario 2002, paragrafi 3.40-3.41 e 3.51-3.52.

⁽²⁵⁾ L'articolo 19 del regolamento (CE, Euratom) n. 1150/2000 del Consiglio richiede un esame degli aggregati trasmessi per individuare eventuali errori di rilevamento e, se necessario, un esame dei calcoli e delle statistiche di base. L'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento (CE, Euratom) n. 1287/2003 prevede la verifica delle fonti e dei metodi impiegati dagli Stati membri per calcolare l'RNL.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.48. Tuttavia, la Commissione svolge ancora pochi controlli diretti sui conti nazionali da cui vengono tratte le cifre presentate nei questionari RNL.

Ritardi nei pagamenti e nella presentazione dei dati relativi alle risorse proprie IVA e RNL

3.49. Il Portogallo e la Svezia hanno versato in ritardo i contributi relativi alle risorse proprie IVA e RNL, dovuti entro il primo giorno lavorativo di dicembre 2003. Il Portogallo ha versato il contributo dovuto di 113 milioni di euro il 2 gennaio 2004. La Svezia ha versato il contributo dovuto in due rate di 715,2 milioni di SEK (79,1 milioni di euro) il 19 dicembre 2003 e di 2 546,2 milioni di SEK (280,5 milioni di euro) il 2 gennaio 2004. In tutti i casi, la Commissione ha richiesto gli interessi di mora che Portogallo e Svezia hanno versato nei termini previsti.

3.50. Inoltre, un numero crescente di Stati membri ha presentato tardivamente alla Commissione gli estratti IVA. Nove Stati membri non hanno rispettato il termine del 31 luglio 2003 per la presentazione degli estratti IVA per l'esercizio 2002. Inoltre, tre Stati membri non hanno rispettato il termine del 22 settembre 2003 per la presentazione dei questionari RNL. La Corte sottolinea che il mancato rispetto delle scadenze previste dalla Comunità potrebbe ostacolare il lavoro della Commissione per quanto riguarda il calcolo dei contributi degli Stati membri a titolo delle risorse proprie e i controlli in materia di IVA e RNL.

Risultati dei controlli svolti sulle rettifiche e sulle compensazioni negli estratti IVA prodotti dagli Stati membri

3.51. La Corte ha esaminato il calcolo e la presentazione delle rettifiche e delle compensazioni negli estratti IVA prodotti dagli Stati membri che, come la riscossione dell'IVA da parte degli Stati membri esaminata lo scorso anno, costituiscono un elemento importante nel calcolo della risorsa propria IVA. La Corte ha esaminato inoltre le attività di gestione della Commissione relative alla corretta applicazione della normativa concernente la risorsa propria IVA.

3.52. Le rettifiche e le compensazioni devono essere calcolate dagli Stati membri per ottenere la base IVA armonizzata su cui calcolare la risorsa propria IVA, come disposto dalla normativa comunitaria ⁽²⁶⁾.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.48. *La verifica dei conti nazionali è effettuata mediante un'analisi degli inventari delle fonti e dei metodi utilizzati dai paesi per compilare i questionari RNL. La Commissione effettua poche verifiche dirette di dati nel senso indicato dalla Corte, ma sta studiando la possibilità di effettuare più verifiche dirette in futuro.*

3.49. *La Commissione condivide le preoccupazioni della Corte per quanto riguarda tali ritardi nei pagamenti.*

La Commissione, nel realizzare controlli sistematici e rigorosi, cerca di assicurare che gli Stati membri rispettino le norme comunitarie in materia di pagamenti di risorse proprie.

3.50. *Dai registri della Commissione si evince che sei estratti IVA hanno rispettato il termine del 31 luglio per la presentazione. Altri due sono arrivati il 1° agosto e, il 31 agosto, ne mancavano solo due, benché uno Stato membro avesse spedito solo un riassunto. Il penultimo estratto è pervenuto il 12 settembre e quello portoghese il 1° aprile 2004, dopo l'apertura della procedura di infrazione.*

La Commissione ha di recente insistito perché gli Stati membri rispettassero i termini anche se, nei fatti, il lavoro di controllo non è stato ostacolato in maniera significativa da tali ritardi, per lo più poco significativi.

⁽²⁶⁾ Cfr. articolo 2 del regolamento (CEE) n. 1553/89 del Consiglio e articolo 2 della direttiva 77/388/CEE (sesta direttiva).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.53. L'entità delle rettifiche e delle compensazioni per la risorsa propria IVA si può desumere dal loro valore totale assoluto ⁽²⁷⁾ che, per l'esercizio finanziario 2002, ammonta approssimativamente a 245 137 milioni di euro, pari al 5,85 % della base IVA armonizzata.

*Osservazioni***Presentazione ed uso delle metodologie e dei dati**

3.54. La Corte ha notato differenze nel trattamento delle rettifiche e delle compensazioni presentate dagli Stati membri negli estratti IVA annuali. Queste differenze possono incidere sull'uniformità e sull'esattezza del calcolo delle rettifiche e delle compensazioni e possono comportare disparità di trattamento tra gli Stati membri. Esse riguardano la quantità di informazioni giustificative fornite a sostegno del calcolo e del periodo a cui risalgono i dati utilizzati. Sono accentuate dall'assenza di norme chiare ⁽²⁸⁾ riguardo alle modalità di calcolo delle rettifiche e delle compensazioni, alla presentazione dei calcoli e dei dati correlati e alle fonti da cui è possibile trarre i dati.

3.55. Anche se compete agli Stati membri calcolare correttamente le rettifiche e le compensazioni e informare la Commissione sulle metodologie utilizzate per il calcolo, questi fanno eccessivo affidamento sull'esito delle visite di controllo della Commissione per poi adeguare o aggiornare le loro metodologie o le fonti da cui attingono i dati.

Gestione delle riserve

3.56. Se le rettifiche e le compensazioni non sono state calcolate conformemente alla normativa comunitaria, la Commissione ha la possibilità di formulare una riserva, il che consente di aggiustare le rettifiche e le compensazioni oltre il termine legale ⁽²⁹⁾.

3.54. *Le rettifiche e le compensazioni vengono effettuate perché gli Stati membri non applicano le disposizioni comunitarie in materia IVA allo stesso modo. Occorre che le amministrazioni nazionali si impegnino di più per far sì che i dati siano presentati in maniera chiara e coerente, specialmente dal momento che esse non possiedono le stesse informazioni sulle tasse e i contribuenti per motivi spesso legati ai diversi contesti nazionali (fattori culturali, norme sulla protezione dei dati, ecc.). La Commissione continua ad adoperarsi per assicurare che vengano utilizzati metodi precisi e uniformi e fonti attendibili e aggiornate.*

3.55. *Gli Stati membri hanno sollevato numerosi problemi in relazione ai metodi e alle fonti in seguito all'introduzione della risorsa IVA e così anche i nuovi Stati membri dopo la loro adesione. Dopo il periodo iniziale, tuttavia, tale tendenza è in diminuzione. Le rettifiche radicali ora sono rare e la Commissione è soddisfatta del fatto che i propri servizi abbiano discusso tutte le modifiche, spesso effettuate su richiesta della Commissione, con gli Stati membri interessati. Ciononostante, la Commissione ricorderà agli Stati membri il loro obbligo giuridico di notificare le modifiche significative invece di aspettare che sia la Commissione a sollevare la questione.*

⁽²⁷⁾ Il valore totale assoluto delle rettifiche e delle compensazioni per l'esercizio finanziario in causa è stato calcolato come somma delle rettifiche positive e negative alle entrate IVA, indipendentemente dal loro segno, diviso per l'aliquota media ponderata di ciascuno Stato membro, più la somma delle compensazioni positive e negative alla base IVA intermedia.

⁽²⁸⁾ Le procedure per il calcolo e la presentazione delle rettifiche e delle compensazioni sono in gran parte stabilite dal regolamento (CEE, Euratom) n. 1553/89 del Consiglio concernente il regime uniforme definitivo di riscossione delle risorse proprie provenienti dall'imposta sul valore aggiunto e da una guida interna sulla determinazione della risorsa propria IVA redatta dalla Commissione ad uso dei funzionari UE e delle amministrazioni degli Stati membri.

⁽²⁹⁾ Cfr. articolo 9, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 1553/1989 del Consiglio.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.57. La Corte ha osservato incongruenze nella formulazione e nella revoca delle riserve relative alle rettifiche e alle compensazioni, per cui le riserve possono restare valide per lunghi periodi. Questo potrebbe comportare disparità di trattamento per i diversi Stati membri e incidere conseguentemente sulla base IVA. La Corte raccomanda alla Commissione di rivedere e documentare gli orientamenti della politica in materia di gestione delle riserve.

Relazioni annuali di attività e dichiarazioni dei direttori generali

3.58. La Corte ha esaminato le relazioni annuali di attività e le dichiarazioni dei direttori generali della direzione generale Fiscalità e unione doganale (cfr. paragrafo 3.22), della direzione generale Bilancio e di Eurostat. Benché la relazione annuale di attività per la direzione generale Bilancio menzioni le attività di controllo relative alle risorse proprie tradizionali e alla risorsa propria IVA, non fa alcun riferimento specifico alle attività di controllo relative alla risorsa propria RNL anche se questa rappresenta oltre il 50 % delle entrate. Analogamente, la relazione annuale d'attività di Eurostat non fa riferimento ad attività di controllo sui dati relativi all'RNL utilizzati dalla direzione generale Bilancio per il calcolo della risorsa propria RNL.

Conclusione e raccomandazioni

3.59. Considerando l'ambito dell'audit (cfr. paragrafi 3.5-3.6) e ad eccezione delle osservazioni sulla contabilità B di cui al paragrafo 3.40, le verifiche e l'analisi dei sistemi svolte dalla Corte hanno dato risultati complessivamente soddisfacenti riguardo all'affidabilità dei conti che registrano le risorse proprie tradizionali (cfr. aspetti del sistema di supervisione negli **allegati 1 e 2**). I lavori di audit svolti sui sistemi e sulle operazioni su cui sono basati i conti hanno dato risultati complessivamente soddisfacenti per quanto riguarda la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti, dando adito però alle seguenti raccomandazioni riguardanti i sistemi:

- a) per quanto riguarda i contingenti tariffari per i prodotti agricoli, la Corte ha rilevato alcuni aspetti per i quali la Commissione e gli Stati membri potrebbero migliorare la gestione dei contingenti (cfr. paragrafi 3.11-3.18);
- b) per quanto riguarda gli accordi preferenziali (cfr. paragrafi 3.19-3.30), la Corte rileva che il controllo della conformità dipende dalla cooperazione e che molte richieste di controllo non ricevono alcuna risposta dalle autorità dei paesi terzi beneficiari. La procedura di consultazione avviata dalla Commissione dovrà tener conto di questo problema ed esaminare i limiti di un sistema basato su elementi giustificativi a carattere documentale, in particolare alla luce dell'evoluzione verso un sistema privo di supporti cartacei;

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.57. *Di norma non vengono formulate riserve quando le conseguenze finanziarie delle modifiche richieste sono considerate trascurabili, quando un metodo è stato accettato nel passato ma necessita di rettifiche o quando ci si aspetta che un cambiamento di fonti e/o metodi sia concordato prima della prossima visita di controllo, a condizione che non si rischi che la dichiarazione IVA in questione cada in prescrizione. Le riserve sono revocate quando lo Stato membro ha soddisfatto le richieste della Commissione. La Commissione ha dichiarato che, quando ci sono in gioco questioni di principio o interpretazione, intende adire la Corte di giustizia europea. La Commissione può accettare di riesaminare e documentare tale politica.*

3.58. *Le relazioni annuali di attività presentano le attività delle direzioni generali ad elevato livello di aggregazione e tendono a trattare attività specifiche soprattutto se sono prioritarie o hanno fatto sorgere particolari problemi. Non sorprende, pertanto, che l'attività di verifica dei dati relativi all'RNL non emerga visibilmente dalle relazioni dei due servizi. Tale attività occupa il suo giusto posto nei piani di gestione annuali dei due servizi che illustrano il programma di lavoro annuale e vengono regolarmente verificati ed esaminati.*

3.59. *La Commissione ha spiegato nella risposta di cui al paragrafo 3.40 il proprio impegno per migliorare la gestione della contabilità B negli Stati membri insieme alle modifiche normative che si prevede siano introdotte entro la fine del 2004.*

- a) *Conformemente alle risposte date ai punti 3.17. e 3.18., la Commissione farà tutto quanto è in suo potere per migliorare la situazione.*
- b) *Il libro verde della Commissione proponeva uno studio approfondito del concetto di prova dell'origine preferenziale come si applica attualmente, del modo in cui si stabilisce, delle rispettive responsabilità degli operatori economici e delle pubbliche autorità nella sua gestione e controllo. I progressi in questo settore costituiranno una componente importante del seguito dato al libro verde, come si è già precisato nella risposta al punto 3.20.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

c) per quanto riguarda i porti, ad eccezione delle lacune osservate ad Anversa (cfr. paragrafo 3.33), la Corte ha rilevato che la sorveglianza doganale è generalmente soddisfacente. È tuttavia possibile standardizzare maggiormente l'approccio alla questione del limite temporale per la custodia temporanea (cfr. paragrafo 3.34).

3.60. Per quanto riguarda l'ambito dell'audit di cui ai paragrafi 3.42-3.43, la Corte ha rilevato che le risorse proprie IVA e RNL sono state calcolate dalla Commissione ed iscritte nei conti della Comunità in modo corretto.

3.61. Dall'audit delle rettifiche e delle compensazioni negli estratti IVA prodotti dagli Stati membri sono comunque emerse due carenze del sistema (cfr. paragrafi 3.54-3.57) che, unitamente alle riserve di cui al paragrafo 3.45, danno adito a dubbi sull'esattezza e sull'attendibilità degli estratti IVA prodotti dagli Stati membri:

- a) non esiste un quadro normativo e procedurale preciso e chiaro riguardo alle modalità di calcolo delle rettifiche e delle compensazioni, sulla presentazione dei calcoli e dei relativi dati e sulle fonti da cui è possibile trarre i dati. La Commissione dovrebbe presentare proposte sotto forma di modifiche alla normativa o di istruzioni e linee guida vincolanti, consentendo così un trattamento più trasparente ed omogeneo delle rettifiche e delle compensazioni da parte degli Stati membri, e creare un quadro più strutturato per i propri controlli;
- b) sono state rilevate incongruenze nella formulazione e nella revoca delle riserve relative alle rettifiche e alle compensazioni. La Commissione dovrebbe rivedere e documentare la propria politica in materia di gestione delle riserve, garantendo così un trattamento trasparente, coerente e uniforme di tutti gli Stati membri.

3.62. Per quanto riguarda la risorsa propria RNL, la Corte ribadisce la raccomandazione formulata lo scorso anno ⁽³⁰⁾, ossia che la Commissione incrementi le attività di controllo diretto sui dati registrati nei conti nazionali che vengono riportati nei questionari RNL, al fine di rendere più affidabile il calcolo della risorsa propria più importante (cfr. paragrafo 3.48 e aspetti del sistema di supervisione nell'*allegato 2*).

PREPARAZIONE DEI NUOVI PAESI IN MATERIA DI RISORSE PROPRIE

3.63. In vista dell'adesione di dieci nuovi paesi all'Unione europea, la Corte ha esaminato i preparativi di questi paesi all'adesione dal momento che essi dovranno applicare da subito la normativa comunitaria in materia di risorse proprie.

c) *Non appena avrà l'opportunità di valutare il parere delle autorità belghe, la Commissione prenderà le misure necessarie per Anversa. La Commissione continuerà a esaminare la questione del limite temporale per la custodia temporanea negli Stati membri durante le sue ispezioni per le RPT.*

3.61. *La Commissione ritiene che, anche se non è mai possibile garantire un'esattezza e un'attendibilità totale, le sue attività di controllo, i suoi contatti bilaterali con gli Stati membri e le riunioni con i comitati consultivi per le risorse proprie contribuiscano a garantire un livello elevato di uniformità, trasparenza e parità di trattamento. Anche le riserve possono contribuire a tale processo.*

- a) *La Commissione ha pubblicato degli orientamenti non vincolanti per le dichiarazioni IVA di cui la Corte è in possesso. La Commissione non ha il potere di dare direttive vincolanti ed è improbabile che mai lo abbia, ma i suoi servizi lavorano per far sì che ciascuno Stato membro applichi correttamente le norme esistenti al suo contesto particolare. Ciò viene effettuato mediante missioni di controllo e le relazioni che ne risultano, mediante riunioni dell'ACOR e attraverso l'uso di un sito intranet accessibile a tutti i funzionari dell'Unione europea e degli Stati membri interessati che costituisce uno stimolo a una maggiore uniformità. La Commissione prende nota dei suggerimenti proposti dalla Corte in questo capitolo e farà il possibile per metterli in pratica.*
- b) *La politica della Commissione in materia di riserve è spiegata nel paragrafo 3.57. Come si è già fatto presente in tale paragrafo, la Commissione preciserà e documenterà tale politica.*

3.62. *La Commissione sta esaminando il modo di incrementare le attività di controllo diretto come chiesto dalla Corte.*

⁽³⁰⁾ Cfr. paragrafo 3.57 della relazione annuale sull'esercizio finanziario 2002.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.64. L'obiettivo dell'esame era valutare in che modo la Commissione ha controllato l'adeguatezza e l'affidabilità delle attività connesse alle risorse proprie in questi paesi e se l'individuazione dei settori in cui permanevano problemi e la relativa sorveglianza fossero adeguate e complete. Questo esame ha riguardato tutti i tre tipi di risorse proprie.

3.65. L'esame non ha individuato in questi paesi carenze importanti diverse da quelle menzionate nelle relazioni sulla sorveglianza trasmesse dalla Commissione al Consiglio. Tuttavia, la Corte desidera attirare l'attenzione sui seguenti punti, che richiedono ulteriori interventi o attività di sorveglianza, sia presso la Commissione che nei nuovi paesi.

3.66. Al momento del controllo della Corte, diverse componenti delle procedure doganali erano ancora in fase di elaborazione, per cui era prematuro valutare se sarebbero state idonee a funzionare al momento dell'adesione. In molti paesi, le principali questioni in sospeso erano ancora di natura informatica e riguardavano l'interconnessione delle dogane. I progetti hanno già subito gravi ritardi e ulteriori ritardi potrebbero compromettere l'adeguato funzionamento dei servizi doganali al momento dell'adesione e dopo di esso. Le procedure per la contabilizzazione dei dazi doganali non sono state ultimate e la Corte non ha ancora ottenuto garanzie circa la corretta applicazione delle norme relative alla contabilizzazione delle risorse proprie e alla loro messa a disposizione della Commissione. Occorre inoltre introdurre l'uso sistematico delle tecniche di analisi di rischio nel quadro dei controlli doganali e dello sdoganamento delle merci.

3.67. Per quanto riguarda la risorsa propria IVA, la Commissione dovrebbe valutare la possibilità di fornire ai nuovi paesi alcuni esempi di «pratiche migliori» adottate negli Stati membri. Attualmente, questi paesi non sanno ancora quali informazioni, sotto forma di calcoli o di documenti esplicativi, dovranno fornire.

3.68. I progetti PHARE sull'eshaustività e sugli inventari RNL gestiti da Eurostat allo scopo di rendere le stime dell'RNL pienamente conformi al SEC 95 sono in ritardo rispetto al calendario originario.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.66. *La Corte attira l'attenzione su alcuni settori problematici per quanto riguarda la valutazione, prima dell'adesione, della capacità dei paesi interessati di soddisfare l'obbligo della raccolta e della contabilizzazione delle risorse proprie tradizionali. La Commissione, nell'ambito delle proprie attività di controllo, ha individuato i settori nei quali si richiedevano ulteriori miglioramenti e ha ottenuto che tali paesi s'impegnassero a prendere le misure necessarie. I progressi in relazione a tali impegni sono stati verificati ogni mese prima dell'adesione.*

I compiti della Commissione nel settore dell'IT delle dogane ai fini della preparazione all'allargamento dell'UE sono stati portati a termine molto prima della scadenza. La Commissione ha fornito sostegno attivo ai paesi interessati nello sviluppo e nella verifica dei sistemi IT delle dogane. Dopo l'allargamento, non sono stati riscontrati problemi per quanto riguarda l'interconnessione tra i sistemi IT delle dogane e quelli della Commissione e tutti i nuovi Stati membri hanno presentato in tempo i documenti contabili obbligatori relativi alle risorse proprie tradizionali. La Commissione visiterà ciascuno dei nuovi Stati membri negli ultimi quattro mesi del 2004 per esaminare le procedure e i sistemi attualmente in vigore e valutare la tempestività e la corretta applicazione della contabilizzazione delle risorse proprie tradizionali.

3.67. *La Commissione ha infatti utilizzato le dichiarazioni degli Stati membri che ritiene esemplari per mostrare ai nuovi Stati membri cosa ci si aspetta, per poi fornire spiegazioni sul posto di come tali esempi possano essere adattati alle esigenze degli altri paesi. Tali azioni sono rafforzate dall'uso dell'intranet CIRCA per sensibilizzare all'uso delle migliori pratiche.*

3.68. *La Commissione conferma il ritardo cui fa riferimento la Corte, ma ritiene di disporre di tempo sufficiente per verificare i calcoli dell'RNL dei nuovi Stati membri prima che i dati del 2004 diventino definitivi nel 2008 [conformemente con l'articolo 10, paragrafo 8, del regolamento (CE, Euratom) n. 1150/2000 del Consiglio].*

ALLEGATO 1
Risorse proprie — Evoluzione delle principali osservazioni

Osservazioni	Misure adottate	Misure da adottare
Messa a disposizione delle risorse proprie		
<i>Ritardi nella messa a disposizione delle risorse proprie tradizionali</i>		
L'esame delle procedure contabili e di centralizzazione relative alle risorse proprie tradizionali condotto dalla Corte ha mostrato che in alcuni casi i diritti accertati non sono stati messi a disposizione della Commissione o lo sono stati con notevole ritardo.	L'unità della Commissione incaricata delle attività di controllo di cui al regolamento (CE, Euratom) n. 1150/2000 del Consiglio interviene in tutti i casi di ritardo; gli Stati membri vengono invitati, all'occorrenza, a pagare gli interessi di mora. Nel corso dei controlli di routine, l'unità ha prestato crescente attenzione agli aspetti contabili; laddove la Corte o la Commissione hanno individuato problemi a livello dei sistemi, questi sono stati affrontati.	Le azioni intraprese dalla Commissione sono soddisfacenti.
Importi accertati ma non ancora resi disponibili		
<i>Registrazioni contabili</i>		
Vi sono errori in alcune registrazioni della contabilità B. Ad esempio, iscrizioni tardive o doppie, importi errati e registrazioni che avrebbero dovuto essere iscritte nella contabilità A.	L'unità della Commissione incaricata delle attività di controllo di cui al regolamento (CE, Euratom) n. 1150/2000 del Consiglio ha destinato notevoli risorse all'esame della contabilità B e ha segnalato i problemi riscontrati; tuttavia, in diversi Stati membri permangono problemi ricorrenti.	Alcuni Stati membri devono destinare risorse al miglioramento dei sistemi contabili in causa.

ALLEGATO 2

Sistemi di supervisione e di controllo

Settore: Risorse proprie

Sistema: Risorse proprie tradizionali e risorse IVA/RNL

Aspetti del sistema di supervisione della Commissione	Risorse proprie tradizionali	IVA	RNL
Concezione	A	A	A
Attuazione pratica nelle diverse fasi della procedura			
— conformità alle norme	A	A	A
— attenzione per l'esperienza acquisita			
Funzionamento effettivo			
— conformità alle norme	A	A	B
— attenzione per l'esperienza acquisita			
Risultati			
— effetto correttivo	A	A	A
— effetto preventivo			
Valutazione globale	A	A	A

A Funziona bene; sono necessari pochi o lievi miglioramenti.

B Funziona, ma sono necessari miglioramenti: occorre una verifica più diretta dei dati relativi all'RNL.

Note:

— I sistemi di supervisione sono anteriori alla riforma della Commissione.

— Le valutazioni sono il risultato di un esame approfondito delle unità incaricate della supervisione e delle loro relazioni.

CAPITOLO 4

Politica agricola comune

INDICE

	<i>Paragrafi</i>
Introduzione	4.1-4.4
Valutazione specifica nel quadro della dichiarazione di affidabilità	4.5-4.51
Ambito dell'audit	4.5-4.6
I lavori degli organismi di certificazione	4.7-4.8
Il SIGC	4.9-4.12
I controlli successivi al pagamento prescritti dal regolamento (CEE) n. 4045/89	4.13-4.16
Il campione di operazioni selezionato dalla Corte	4.17
La relazione annuale di attività del direttore generale della DG Agricoltura	4.18-4.23
La valutazione dei settori di spesa della PAC da parte della Corte	4.24-4.46
I regimi di aiuto «superfici»	4.24-4.30
I regimi di premio per gli animali	4.31-4.34
Aiuti versati in base ai quantitativi prodotti	4.35-4.39
Lo sviluppo rurale	4.40-4.43
Altre spese	4.44-4.46
Conclusione	4.47-4.48
Raccomandazioni	4.49-4.51
Liquidazione dei conti	4.52-4.80
Introduzione	4.52
Decisione di liquidazione finanziaria per il 2003	4.53-4.69
Pareri di audit degli organismi di certificazione	4.54
Analisi del lavoro degli organismi di certificazione	4.55-4.61
Decisione della Commissione	4.62-4.69
Decisioni di conformità adottate nel 2003	4.70-4.76
Adeguatezza delle rettifiche	4.71-4.72
La regola dei 24 mesi	4.73
Il tempo richiesto per effettuare le rettifiche	4.74
Le decisioni di liquidazione dei conti negli ultimi anni	4.75-4.76
Conclusioni della Corte	4.77-4.80
Decisione di liquidazione finanziaria	4.77-4.79
Decisioni di conformità	4.80
Seguito dato a precedenti osservazioni	4.81-4.98
Restituzioni all'esportazione — Destinazione e commercializzazione	4.81-4.89
Regime di sostegno per l'olio d'oliva	4.90-4.98
Principali osservazioni formulate in relazioni speciali	4.99-4.139
Valutazione dei redditi agricoli da parte della Commissione	4.99-4.105
Gestione e supervisione, da parte della Commissione, delle misure di lotta e delle spese relative all'afta epizootica	4.106-4.112

	<i>Paragrafi</i>
Recupero di pagamenti irregolari a titolo della politica agricola comune	4.113-4.121
L'introduzione di un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini (SIRB) nell'Unione europea	4.122-4.129
Audit sulla sana gestione finanziaria dell'organizzazione comune dei mercati nel settore del tabacco greggio	4.130-4.139

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

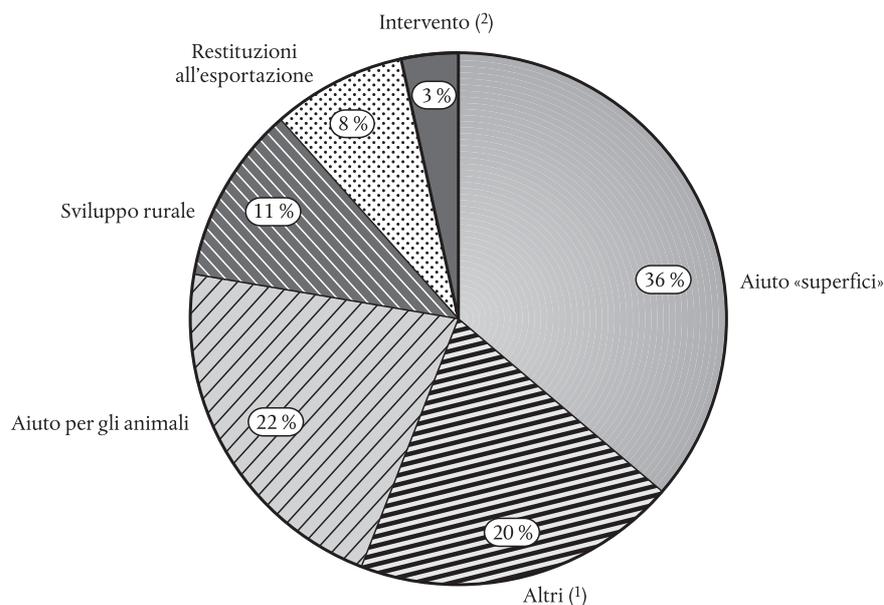
INTRODUZIONE

4.1. Nel 2003, la spesa per la politica agricola comune (PAC), cioè la sezione «Garanzia» del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, è ammontata in totale a 44 378 milioni di euro. I **grafici 4.1 e 4.2** mostrano come sono stati impiegati questi fondi. Il **grafico 4.1** presenta una ripartizione delle spese in base alla loro natura economica (pagamenti diretti, restituzioni all'esportazione, ecc). Il **grafico 4.2** mostra la distribuzione per settore agricolo principale (carni bovine, olio d'oliva, ecc.).

4.2. I pagamenti diretti agli agricoltori, basati sulle superfici coltivate o sul numero di animali detenuti in azienda, costituiscono la maggior parte (58 %) delle spese a titolo della PAC. Questi pagamenti, che dalla riforma del 1992 costituiscono una parte importante delle spese della PAC, sono destinati principalmente a compensare gli agricoltori per le riduzioni dei prezzi agricoli nel quadro della PAC.

4.3. La quasi totalità delle spese della PAC è eseguita dagli organismi pagatori degli Stati membri. Per la maggior parte dei pagamenti viene seguita la seguente procedura:

- a) gli agricoltori presentano una domanda agli organismi pagatori nell'esercizio precedente a quello in cui il pagamento è dovuto, sulla base delle superfici coltivate, del numero di animali ammissibili presenti in azienda durante un determinato periodo di ritenzione, ecc.;
- b) gli organismi pagatori sottopongono tali domande a controlli amministrativi ed eseguono controlli in loco a campione, principalmente attraverso il sistema integrato di gestione e controllo (SIGC);
- c) ciascun organismo pagatore versa l'aiuto ai richiedenti e comunica le spese sostenute alla Commissione, la quale rimborsa l'organismo pagatore;
- d) i conti e i pagamenti dell'organismo pagatore sono esaminati da un revisore indipendente (organismo di certificazione) che trasmette al riguardo alla Commissione una relazione nel febbraio dell'anno successivo all'esercizio di bilancio;
- e) entro il 30 aprile di tale anno, la Commissione deve adottare una decisione (liquidazione finanziaria) con cui approva questi conti e la relazione di audit del revisore, oppure richiede ulteriori verifiche o informazioni;
- f) la Commissione può poi esaminare i pagamenti eseguiti dagli organismi pagatori e, se riscontra irregolarità o se i controlli finanziari risultano carenti, può decidere di non imputare più alcune spese al bilancio comunitario, ma di porle a carico dello Stato membro interessato (nel gergo comunitario, attraverso le «decisioni di conformità» la Commissione «esclude dal finanziamento comunitario» tali spese nell'ambito della «liquidazione dei conti»). Quando respinge una spesa, la Commissione riduce i versamenti agli organismi pagatori di un importo corrispondente.

Grafico 4.1 — Ripartizione delle spese del FEOG-Garanzia in base alla loro natura economica — Esercizio 2003

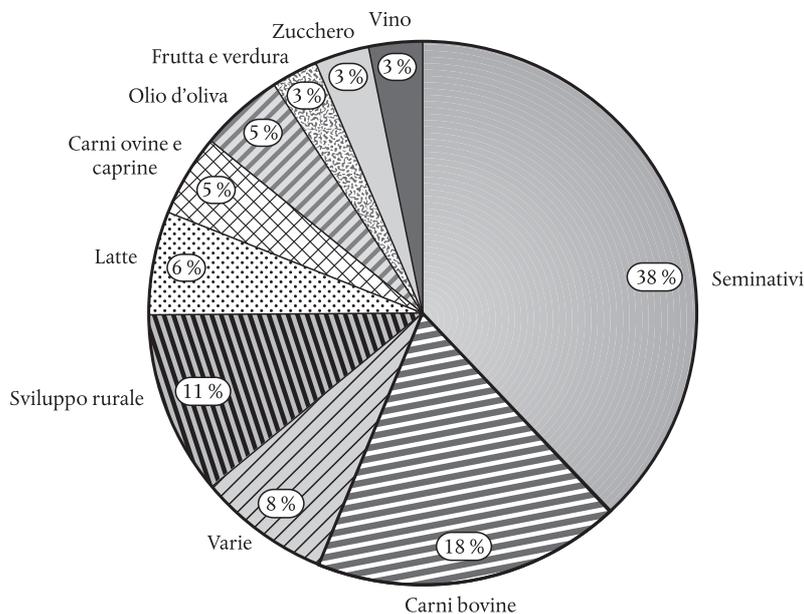
(1) Altri: aiuti alla produzione, alla trasformazione e anche al consumo versati ai produttori, alle organizzazioni di produttori o trasformatori e altre misure.

(2) Intervento: ammasso pubblico e privato, misure di ritiro di frutta e verdura, distillazione obbligatoria e volontaria.

NB: La ripartizione per natura economica è stata calcolata sugli importi lordi, prima dell'imputazione delle spese negative (recuperi, liquidazione e sospensione di anticipi e prelievi latte).

L'aiuto «superfici», i premi per gli animali e gli altri aiuti diretti rappresentano complessivamente il 67 % della spesa PAC.

Fonte: Conti annuali della Commissione del 2003 — Dati lordi.

Grafico 4.2 — Ripartizione delle spese del FEOG-Garanzia per settore — Esercizio 2003

Fonte: Conti annuali della Commissione 2003 — Volume II.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

4.4. Il direttore generale della DG Agricoltura della Commissione elabora ogni anno una relazione di attività riguardante le spese della direzione generale Agricoltura (DG AGRI) ed una dichiarazione sulla loro legittimità e regolarità.

VALUTAZIONE SPECIFICA NEL QUADRO DELLA DICHIARAZIONE DI AFFIDABILITÀ

Ambito dell'audit

4.5. La Corte:

- a) ha esaminato il lavoro svolto dagli organismi di certificazione (cfr. paragrafi 4.7-4.8);
- b) ha valutato i sistemi di supervisione, segnatamente il SIGC ed i controlli successivi al pagamento (cfr. paragrafi 4.9-4.16);
- c) ha verificato direttamente alcune operazioni (cfr. paragrafo 4.17);
- d) ha esaminato la relazione e la dichiarazione del direttore generale della DG Agricoltura (cfr. paragrafi 4.18-4.23).

4.6. Nei paragrafi 4.24-4.46 viene presentata la valutazione della Corte sulla legittimità e la regolarità delle spese eseguite nel quadro della PAC, basata principalmente sugli elementi probatori forniti dalle fonti sopra indicate. Le osservazioni sull'affidabilità dei conti sono esposte nel capitolo 1, paragrafi 1.10 e 1.11.

I lavori degli organismi di certificazione

4.7. Gli audit degli organismi di certificazione sugli organismi pagatori vertono sui loro conti, sul trattamento e sulla verifica da parte di questi ultimi delle domande di sussidi a titolo della PAC, nonché sulla loro conformità ai criteri previsti per il riconoscimento (cfr. paragrafo 4.53). La normativa comunitaria applicabile in materia non richiede che gli organismi di certificazione esaminino le domande a livello degli agricoltori o degli operatori commerciali [cfr. paragrafo 4.8, lettera c)].

4.8. Nell'ambito dell'esame annuale del processo di liquidazione dei conti, la Corte ha esaminato il lavoro di taluni organismi di certificazione che rappresentano l'80 % della spesa nel 2003 (cfr. paragrafi 4.55-4.61). Sebbene la Commissione nutrisse preoccupazioni circa il lavoro svolto da diversi organismi di certificazione (cfr. paragrafo 4.65), la Corte, ai fini della dichiarazione di affidabilità, ha tratto dal lavoro di questi ultimi le seguenti conclusioni generali:

- a) le relazioni forniscono la garanzia che le informazioni finanziarie provenienti dagli organismi pagatori (e incluse nei conti della Commissione) sono sostanzialmente corrette, ma, per molti organismi, tale garanzia non può essere estesa alle informazioni sui debitori (cfr. paragrafo 4.61);

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- b) complessivamente, le relazioni forniscono la garanzia che le domande di pagamento sono controllate ed elaborate dagli organismi pagatori in conformità delle norme applicabili, ma un numero significativo di organismi di certificazione ha espresso nei pareri di audit riserve concernenti taluni settori di spesa (cfr. paragrafo 4.54);
- c) secondo la definizione del regolamento (CE) n. 1663/95, il lavoro degli organismi di certificazione non è tuttavia destinato a fornire garanzie dirette sulla correttezza delle informazioni presentate dai richiedenti ed utilizzate dagli organismi pagatori per calcolare i pagamenti dovuti e, pertanto, sulla legittimità e la regolarità dei pagamenti.
- c) *Compito dell'organismo di certificazione è di fornire garanzie circa l'integralità, l'esattezza e la veridicità dei conti.*

Il SIGC

4.9. Il SIGC comprende una banca dati informatica delle aziende e delle domande di aiuto, sistemi per l'identificazione delle parcelle di terreno agricolo e per l'identificazione e la registrazione degli animali, nonché una serie di controlli amministrativi e in loco. Il SIGC riguarda la spesa relativa ai regimi di aiuto «superfici» (cfr. paragrafi 4.24-4.30) ed ai regimi di premio per gli animali (cfr. paragrafi 4.31-4.34). Le domande per alcuni altri regimi devono essere compatibili con il sistema (cfr. paragrafo 4.35).

4.10. La Corte ha continuato ad esaminare il funzionamento del SIGC (cfr. paragrafi 4.9-4.13 della relazione annuale della Corte sull'esercizio finanziario 2002). La Corte ha esaminato quest'anno il modo in cui il SIGC viene attuato da altri sette organismi [Niedersachsen (Germania), Extremadura (Spagna), Lussemburgo, Austria, Finlandia, RPA e DARD (Regno Unito)] ed ha riesaminato cinque organismi per i quali erano stati constatati problemi nel 2002 [Baviera (Germania), ONIC e Ofival (Francia), Laser (Paesi Bassi) e AGEA (Italia)].

4.11. L'audit della Corte ha dato adito alle seguenti constatazioni principali:

4.11.

- a) i controlli amministrativi (ed in particolare i controlli incrociati con le banche dati per le parcelle agricole e per gli animali) sono buoni o soddisfacenti presso tutti gli organismi pagatori, ad eccezione del Lussemburgo (aiuto «superfici» e premi per gli animali), mentre alcune sanzioni riguardanti domande di premi per gli animali non sono state calcolate o applicate correttamente in Austria ed in Irlanda del Nord;
- a) *Gli aspetti menzionati dalla Corte per l'Austria e l'Irlanda del Nord sono oggetto di controllo a posteriori nel quadro della procedura di liquidazione dei conti. La situazione in Lussemburgo viene trattata nel quadro della stessa procedura.*
- b) l'analisi di rischio e le procedure di selezione ai fini dei controlli in loco sono risultate generalmente carenti (cfr. anche paragrafo 4.26);
- b) *Le osservazioni della Corte sono in linea con le constatazioni fatte dalla stessa Commissione, che hanno dato luogo a discussioni dettagliate con gli Stati membri e ad un rafforzamento significativo della normativa in materia di SIGC a decorrere dalla campagna 2004.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- c) la maggior parte delle ispezioni in loco sono state effettuate in maniera soddisfacente, ma si sono osservate alcune deficienze presso la maggior parte degli organismi pagatori; rispetto all'aiuto «superfici», la qualità delle ispezioni relative ai premi per gli animali è risultata inferiore (ad esempio, nel caso di DARD (Irlanda del Nord, Regno Unito), dove le visite d'ispezione sono state annunciate con troppo anticipo);
- d) presso molti organismi, la comunicazione dei risultati delle ispezioni risulta carente; gli errori e le anomalie nei dati trasmessi alla Commissione sono rilevanti nel caso della Bassa Sassonia, del Lussemburgo e dell'RPA Inghilterra (tutti premi per gli animali). La presentazione dei risultati risulta meno affidabile nel caso dei premi per gli animali rispetto alle domande di aiuti «superfici».

Gli **allegati 2 e 3** presentano ulteriori dettagli sulle osservazioni della Corte.

4.12. Nei 14 Stati membri in cui il SIGC è stato applicato in modo soddisfacente (non la Grecia), i risultati dei controlli SIGC costituiscono una fonte importante di elementi probatori concernenti la legittimità e la regolarità delle operazioni PAC. Tuttavia, gli errori sopraindicati relativi alla presentazione dei risultati dei controlli, in particolare per quanto concerne i premi per gli animali (cfr. paragrafi 4.31-4.32), riducono l'attendibilità dei dati forniti, mentre il fatto che i risultati delle ispezioni trasmessi alla Commissione non operano una distinzione tra i diversi sussidi dell'aiuto «superfici» ed includono i controlli svolti sulle superfici foraggere riduce l'utilità delle informazioni relative all'aiuto «superfici» (cfr. paragrafi 4.24-4.30).

I controlli successivi al pagamento prescritti dal regolamento (CEE) n. 4045/89

4.13. Gli Stati membri sono tenuti a svolgere un programma di controlli, successivi al pagamento, della documentazione commerciale riguardante una serie di sovvenzioni a titolo della PAC, quali le restituzioni all'esportazione, gli aiuti alla trasformazione di prodotti agricoli, specie del cotone, dell'olio d'oliva e del tabacco e alcune spese nell'ambito dello sviluppo rurale. Gli Stati membri devono accertarsi che le operazioni siano state realmente effettuate ed eseguite correttamente; essi devono inoltre avviare le procedure per recuperare gli importi perduti a seguito d'irregolarità o negligenze.

- c) *I due regimi sono sostanzialmente diversi. In particolare i vari premi per i bovini hanno come oggetto tipi diversi di animali e comportano condizioni diverse. Questo fatto, unito alla necessità di controllare i movimenti degli animali, influisce in misura significativa sulla natura dei controlli.*

- d) *La Commissione ha anch'essa rilevato le discrepanze menzionate dalla Corte. Complessivamente le statistiche sono considerate attendibili al livello necessario per il fine perseguito, ossia quello di verificare il rispetto della legislazione in vigore in materia di ammissibilità e regimi di controllo. La Corte utilizza dati richiesti e raccolti dalla Commissione, e sia le informazioni che la presentazione in forma tabulata sono generalmente compilate sulla base di dati presentati dalla Commissione stessa. Il settore dei premi per animale è più diversificato di quello dei seminativi: ciò spiega le difficoltà incontrate in materia di segnalazione.*

La Corte afferma giustamente che le informazioni trasmesse dagli Stati membri non sono sempre del tutto corrette, né presentate con la puntualità prescritta dalla normativa in vigore: in tal caso la Commissione interviene prontamente effettuando un controllo a posteriori con revisione nel quadro della procedura di liquidazione dei conti. Nel caso della Bassa Sassonia sono state fornite informazioni rettifiche.

4.12. *La Commissione ritiene che le informazioni statistiche costituiscono un ottimo strumento di verifica della legalità e regolarità della spesa PAC. In breve, le discrepanze del tipo menzionato dalla Corte vengono debitamente corrette nel quadro della procedura di liquidazione dei conti.*

Se è vero che la trasmissione di informazioni statistiche più dettagliate da parte degli Stati membri potrebbe tradursi in una maggiore affidabilità, i relativi benefici sarebbero soggetti alla legge dei rendimenti decrescenti, senza contare l'evidente necessità di semplificare le procedure amministrative.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

4.14. La Corte ha esaminato l'applicazione del regolamento effettuando visite di controllo in undici Stati membri e presso la Commissione ⁽¹⁾. L'audit ha riguardato il periodo compreso tra il luglio 2002 ed il giugno 2003, in merito al quale gli Stati membri dovevano rendere conto entro la fine del 2003. Nella maggior parte degli Stati membri, l'esame ha riguardato i pagamenti effettuati nel corso del 2001. Per ciascuno Stato membro, sono stati esaminati la programmazione, l'esecuzione, la stesura delle relazioni ed il monitoraggio dei controlli. La Corte ha esaminato la qualità dei sistemi che verranno applicati in futuro dagli Stati membri per controllare, ed eventualmente correggere, i sussidi versati nel 2003.

4.15. La Corte ha rilevato quanto segue:

- a) in generale, gli organismi di coordinamento negli Stati membri hanno stabilito i programmi di controllo conformemente al regolamento, ma alla fine del 2003 risultava completata solamente la metà dei controlli programmati per il periodo, sebbene il numero dei controlli svolti indicato dagli Stati membri alla Commissione fosse più elevato;
- b) un quinto dei controlli esaminati dalla Corte sono risultati completamente inaffidabili. A giudizio della Corte, meno di un controllo su tre può essere considerato pienamente soddisfacente ⁽²⁾;
- c) le statistiche sui risultati dei controlli contenute nelle relazioni annuali degli organismi di coordinamento non sono presentate in un formato che permetta un'analisi ed un confronto significativi, soprattutto perché non esiste l'obbligo giuridico di specificare i diversi tassi di errore per i vari settori di spesa;
- d) la Commissione non aveva messo a punto un programma di controlli per garantire l'efficacia dei controlli svolti (le ultime ispezioni sono state effettuate nel 1999/2000);

4.15.

- a) *Secondo le relazioni annuali degli Stati membri il numero di controlli completati è stato pari a 2 469, ossia al 63 % dei 3 907 controlli previsti per il periodo.*

Un'altra percentuale (pari al 33 %) dei controlli previsti è stata definita «in corso»: per la maggior parte di essi era già stato effettuato il lavoro di ispezione in loco, ma non era ancora stata data forma definitiva alla relazione, oppure si era in attesa della risposta ad una richiesta di aiuto reciproco inviata ad un altro Stato membro. Per tali risposte è autorizzata una scadenza fino a sei mesi.

- b) *La Commissione non è in grado di confermare la conclusione cui è pervenuta la Corte. La Commissione prenderà in considerazione questi elementi nel lavoro che svolgerà in futuro relativamente ai controlli prescritti dal regolamento (CEE) n. 4045/89.*

- c) *Le informazioni ricevute vengono analizzate e trattate dai servizi della Commissione per fornire elementi di raffronto tra Stati membri.*

- d) *Programmi di ispezioni di questo tipo si sono svolti in anni precedenti sulla base dell'analisi dei rischi e attualmente è in corso un'altra serie di controlli.*

Inoltre l'applicazione del regolamento (CEE) n. 4045/89 è oggetto di valutazione anche nel settore delle restituzioni all'esportazione, l'area di spesa più vasta coperta dal regolamento. I recenti audit riguardanti le restituzioni differenziate, il prefinanziamento e l'origine hanno incluso ciascuno una valutazione del contributo apportato dai controlli ex regolamento (CEE) n. 4045/89 alla gestione dei rischi specifici in questione.

⁽¹⁾ Belgio, Danimarca, Germania, Grecia, Spagna, Francia, Irlanda, Italia, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito.

⁽²⁾ Completamente inaffidabile: non effettuato o che non copre una serie di rischi o di condizioni di ammissibilità; pienamente soddisfacente: che copre tutti i rischi chiave e tutte le condizioni di ammissibilità.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

e) la Commissione non ha fornito risposte scritte agli Stati membri sulle rispettive analisi dei rischi, i programmi di controllo o le relazioni annuali ⁽³⁾.

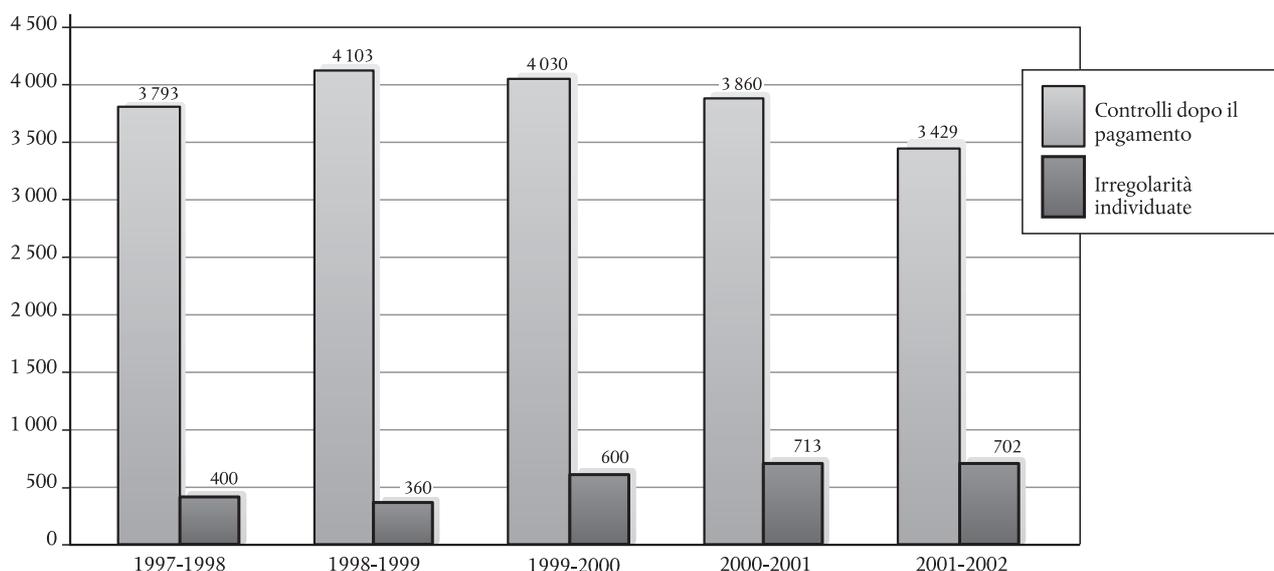
e) Per il periodo in esame i servizi della Commissione hanno ottenuto garanzie supplementari mediante discussioni informali e richieste di informazione.

Nel corso del 2004 i servizi della Commissione hanno migliorato considerevolmente il monitoraggio e il controllo di questo aspetto mediante l'invio di lettere ufficiali a diversi Stati membri con l'obiettivo, in particolare, di migliorare l'analisi dei rischi proposta.

4.16. Se vengono effettuati correttamente, i controlli successivi al pagamento sono un valido strumento per individuare i pagamenti irregolari nell'ambito della PAC (cfr. **grafico 4.3**). Tuttavia, considerata la forma in cui gli Stati membri ne presentano attualmente le risultanze, non aiutano la Commissione a identificare e valutare i principali rischi d'irregolarità.

4.16. Ogni anno vengono effettuati oltre 3 000 controlli. Durante il periodo in questione sono state individuate 320 irregolarità entro la fine del 2003: questo numero è destinato ad aumentare una volta completati i controlli ancora in corso. Durante il periodo 2001-2003 sono state comunicate all'OLAF 860 irregolarità a seguito dell'applicazione del regolamento (CEE) n. 4045/89. I controlli successivi al pagamento non soltanto costituiscono un importante strumento di individuazione delle irregolarità, ma servono anche da potente elemento di prevenzione.

Grafico 4.3 — Regolamento (CEE) n. 4045/89: numero dei controlli dopo il pagamento svolti e delle irregolarità individuate 1997/1998 — 2001/2002



Fonte: Commissione.

Il campione di operazioni selezionato dalla Corte

4.17. La Corte ha esaminato un campione rappresentativo di 203 pagamenti estratto dalle spese di 25 organismi pagatori (che rappresentano congiuntamente il 75 % della spesa PAC) e dalle spese dirette della Commissione. Mediante questi controlli, la Corte

4.17. I sistemi di controllo della spesa PAC prevedono generalmente controlli fisici su una percentuale di transazioni, controlli documentali al 100 %, sanzioni dissuasive e controlli successivi al pagamento a norma del regolamento (CEE) n. 4045 o/e compatibilità con il SIGC.

⁽³⁾ A norma del regolamento (CEE) n. 4045/89 «I programmi stabiliti dagli Stati membri e comunicati alla Commissione sono messi in opera dagli Stati membri se la Commissione non ha presentato osservazioni entro un termine di otto settimane».

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

ha cercato di ottenere prove dirette della corretta esecuzione dei pagamenti a favore di attività ammissibili. Tali verifiche forniscono utili elementi probatori per quanto riguarda le spese dei regimi di aiuto «superfici» e, in misura minore, per quelle dei regimi di premio «animali», per le quali il revisore dispone in genere di elementi probatori fisici. In altri settori, invece, quali le restituzioni alle esportazioni o gli aiuti corrisposti in base alle quantità prodotte, il revisore può solamente espletare un controllo documentale. L'affidabilità degli elementi probanti forniti da tali documenti dipende sia dalla natura delle operazioni che dal sistema di controllo in causa (cfr. anche i paragrafi 4.36-4.37 e 4.46).

La relazione annuale di attività del direttore generale della DG Agricoltura

4.18. La relazione di attività descrive il lavoro svolto dalla DG AGRI nel corso del 2003 e include una dichiarazione del direttore generale, in cui quest'ultimo attesta se le procedure di controllo garantiscano o meno la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti nonché il buon funzionamento del sistema di controllo interno. La dichiarazione del direttore generale contiene cinque riserve. Due di queste riguardano la spesa PAC, ossia il persistere di problemi relativi alla gestione e all'amministrazione del Consiglio internazionale dell'olio d'oliva e il fatto che la Grecia non abbia ancora pienamente attuato il SIGC. La relazione esamina i progressi compiuti dal 2002 in questi due aspetti e conclude che, nonostante i progressi constatati, non è ancora possibile sapere se i problemi osservati siano stati risolti.

4.19. Per quanto riguarda le spese PAC gestite in maniera concorrente con gli Stati membri, la dichiarazione del direttore generale è basata su:

- a) la decisione di liquidazione finanziaria per il 2002 (e non per il 2003);
- b) le decisioni di conformità (cfr. paragrafo 4.70) adottate nel corso del 2003, che non includono rettifiche relative a tale esercizio. (Le decisioni di conformità sulle spese relative al 2003 verranno adottate nei prossimi anni).⁽⁴⁾

4.20. In altri termini, la dichiarazione riguarda operazioni eseguite in esercizi anteriori al 2003. Essa non è stata concepita per fornire garanzie (che effettivamente non fornisce) su cui la Corte possa basarsi per la dichiarazione di affidabilità relativa al 2003.

⁽⁴⁾ La dichiarazione del direttore generale è redatta in conformità alla Carta dei compiti e delle responsabilità degli ordinatori delegati della Commissione, pubblicata nel 2004. Tale documento afferma che, per quanto riguarda le spese gestite in maniera concorrente, la relazione annuale di attività debba riferirsi non ai conti dell'anno per il quale viene stilata la relazione di attività, ma a quelli degli anni precedenti. L'articolo 60 del regolamento finanziario prevede tuttavia che «l'ordinatore ha la responsabilità di assicurare il rispetto dei requisiti di legittimità e regolarità... [e] rende conto alla propria istituzione dell'esercizio delle sue funzioni mediante una relazione annuale di attività...».

4.19-4.20. *La dichiarazione di affidabilità del direttore generale della DG AGRI si basa, per quanto riguarda il FEAOG-Garanzia, sui seguenti elementi.*

L'esistenza di un'efficace procedura di liquidazione dei conti come previsto dall'articolo 53, paragrafo 5, del regolamento finanziario. Le rettifiche finanziarie imposte si basano sugli audit effettuati dalla Commissione negli Stati membri. L'adozione delle decisioni in materia di liquidazione dei conti ad alcuni anni di distanza dall'anno di spesa in questione costituisce parte integrante della procedura, a norma della quale gli Stati membri hanno il diritto di replicare alle constatazioni fatte.

L'affidabilità che possono garantire l'accreditamento degli organismi di pagamento, la procedura di certificazione annuale e il SIGC: questi elementi rendono possibile nutrire un alto grado di fiducia nei controlli sulla spesa dichiarata.

L'affidabilità si basa inoltre su vari altri elementi: tra questi figurano i risultati degli audit effettuati dal servizio audit interno della Commissione e dalla struttura di audit interno, nonché le eventuali informazioni trasmesse dall'OLAF. La direzione generale dell'Agricoltura prende inoltre in considerazione le informazioni inviate dalla Corte dei conti.

Come risulta dai paragrafi precedenti, la dichiarazione copre le transazioni del 2003.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

4.21. I sistemi di supervisione operanti nell'ambito della PAC forniscono alla DG AGRI un'ingente mole di dati pertinenti sulla legittimità e la regolarità delle spese in causa. Il SIGC individua, in particolare, molte domande non corrette, ne blocca il pagamento e può sanzionare gli agricoltori che presentano dichiarazioni nettamente superiori al dovuto ai fini del pagamento degli aiuti.

4.22. La relazione annuale di attività non fa riferimento ai risultati dei controlli effettuati nel quadro dei sistemi di supervisione e non menziona le deficienze palesi di tali sistemi. Essa non cita nemmeno il continuo differimento, da parte della Commissione, della liquidazione dei conti di 21 organismi pagatori per gli esercizi 2001 e 2002 (cfr. paragrafo 4.66), e non commenta la natura e l'impatto di bilancio delle decisioni di conformità prese nel 2003.

4.22. *La relazione annuale di attività presenterà i principali risultati ottenuti nel quadro delle attività svolte da un determinato servizio e valuterà la misura in cui essi hanno contribuito alla realizzazione del programma annunciato nel piano di gestione annuale. Saranno descritti i sistemi di controllo in vigore; le carenze eventualmente individuate, e ritenute tali da esercitare un impatto concreto sulla dichiarazione di affidabilità del direttore generale, saranno soggette a riserva e debitamente qualificate e quantificate.*

Fra i sistemi di controllo in questione, la relazione di attività annuale della DG AGRI per il 2003 contiene segnatamente informazioni sui sistemi di liquidazione dei conti attualmente applicati e sulle decisioni in materia di liquidazione adottate dalla Commissione nel corso dell'anno, oltre a quantificare le decisioni di conformità. Poiché si è mirato esplicitamente a limitare la lunghezza della relazione, non tutte le voci sono oggetto di osservazioni specifiche. Come osserva la Corte, la DG AGRI dovrebbe prendere in considerazione l'ipotesi di conferire un taglio meno angusto alle future relazioni annuali, arricchendole di una descrizione più esauriente degli elementi sui quali si basa l'affidabilità dell'ordinatore delegato.

4.23. La relazione osserva che, al 31 dicembre 2003, erano state pienamente attuate quattordici norme di controllo interno, e che, nel febbraio 2004, solamente quattro risultavano attuate parzialmente. Nell'ottobre 2003, il servizio di audit interno della Commissione ha effettuato un controllo approfondito della DG AGRI, formulando una serie di osservazioni per quanto riguarda le norme di controllo interno. Tali raccomandazioni sono state, per la maggior parte, accettate dalla DG AGRI e, come indicato nella relazione annuale di attività, sono state adottate misure correttive.

La valutazione dei settori di spesa della PAC da parte della Corte

I regimi di aiuto «superfici»

4.24. La spesa per gli aiuti ai seminativi versati a titolo del regime di aiuto «superfici» è ammontata nel 2003 a 16 340 milioni di euro, pari al 36 % della spesa PAC. Tale spesa è interamente coperta dal SIGC.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

4.25. I risultati dei controlli SIGC sulle dichiarazioni di superfici per il 2002 (per le quali sono state pagate sovvenzioni nel 2003) sono indicati nella **tabella 4.1**. Tali risultati riguardano i seminativi (che rappresentano il 56 % della superficie complessivamente controllata), e le superfici foraggere ⁽⁵⁾ che non ricevono sussidi in base alla superficie coltivata. Non è possibile fare una distinzione tra i risultati dei controlli per le diverse colture (frumento, piante proteiche, grano duro, ecc.), né distinguere quelli relativi alle superfici foraggere (per le quali non viene corrisposto l'aiuto «superfici»). Pertanto, i dati complessivi forniti non si riferiscono solo ai regimi di aiuto «superfici», celando le variazioni tra i differenti regimi di aiuto.

4.26. Il tasso globale di errore notificato alla Commissione è pari all'1,7 %, (contro l'1,3 % per i pagamenti di aiuti eseguiti nel 2002 ed il 2,4 % per il 2001). Il totale globale comprende i risultati dei controlli su domande selezionate sia in maniera casuale, sia in base ad un'analisi di rischio. Il tasso globale di errore rilevato per i controlli casuali è pari al 2,4 %, mentre è dell'1,5 % nel caso dei controlli svolti in base alla valutazione del rischio ⁽⁶⁾.

4.27. È interessante notare come le verifiche effettuate su base aleatoria rivelino un tasso di errore più elevato rispetto a quelle svolte su un campione in base ad un'analisi del rischio. Alcuni Stati membri registrano tassi di errore più elevati per le verifiche basate sull'analisi del rischio rispetto a quelle su base aleatoria [Svezia (3,3 % di errore nei controlli basati sul rischio e 1,5 % in quelli casuali), Italia (3,3 % su base di rischio, 1,9 % su base aleatoria) e Austria (2,5 % su base di rischio, 0,7 % su base aleatoria)]. All'estremo opposto, la Grecia ha registrato un tasso di errore pari all'1,9 % per il campionamento su base di rischio, contro il 1,3,5 % per il campionamento casuale.

⁽⁵⁾ Le superfici foraggere includono i pascoli ed i terreni destinati alla produzione di piante foraggere che non ricevono sussidi nel quadro del regime di aiuto «superfici». Le superfici a foraggi sono utilizzate nel calcolo della densità di pascolo per i premi «animali».

⁽⁶⁾ I dati totali possono essere influenzati, in questo caso, dal maggiore ricorso al telerilevamento nei controlli basati sul rischio (58 % della superficie controllata) rispetto a quelli casuali (50 % della superficie controllata), dato che il telerilevamento sembra, in generale, più affidabile. Tale fattore non può tuttavia spiegare il minore tasso di errore riscontrato per i controlli basati sul rischio in Grecia, Spagna o Lussemburgo.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

4.25. *Pur ammettendo che si otterrebbe un maggior grado di sicurezza se gli Stati membri fornissero informazioni statistiche più dettagliate, è altrettanto vero che i relativi benefici sarebbero soggetti alla legge dei rendimenti decrescenti e che vi è una necessità evidente di semplificare le procedure amministrative.*

4.26. *Se si limita il raffronto ai 14 Stati membri che avevano dato soddisfacente attuazione al SIGC [cfr. punto 4.47 a)], il tasso generale di errore comunicato dagli Stati membri alla Commissione è il seguente:*

Livello di errore	Tasso generale di errore	Tasso di errore — Selezione casuale	Tasso di errore — Valutazione del rischio
> 0 %	1,5 %	1,6 %	1,5 %
> 3 %	1,4 %	1,4 %	1,4 %
> 20 %	0,9 %	0,9 %	0,9 %
> 30 %	0,5 %	0,4 %	0,5 %

Come osservato dalla Corte, le cifre globali sono influenzate dal più accentuato ricorso al telerilevamento nei test basati sull'analisi dei rischi principalmente in Finlandia, Francia, Irlanda e Regno Unito.

Il regolamento SIGC è stato modificato per quanto riguarda l'analisi dei rischi, particolarmente con l'introduzione dell'obbligo imposto agli Stati membri di sottoporre a revisione annuale l'efficacia dei fattori di rischio utilizzati.

4.27. *Se viene esclusa la Grecia, i test eseguiti su base aleatoria mostrano essenzialmente lo stesso tasso di errore che quelli selezionati sulla base dell'analisi dei rischi.*

Tabella 4.1 — Aiuto «superfici» per foraggi ed altre colture. Risultati dei controlli in loco e del tele rilevamento nel quadro del SIGC relativi alle domande pagate nel 2003

Stato membro	Domande presentate				Domande verificate				Domande contenenti errori			
	Numero	Superficie (ha)	Superficie media (ha)	Numero	%	Superficie (ha)	%	Superficie media (ha)	Numero	%	Superficie (ha)	%
Belgio	41 927	1 015 848	24	4 265	10,2	162 331	16,0	38	1 088	25,5	1 137	0,7
Danimarca	51 147	2 332 595	46	2 797	5,5	135 355	5,8	48	812	29,0	919	0,7
Germania	319 167	14 243 441	45	19 518	6,1	1 062 945	7,5	54	8 671	44,4	7 419	0,7
Grecia	324 667	2 162 368	7	34 465	10,6	840 636	38,9	24	10 074	29,2	33 032	3,9
Spagna	435 039	18 028 312	41	42 490	9,8	2 228 789	12,4	52	17 561	41,3	56 162	2,5
Francia	420 222	23 690 759	56	29 437	7,0	1 881 181	7,9	64	9 916	33,7	13 270	0,7
Irlanda	127 006	4 653 421	37	10 491	8,3	499 503	10,7	48	913	8,7	857	0,2
Italia	600 375	7 086 654	12	60 491	10,1	1 512 492	21,3	25	25 236	41,7	49 516	3,3
Lussemburgo	2 007	122 626	61	187	9,3	17 243	14,1	92	151	80,7	485	2,8
Paesi Bassi	46 898	662 488	14	4 144	8,8	78 156	11,8	19	1 045	25,2	1 784	2,3
Austria	129 277	2 458 617	19	8 782	6,8	202 671	8,2	23	4 889	55,7	3 924	1,9
Portogallo	138 708	2 462 707	18	13 537	9,8	1 564 683	63,5	116	6 996	51,7	16 847	1,1
Finlandia	69 584	2 076 462	30	4 887	7,0	176 925	8,5	36	2 007	41,1	1 364	0,8
Svezia	59 705	2 730 135	46	4 210	7,1	243 405	8,9	58	2 099	49,9	6 958	2,9
Regno Unito	129 188	14 229 365	110	8 871	6,9	1 049 714	7,4	118	3 259	36,7	4 405	0,4
Totale 2002	2 894 917	97 955 796	34	248 572	8,6	11 656 029	11,9	47	94 717	38,1	198 079	1,7
Totale 2001 ⁽¹⁾	2 935 273	98 275 675	33	299 716	10,2	11 638 423	11,8	39	62 968	21,0	156 928	1,3
Totale 2000 ⁽¹⁾	2 973 806	96 176 722	32	330 906	11,1	11 594 185	12,1	35	81 598	24,7	274 119	2,4

⁽¹⁾ Cifre rettificate a seguito della comunicazione dei risultati dei controlli SIGC per la Grecia.

NB 1: Il tele rilevamento comporta l'uso della fotografia aerea o satellitare per il controllo delle domande nel quadro del SIGC.

NB 2: I controlli effettuati nell'anno N incidono sui pagamenti effettuati nell'anno N+1.

Fonte: DG AGRI — Statistiche SIGC 2000, 2001 e 2002.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

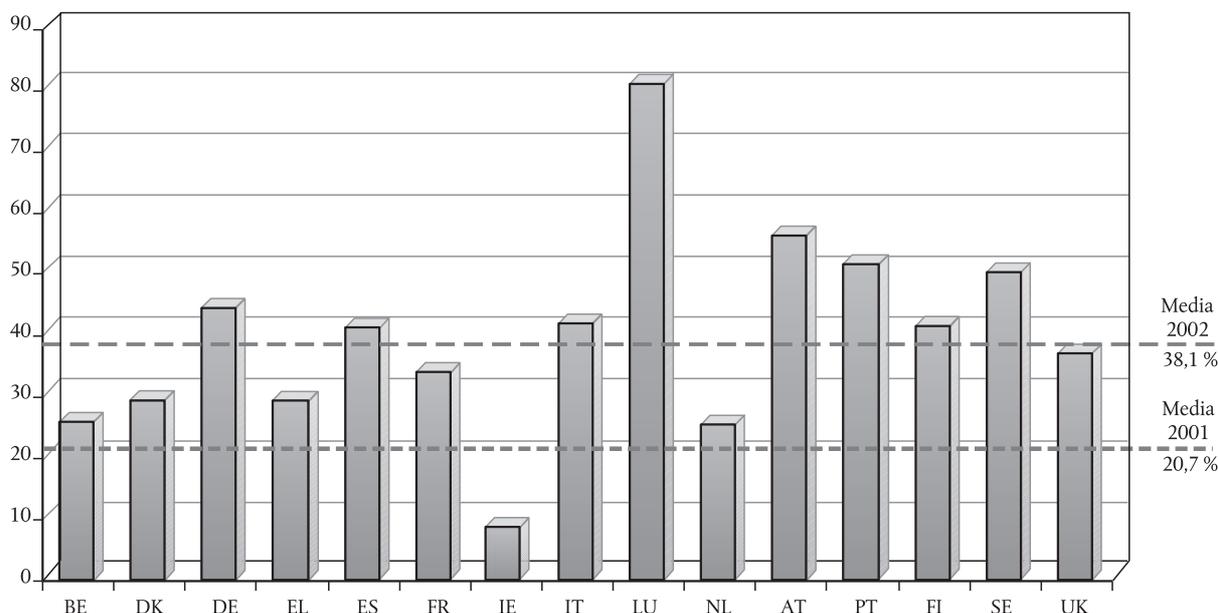
RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

4.28. Gli Stati membri hanno controllato in loco l'8,6 % delle domande, corrispondenti all'11,9 % delle superfici per cui sono state presentate domande. Gli Stati membri hanno riscontrato errori in più di una su tre delle domande controllate. Tre quinti dei controlli sono stati espletati mediante telerilevamento (solitamente, fotografie aeree), il resto attraverso le consuete ispezioni in loco. Vi sono differenze sostanziali tra gli Stati membri (cfr. **grafico 4.4**). Ad esempio:

- a) il Lussemburgo ha rilevato un errore nell'80 % delle domande controllate, mentre l'Irlanda, ove i controlli hanno riguardato per lo più le superfici foraggere, ha registrato la frequenza di errori meno elevata (9 %);
- b) è in Grecia ed in Italia che gli errori individuati riguardano la percentuale più elevata di superfici dichiarate, pari rispettivamente al 3,9 % ed al 3,3 % delle superfici controllate; seguono poi la Svezia (2,9 %) ed il Lussemburgo (2,8 %);
- c) il Portogallo è il paese che ha fatto maggiore ricorso al telerilevamento (98 %). In Austria e Lussemburgo invece, le fotografie aeree non sono state affatto utilizzate.

4.29. Gli errori rilevati dagli ispettori SIGC possono dare luogo a sanzioni rilevanti. Nel caso in cui l'errore è pari o inferiore al 3 % dell'importo richiesto, l'importo dell'errore viene dedotto dall'aiuto versato per il tipo di coltura interessato. Se l'ispezione riscontra un errore compreso tra il 3 % ed il 20 %, l'importo dell'errore è detratto dal pagamento e viene applicata una sanzione pari al doppio dell'importo dell'errore. Qualora gli ispettori riscontrino un errore che supera il 20 % dell'importo richiesto, viene revocato l'intero sussidio per quel tipo di coltura. Complessivamente, gli Stati membri

Grafico 4.4 — Aiuto «superfici». Risultati delle ispezioni in loco: percentuale delle domande verificate risultate sopravvalutate



NB: I controlli effettuati nell'anno N incidono sui pagamenti effettuati nell'anno N+1.
Fonte: DG AGRI — Statistiche SIGC 2001 e 2002.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

hanno riscontrato errori superiori al 20 % dell'importo richiesto in quasi una su dieci delle domande controllate. Tali errori sono stati rilevati con maggiore frequenza in Spagna (una domanda su cinque tra quelle controllate), in Portogallo ed in Lussemburgo (una su sette) ed in Grecia (una su otto).

4.30. I risultati del controllo svolto dalla Corte sulle operazioni (76 delle quali riguardavano pagamenti per aiuti «superficie») non si discostano molto, nel complesso, da quelli dei controlli casuali effettuati dagli Stati membri, e la ripartizione è molto simile a quella degli anni precedenti:

- a) la maggioranza dei pagamenti non conteneva errori;
- b) in circa uno su tre sono stati riscontrati errori di misura relativamente modesti non più del doppio del tasso di errore del 3 % per il quale, in base al SIGC, non vengono applicate sanzioni (cfr. paragrafo 4.29). Come negli anni precedenti, gli errori di questo tipo e dimensione, anche se frequenti, non incidono in misura rilevante sulla spesa complessiva;
- c) un numero relativamente basso di domande completamente o ampiamente ingiustificate costituisce una fonte di spese irregolari maggiore rispetto a questi lievi errori di misurazione (7).

I regimi di premio per gli animali

4.31. La spesa per i premi «animali» è ammontata a 9 890 milioni di euro nel 2003, pari al 22 % della spesa PAC. Le statistiche sui risultati dei controlli SIGC sui premi «animali» indicano il numero di capi che, benché dichiarati dagli allevatori, sono risultati inesistenti o sono stati ritenuti dagli ispettori non ammissibili all'aiuto. La Corte, come già spiegato nel paragrafo 4.12, ritiene tali statistiche meno affidabili di quelle relative alle domande di aiuti «superfici». Nel caso del regime d'aiuto più importante, quello dei premi per le vacche nutrici (cfr. **tabella 4.2 e grafico 4.5**), 14 Stati membri hanno controllato nel 2002 (cioè, per domande i cui pagamenti sono stati eseguiti nel 2003) il 18,7 % degli animali dichiarati, di cui il 2 % è risultato mancante o non ammissibile (nel 2001, il 6,4 % era stato giudicato non ammissibile). Nel 2002, la percentuale di animali mancanti o respinti era del 3,8 % nel caso del premio speciale per i bovini, dell'1,5 % (8) per il premio all'estensificazione, e del 5,6 % per il premio degli ovini e caprini.

4.32. Complessivamente, la quantità di errori rilevati dai controlli SIGC sugli animali continua a variare notevolmente da un esercizio all'altro e da uno Stato membro all'altro.

4.31-4.32. *Come indicato al punto 4.11 d), le statistiche sui risultati dei controlli sono in corso di esame e soggette ad audit nel quadro del programma di lavoro annuale.*

(7) Ad esempio, il controllo della Corte ha rilevato quest'anno una domanda da parte di un agricoltore in Spagna che aveva richiesto l'aiuto per un appezzamento di terreno che era troppo densamente alberato per poter beneficiare dell'aiuto per i seminativi. Nel 2002, l'audit aveva individuato due pagamenti, uno in Grecia e l'altro in Francia, per i quali l'errore eccedeva il 20 % della superficie dichiarata. Nel 2001, la Corte aveva individuato due dichiarazioni ampiamente o totalmente infondate, riguardanti colture proteiche in Italia e la produzione di mais in Grecia.

(8) Per i premi all'estensificazione, l'Irlanda, l'Italia, l'Austria e la Finlandia non registrano errori. I risultati globali per questa misura non appaiono affidabili.

Tabella 4.2 — Ispezioni SIGC per il premio per vacca nutrice — Risultati delle verifiche in loco nel 2002 relative a domande pagate nel 2003

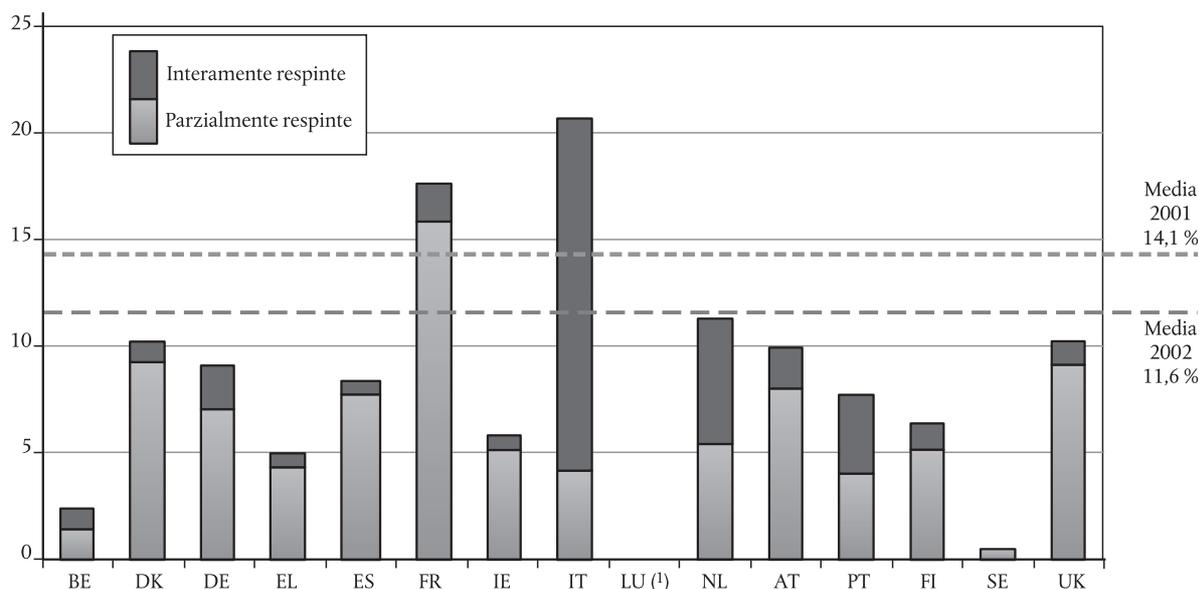
Stato membro	Totale domande presentate	Domande verificate		Domande verificate parzialmente respinte		Domande verificate interamente respinte		Totale animali dichiarati	Animali controllati		Animali controllati respinti	
		Numero	%	Numero	%	Numero	%		Numero	%	Numero	%
Belgio	15 999	1 581	9,9	21	1,3	17	1,1	396 431	61 147	15,4	223	0,4
Danimarca	9 108	831	9,1	77	9,3	8	1,0	109 063	25 835	23,7	205	0,8
Germania	34 576	3 877	11,2	274	7,1	79	2,0	639 269	85 734	13,4	2 935	3,4
Grecia	12 198	12 141	99,5	512	4,2	95	0,8	210 899	210 062	99,6	1 981	0,9
Spagna	66 156	10 178	15,4	779	7,7	74	0,7	1 716 545	516 390	30,1	5 973	1,2
Francia	127 842	15 710	12,3	2 475	15,8	293	1,9	4 305 417	618 471	14,4	3 304	0,5
Irlanda	64 250	5 282	8,2	272	5,1	35	0,7	1 109 795	120 051	10,8	1 101	0,9
Italia	58 068	12 117	20,9	503	4,2	1 987	16,4	776 506	160 728	20,7	9 871	6,1
Lussemburgo (1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)
Paesi Bassi	4 498	824	18,3	44	5,3	49	5,9	51 996	19 926	38,3	284	1,4
Austria	62 463	6 170	9,9	493	8,0	117	1,9	391 117	58 753	15,0	1 165	2,0
Portogallo	27 093	3 173	11,7	125	3,9	120	3,8	319 540	41 581	13,0	15 823	38,1
Finlandia	1 469	159	10,8	8	5,0	2	1,3	33 494	4 348	13,0	32	0,7
Svezia	10 116	850	8,4	4	0,5	0	0,0	151 709	15 011	9,9	67	0,4
Regno Unito	45 257	5 194	11,5	469	9,0	57	1,1	1 722 468	292 779	17,0	2 444	0,8
Totale 2002	539 093	78 087	14,5	6 056	7,8	2 933	3,8	11 934 249	2 230 816	18,7	45 408	2,0
<i>Totale 2001</i>	581 293	81 921	14,1	10 469	12,8	1 058	1,3	11 696 270	2 115 578	18,1	136 130	6,4

(1) Dati non disponibili in quanto non trasmessi dal Lussemburgo alla Commissione.

NB 1: Una domanda è interamente respinta quando viene rilevata una differenza superiore al 20 % tra il numero degli animali dichiarati ed il numero degli animali risultati ammissibili o quando la differenza è dovuta a irregolarità intenzionali.

NB 2: I controlli effettuati nell'anno N interessano i pagamenti effettuati nell'anno N+1.

Fonte: DG AGRI — Statistiche SIGC 2002 che sintetizzano i risultati delle ispezioni forniti dagli Stati membri.

Grafico 4.5 — Premio per vacca nutrice. Percentuale delle domande verificate contenenti errori

(1) Dati non disponibili in quanto non trasmessi dal Lussemburgo alla Commissione.

NB 1: Le medie si riferiscono alle domande parzialmente ed interamente respinte.

NB 2: I controlli effettuati nell'anno N interessano i pagamenti effettuati nell'anno N+1.

Fonte: DG AGRI — Statistiche SIGC 2002 che sintetizzano i risultati delle ispezioni forniti dagli Stati membri.

4.33. Le verifiche dirette eseguite dalla Corte hanno rilevato errori negli importi richiesti e carenze nel funzionamento dei sistemi di controllo:

- dichiarazioni eccessive dei capi di bestiame (Italia), per le quali gli ispettori non avevano rilevato che l'allevatore possedeva un numero di ovini ammissibili inferiore a quello dichiarato nella domanda di aiuto;
- carenze nella gestione della documentazione e nella registrazione dei dati relativi al bestiame da parte dei beneficiari (Grecia, Spagna, Francia, Italia e Portogallo);
- differenze tra il numero di animali presenti nell'allevamento e quello registrato dai beneficiari nel registro di azienda (Spagna, Francia e Portogallo).

4.34. I frequenti movimenti degli animali e le condizioni complesse previste dai regimi di premio per gli animali costituiscono due delle ragioni per cui i risultati dei controlli SIGC nel settore degli animali mostrano tassi di errore superiori rispetto al settore dei seminativi. I risultati delle verifiche SIGC e le verifiche dirette della Corte indicano che vi è, nel caso dei premi per gli animali, un rischio intrinseco di versamenti in eccesso.

4.33. La Commissione è consapevole di questi problemi e, mediante la procedura di liquidazione dei conti, ha esortato gli Stati membri ad adottare le misure necessarie per migliorare la situazione. Si prevede che tali migliorie saranno introdotte a partire dalla campagna 2003.

4.34. I vari premi per i bovini hanno come oggetto tipi diversi di animali e devono osservare condizioni diverse. Vi è inoltre in Europa una più ampia varietà di pratiche/condizioni nel settore animale che per quanto riguarda gli aiuti per superficie. Il rischio che alcuni agricoltori presentino dichiarazioni in eccesso non può essere eliminato, ma viene ridotto da un sistema dissuasivo di controlli e di sanzioni.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Aiuti versati in base ai quantitativi prodotti

4.35. L'UE versa aiuti alla produzione di olio d'oliva, cotone, tabacco e foraggi essiccati (5 297 milioni di euro, pari al 12 % delle spese a titolo della PAC nel 2003) in base ai quantitativi prodotti e non alla superficie coltivata. Spese di questo tipo comportano rischi particolari:

- a) le quantità prodotte possono essere gonfiate (se le attività dei produttori non sono adeguatamente controllate e/o i loro registri non sono affidabili, non vi è alcun altro modo per verificare le cifre dichiarate);
- b) i produttori hanno interesse a dichiarare superfici inferiori a quelle realmente destinate alla produzione di queste colture e a dichiarare di aver utilizzato parte della superficie per la produzione di colture che beneficiano dell'aiuto «superfici».

4.36. Per limitare tali rischi, la normativa comunitaria prevede una serie di meccanismi di controllo. Questi comprendono:

- a) la compatibilità obbligatoria delle domande con le dichiarazioni di superfici del SIGC;
- b) una serie di requisiti per i trasformatori (ad esempio, qualità dei dispositivi di pesatura, standardizzazione delle informazioni contabili);
- c) la richiesta a Grecia, Spagna, Francia, Italia e Portogallo di istituire un registro olivicolo ed un sistema d'informazione geografica ⁽⁹⁾ e (salvo che per la Francia) la creazione di organismi di controllo per l'olio d'oliva incaricati di effettuare controlli presso i frantoi, i produttori e le associazioni di produttori;

Se tali meccanismi di controllo non funzionano in maniera efficace, non vi può essere alcuna garanzia per quanto riguarda l'accuratezza dei pagamenti effettuati.

4.37. L'audit della Corte su di un campione di operazioni ha individuato una serie di errori e di carenze:

- a) in Grecia, il personale degli uffici regionali non sempre ha accesso alla banca dati SIGC, il che rappresenta un ostacolo per l'efficacia dei controlli in loco [cfr. paragrafo 4.35, lettera b)]. I produttori sono incentivati a sottostimare le superfici coltivate a colture che ricevono sussidi basati sulla produzione effettiva e a sovrastimare le colture che ricevono aiuti «superfici»;

4.36. *La Commissione condivide l'analisi della Corte e ha identificato gli stessi rischi particolari agli aiuti alla produzione. I sistemi di controllo previsti nelle varie organizzazioni comuni di mercato tengono conto di tali rischi. Nei casi in cui tali sistemi non sono applicati correttamente vengono apportate rettifiche finanziarie nel quadro della liquidazione dei conti.*

4.37.

- a) *Le carenze del SIGC in Grecia sono note alla Commissione e hanno dato luogo a numerose rettifiche finanziarie per quanto riguarda i seminativi. Le loro conseguenze sui controlli dei regimi di aiuto alla produzione vengono prese in considerazione nel quadro della procedura di liquidazione dei conti di questi regimi.*

⁽⁹⁾ Il sistema di informazione geografica riunisce l'identificazione delle parcelle, i registri e le fotografie aeree, al fine di permettere controlli amministrativi sul numero e sulla localizzazione degli ulivi.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- b) né la Grecia né la Spagna disponevano di un SIG operativo durante il periodo cui si riferiscono i pagamenti effettuati nel 2003; la Spagna non ha inoltre effettuato il numero di controlli in loco richiesto per ovviare a tale problema;
- b) *I pagamenti effettuati nel 2003 corrispondono alla campagna di commercializzazione 2001-2002. Il SIG oleicolo è (unitamente al controllo sui frantoi) uno degli elementi di cui si compone il sistema di controllo dell'aiuto alla produzione di olio d'oliva; esso è obbligatorio unicamente a decorrere dalla campagna 2003-2004. Nelle campagne precedenti l'assenza di SIG oleicolo poteva essere compensata dall'effettuazione di controlli in loco sulle dichiarazioni di coltura. Secondo le informazioni di cui dispone la Commissione, le principali comunità autonome hanno utilizzato un SIG oleicolo per la campagna 2001-2002, e ciò le ha indotte a non effettuare i controlli in loco. Questo problema è attualmente oggetto di analisi nel quadro della liquidazione dei conti, come lo è quello del sistema di controllo in Grecia.*
- c) in Grecia, la Corte ha rilevato una quantità di cotone respinta da un'impresa di sgranatura che tuttavia ha ricevuto l'aiuto.
- c) *La Commissione esaminerà il caso citato dalla Corte.*

4.38. I risultati dei controlli da parte degli organismi di controllo per l'olio d'oliva sono contenuti nelle **tabelle 4.3 e 4.4**.

Tabella 4.3 — Organismi di controllo per l'olio d'oliva: verifiche presso i frantoi (2001-2002) relative a domande pagate nel 2003

Stato membro	Numero di frantoi	Frantoi controllati						Proposte di ritiro dell'autorizzazione	
		Totale		Controlli approfonditi		Controlli sommari		n.	% dei frantoi controllati
		n.	%	n.	%	n.	%		
Grecia	2 541	1 146	45,1	805	31,7	341	13,4	149	13,0
Spagna	1 715	1 001	58,4	881	51,4	120	7,0	9	0,9
Italia	5 737	3 144	54,8	1 881	32,8	1 263	22,0	298	9,5
Portogallo	710	449	63,2	449	63,2	(¹)	(¹)	74	16,5
Totale	10 703	5 740	53,6	4 016	37,5	1 724	16,1	530	9,2

(¹) Il Portogallo non svolge controlli sommari.

Fonte: Relazione annuale sull'esercizio 2001-2002 degli organismi di controllo per l'olio d'oliva greci, spagnoli, italiani e portoghesi.

Tabella 4.4 — Organismi di controllo per l'olio d'oliva: controlli sui produttori (2001-2002) relativi a domande pagate nel 2003

Stato membro	Numero dei produttori	Produttori controllati						Pagamenti di aiuti ridotti o revocati	
		Totale		in loco		su documenti		n.	% dei produttori controllati
		n.	%	n.	%	n.	%		
Grecia	854 780	4 562	0,5	2 811	0,3	1 751	0,2	27	0,6
Spagna	435 605	1 446	0,3	753	0,2	693	0,2	149	10,3
Italia	972 499	1 879	0,2	298	0,0	1 581	0,2	60	3,2
Portogallo	142 464	2 519	1,8	1 621	1,1	898	0,6	199	7,9
Totale	2 405 348	10 406	0,4	5 483	0,2	4 923	0,2	435	4,2

Fonte: Relazione annuale sull'esercizio 2001-2002 degli organismi di controllo per l'olio d'oliva greci, spagnoli, italiani e portoghesi.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

4.39. Una parte fondamentale del lavoro di tali organismi riguarda i controlli sui frantoi (i produttori vengono pagati in base alle quantità pesate e trasformate nei frantoi). Quando gli organismi competenti riscontrano discrepanze presso i frantoi (quali irregolarità contabili o la registrazione di quantità o di rese eccessive), possono proporre una serie di sanzioni, di cui la più grave è la revoca del riconoscimento. Nel 2002 (controlli che incidono sulla spesa 2003) gli organismi hanno proposto tale provvedimento per uno su dieci dei frantoi controllati. In pratica, i ministeri dell'Agricoltura degli Stati membri impongono spesso una sanzione meno grave. In Grecia, ad esempio, il ministero dell'Agricoltura ha accolto la raccomandazione dell'organismo di controllo per l'olio di oliva in 4 casi su 241 ⁽¹⁰⁾. La relazione dell'organismo italiano fornisce una stima della discrepanza tra la quantità di olive dichiarata nelle domande di aiuto (663 200 tonnellate) e la quantità stimata in entrata presso i frantoi (573 500 tonnellate). La quantità per la quale viene richiesto l'aiuto supera del 15,6 % la produzione stimata nel 2002 e dell'8,1 % in media per il periodo 1984-2002.

Lo sviluppo rurale

4.40. Nel 2003, la spesa per lo sviluppo rurale è ammontata a 4 719 milioni di euro, pari all'11 % della spesa PAC. Tale spesa riguarda le misure agroambientali, la silvicoltura, gli investimenti, gli aiuti per i giovani agricoltori e per il prepensionamento.

4.41. Questo tipo di regimi prevedono frequentemente condizioni di ammissibilità relativamente complesse che richiedono talvolta di essere controllate su un arco di diversi anni.

4.42. Gli organismi di certificazione hanno formulato pareri di audit con riserva per i conti di tre organismi specializzati in misure di sviluppo rurale [Bayern Umwelt (Germania), Cnasea (Francia) e Ifadap (Portogallo)]. La presenza di errori nelle spese per lo sviluppo rurale ha contribuito alla formulazione di pareri di audit con riserva per altri cinque organismi [Bayern Landwirtschaft (Germania), INGA (Portogallo), NRW Westfalen (Germania), Region Wallone (Belgio), Saarland (Germania)].

4.43. Gli errori riscontrati dalla Corte riguardano:

- a) il rimborso di spese non ammissibili (Germania e Francia);
- b) una sopravvalutazione relativamente modesta delle superfici dichiarate a titolo dei regimi ambientali (Finlandia, Francia e Austria).

4.39. *La Commissione controlla la qualità del seguito dato dagli Stati membri ai lavori realizzati dagli organismi di controllo e tiene conto delle eventuali carenze riscontrabili nelle procedure di liquidazione dei conti relative all'aiuto alla produzione di olio d'oliva.*

4.42. *Gli errori evidenziati dagli organismi di certificazione per le spese relative allo sviluppo rurale saranno oggetto di controllo a posteriori nel quadro della procedura di liquidazione dei conti (audit finanziario e di conformità); saranno proposte rettifiche finanziarie qualora si constataste che tali errori comportano un rischio per il fondo.*

⁽¹⁰⁾ Nel 2001-2002 l'organismo greco per l'olio d'oliva aveva raccomandato la revoca del riconoscimento per 149 frantoi e per 211 frantoi nel 2000-2001. Nel 2000-2001 il comitato per le sanzioni del ministero dell'Agricoltura ha esaminato 144 raccomandazioni, accogliendone quattro. Nel 2001-2002 ha preso in esame 241 raccomandazioni, revocando il riconoscimento a cinque frantoi.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Altre spese

4.44. Le spese non coperte dalle precedenti rubriche ammontano a 8 132 milioni di euro. Queste comprendono le restituzioni all'esportazione, erogate per compensare la differenza tra i prezzi dell'UE e quelli dei mercati mondiali, onde consentire lo smaltimento sui mercati mondiali delle eccedenze di produzione dell'UE, gli aiuti per il ritiro e l'ammasso delle eccedenze produttive, una serie di regimi di aiuto minori, e le spese in campo veterinario.

4.45. La Corte continua a rilevare gravi errori in questi settori di spesa, ad esempio nelle sovvenzioni per le uve secche (Grecia), già riferiti nella relazione annuale sull'esercizio 2002, e nel trattamento delle spese dirette per misure veterinarie (Francia).

4.46. La Corte ha esaminato due sistemi di controllo riguardanti spese non coperte dal SIGC e pertanto considerate in prevalenza, in questo contesto, come altre spese:

- a) per quanto concerne i controlli successivi al pagamento (cfr. paragrafi 4.13-4.16), il livello constatato è risultato basso, sia in termini di qualità dei controlli (uno su cinque si è dimostrato completamente inaffidabile) che di comunicazione degli errori (la Commissione non dispone di alcuna informazione sul tipo di spese maggiormente a rischio);
- b) i controlli fisici e documentali sui prodotti al momento dell'esportazione riguardano almeno il 5 % delle esportazioni sovvenzionate ⁽¹¹⁾ Tutti gli Stati membri hanno riferito alla Commissione il numero dei controlli effettuati, ma molti non hanno comunicato il numero degli errori rilevati. I risultati non indicano l'ammontare delle domande di sovvenzione respinte, né il tipo di restituzioni all'esportazione maggiormente interessato.

Conclusioni

4.47. Come negli anni precedenti, la Corte ha constatato che la spesa PAC, considerata globalmente, in base a tutti gli elementi probanti disponibili, è inficiata da un tasso di errore rilevante. La Corte osserva tuttavia che le diverse categorie della spesa PAC presentano diversi gradi di rischio:

- a) nei 14 Stati membri che nel 2003 hanno applicato in modo soddisfacente il SIGC, le spese per i seminativi risultano essere la categoria di spese PAC a minor rischio e soggetta al sistema di controllo più efficace;

4.45. *La Commissione ha proposto e continuerà a proporre rettifiche finanziarie per le carenze constatate nelle sovvenzioni per le uve secche, che beneficiano di aiuti principalmente in Grecia.*

Per quanto riguarda le misure veterinarie in Francia, il problema evidenziato dalla Corte riguardava il ritardo nella presentazione della domanda di contributo finanziario, che era stata accettata in via eccezionale, data la priorità accordata all'eradicazione della TSE. La domanda in ritardo è stata riconosciuta e regolarizzata nella corrispondente decisione della Commissione relativa al finanziamento dei programmi TSE presentati da tutti gli Stati membri e pertanto, a giudizio della Commissione, non si tratta di un errore.

4.46.

a) *I controlli sui documenti commerciali a norma del regolamento (CE) n. 4045/89 costituiscono un complemento ideale dei controlli in loco e un'ulteriore garanzia di esecuzione affidabile del bilancio. Questi controlli sono separati dai sistemi di sanzioni e di controlli precedenti il pagamento che si applicano a tutte le spese e vanno ad integrazione dei medesimi.*

b) *La Corte ha menzionato questo problema nella sua relazione annuale 2002. La Commissione, già consapevole di questa necessità, ha adottato iniziative di raccolta dei dati sul volume finanziario delle esportazioni soggette a controlli fisici.*

4.47.

⁽¹¹⁾ Regolamento (CEE) n. 386/90 del Consiglio.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- b) i premi per gli animali sono soggetti a un sistema di controlli che è complessivamente soddisfacente e funzionale, che porta a respingere o correggere molte domande presentate dagli agricoltori. Tuttavia, soprattutto a causa dei frequenti movimenti di animali, la spesa finale resta soggetta a un livello di rischio maggiore rispetto ai pagamenti per i seminativi;
- c) categorie di spesa che non possono essere controllate mediante il SIGC comportano rischi più elevati in quanto i sistemi di controllo disponibili non sono altrettanto efficaci.

4.48. La Corte ha individuato una serie di misure che potrebbero e dovrebbero migliorare il funzionamento dei sistemi di supervisione (cfr. paragrafo 4.49).

Raccomandazioni

4.49. La Commissione dovrebbe cercare di:

- a) identificare le cause della scarsa qualità dei controlli sulla spesa PAC (in particolare di quelli successivi al pagamento) e trovare il modo per poter migliorare tali controlli;
- b) migliorare il formato di presentazione dei risultati dei controlli per tutti i sistemi di supervisione, fornendo una disaggregazione delle informazioni disponibili sul numero e sul valore dei pagamenti controllati e degli errori riscontrati per capitolo di bilancio (distinguendo, ad esempio, i risultati per gli aiuti «superfici» da quelli per le superfici a foraggio, e, nell'ambito degli aiuti «superfici», tra i risultati per la normale sovvenzione per i cereali ed il supplemento per il grano duro);
- c) usare le informazioni così ottenute per confrontare i risultati forniti dai diversi Stati membri, al fine di:
- i) identificare i sussidi che sono particolarmente soggetti a frodi ed errori;
- ii) valutare l'efficacia dei vari organismi pagatori nella prevenzione e nella rilevazione degli errori; e
- iii) proporre modifiche dei regolamenti e dei sistemi volte ad eliminare le aree di rischio e a ridurre il tasso di errore.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- c) *La Commissione ha cercato di riorientare il sostegno spostandolo sui pagamenti diretti agli agricoltori, anche perché con una tale svolta si limitano i rischi per il fondo e si contribuisce a proteggere gli interessi del contribuente europeo. La riforma PAC 2003, seguita dalla seconda fase della riforma nel 2004 sui prodotti mediterranei, contribuirà a rafforzare ulteriormente questa evoluzione positiva. Inoltre molti dei regimi cui fa riferimento la Corte sono diventati obbligatoriamente compatibili con il SIGC dal 1° gennaio 2003. Per quanto riguarda le restituzioni all'esportazione e alcune misure di intervento, la Commissione ammette che questi regimi sono esposti a maggiori rischi; tuttavia la costante riduzione del numero di irregolarità comunicate dagli Stati membri induce a ritenere che il lavoro di potenziamento dei controlli e delle sanzioni effettuato nel corso degli anni non sia rimasto senza effetto.*

4.49.

- a) *La Commissione ammette che si deve cercare di migliorare il funzionamento dei sistemi nei casi in cui i controlli risultano eseguiti in maniera insoddisfacente.*
- b) *I servizi della Commissione ritengono che l'attuale sistema di comunicazione statistica costituisca uno strumento efficace. Quando le informazioni trasmesse dagli Stati membri risultano non pienamente corrette, i servizi della Commissione assicurano prontamente il controllo a posteriori e la revisione nel quadro della procedura di liquidazione dei conti.*
- c) *La Commissione sta già di fatto attuando questa raccomandazione in quanto esegue analisi dettagliate ogni anno, all'atto dell'elaborazione del piano di lavoro annuale.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

4.50. Alla luce delle constatazioni della Corte per il 2002 ed il 2003, e dei commenti della Commissione in risposta alla relazione dell'anno scorso, la Corte raccomanda alla Commissione di indagare sulle ragioni per cui, nel caso dei controlli SIGC sulle superfici, le verifiche svolte su base casuale continuano a mostrare un tasso di errore più elevato rispetto a quelle basate sull'analisi di rischio.

4.51. La Corte ritiene che la relazione annuale di attività del direttore generale della DG Agricoltura dovrebbe contenere una sintesi dei risultati dei controlli di supervisione (cfr. anche paragrafo 4.22).

4.50. Cfr. la risposta al punto 4.26.

Sforzandosi di migliorare il SIGC, nel gennaio 2004 la Commissione ha modificato il regolamento in materia per quanto riguarda l'analisi dei rischi, particolarmente istituendo per gli Stati membri l'obbligo di sottoporre a riesame annuale l'efficienza dei fattori di rischio utilizzati.

4.51. La DG AGRI terrà conto della raccomandazione della Corte per le future relazioni d'attività annuali.

LIQUIDAZIONE DEI CONTI

Introduzione

4.52. La liquidazione dei conti è una procedura volta a garantire la legittimità e la regolarità dei pagamenti eseguiti a titolo della PAC e la definitiva imputazione al bilancio comunitario degli importi appropriati ⁽¹²⁾. Essa comprende:

- a) la decisione annuale di «liquidazione finanziaria», con cui la Commissione, alla luce delle relazioni degli «organismi di certificazione» incaricati dell'audit, decide se accettare i conti degli organismi pagatori della PAC relativi all'esercizio di bilancio precedente;
- b) le «decisioni di conformità», con cui la Commissione decide se «escludere dal finanziamento comunitario» alcune spese (rifiuto definitivo del finanziamento mediante il bilancio comunitario) ed apportare rettifiche (corrispondente riduzione dei pagamenti ai paesi interessati). Queste decisioni riguardano più esercizi FEAOG. Nella maggior parte dei casi, le spese vengono respinte perché la Commissione ha individuato carenze nei sistemi di controllo degli Stati membri. Essa applica rettifiche forfetarie di diversa entità in base alla gravità della carenza gestionale riscontrata. Tale procedimento non è globale ma selettivo. Ai fini delle decisioni di conformità, la Commissione esamina specifiche aree di spesa in determinati Stati membri.

La Corte ha analizzato il funzionamento di questo dispositivo nel corso dell'esercizio 2003.

⁽¹²⁾ Nei casi di gestione concorrente o decentrata, per assicurarsi che l'impiego dei fondi sia conforme alla normativa applicabile in materia, la Commissione ricorre a procedure di liquidazione dei conti o a meccanismi di rettifiche finanziarie che le permettono di assumere la responsabilità finanziaria dell'esecuzione del bilancio, conformemente all'articolo 274 del trattato CE e all'articolo 179 del trattato Euratom; articolo 53, paragrafo 5, del regolamento finanziario [regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio del 25 giugno 2002 (GU L 248 del 16.9.2002, pag. 1)].

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Decisione di liquidazione finanziaria per il 2003

4.53. La Corte ha svolto un esame approfondito delle relazioni stilate dagli organismi di certificazione dei 25 organismi pagatori (cfr. **tabella 4.5**); sulla base di tali relazioni, ha selezionato, ai fini della dichiarazione di affidabilità, alcune operazioni per i test di convalida. Le relazioni indicano se, a parere dell'organismo di certificazione, i conti degli organismi pagatori sono completi, esatti e veritieri⁽¹³⁾, e se i relativi sistemi di controllo siano soddisfacenti. Inoltre, la Corte ha esaminato qualsiasi altra relazione sugli organismi pagatori che ha comportato l'emissione di certificazioni con riserva. La Corte ha cercato di stabilire:

- a) se si possa fare affidamento sul lavoro degli organismi di certificazione;
- b) se la decisione di liquidazione finanziaria della Commissione abbia tenuto debito conto del lavoro degli organismi di certificazione e se la decisione sia, nel complesso, soddisfacente.

Pareri di audit degli organismi di certificazione

4.54. Per l'esercizio finanziario chiuso al 15 ottobre 2003, 64 organismi pagatori che gestiscono 32,9 miliardi di euro hanno ricevuto un parere di audit senza riserve (cfr. **tabella 4.5**). I restanti 21 organismi, che gestiscono 11,3 miliardi di euro, hanno ricevuto un parere con riserva o un parere negativo per le seguenti ragioni:

- a) livelli di errori significativi nelle spese di Ifadap (Portogallo), Baden-Württemberg, Bayern Umwelt (Germania) e Catalogna (Spagna)⁽¹⁴⁾;
- b) incapacità di alcuni organismi di certificazione di fornire garanzie su alcune aree di spesa (limitazione dell'ambito dell'audit) a causa di carenze specifiche dei sistemi di controllo (Saarland e NRW-Westfalen-Lippe, Ofival, Oniflhor, Cnasea), di difficoltà nell'ottenere informazioni dagli organismi pagatori o ulteriori informazioni richieste (Hamburg, Berlin e Bayern StMiLF) o di decisioni di controllare anticipi pagati nel corso del 2003 nel quadro del lavoro di certificazione 2004 [Ofival⁽¹⁵⁾];

⁽¹³⁾ Articolo 3 del regolamento (CE) n. 1663/95 della Commissione (GU L 158 dell'8.7.1995, pag. 6).

⁽¹⁴⁾ Anche l'organismo di certificazione francese ha espresso riserve sui conti di Ofival, Cnasea, Odeadom e SDE, rilevando un livello significativo di errore per un importo complessivo di 13,8 milioni di euro.

⁽¹⁵⁾ A causa della siccità che li ha colpiti nel 2003, cinque Stati membri (Germania, Francia, Italia, Lussemburgo, Portogallo) sono stati autorizzati, nel periodo compreso tra il 1° settembre ed il 15 ottobre 2003, a versare anticipi sugli aiuti per il 2004 agli allevatori di bestiame nel quadro di regimi specifici. A tale fine, sono stati messi a disposizione 501,4 milioni di euro, di cui 225 milioni di euro per la Francia [(regolamento (CE) n. 1621/2003 della Commissione (GU L 231 del 17.9.2003, pag. 7)].

Tabella 4.5 — Organismi pagatori ordinati in base alla spesa dichiarata nel 2003

N.	Stato membro	Organismo pagatore	Importi dichiarati in milioni di euro	% del totale	Conti certificati con riserva	Conti stralciati (1)
1	Italia	AGEA	4 891,34	11,06		
2	Francia	ONIC	4 594,60	10,39		x
3	Grecia	Opekepe	2 765,73	6,26	x	
4	Regno Unito	RPA	2 758,04	6,24		x
5	Francia	Ofival	2 380,50	5,38	x	
6	Irlanda	DAF	1 893,02	4,28		
7	Spagna	Andalucia	1 741,57	3,94		
8	Danimarca	EU-direktoratet	1 219,66	2,76		
9	Germania	Bayern, Landwirtschaft	1 074,78	2,43	x	x
10	Austria	AMA	1 074,97	2,43		
11	Francia	ONIOL	936,40	2,12		x
12	Spagna	Castilla - La Mancha	932,60	2,11		
13	Spagna	Castilla - Léon	915,23	2,07		
14	Finlandia	MMM	874,40	1,98		
15	Francia	Cnasea	797,76	1,80	x	x
16	Portogallo	INGA	744,13	1,68	x	x
17	Germania	Niedersachsen	652,57	1,48	x	x
18	Francia	Onilait	631,07	1,43		
19	Spagna	Extremadura	607,96	1,38		
20	Spagna	FEGA	473,35	1,07		
21	Germania	Baden-Württemberg	446,75	1,01	x	x
22	Germania	Mecklenburg-Vorpommern	309,15	0,70		
23	Francia	Onifflhor	263,92	0,60	x	x
24	Germania	Sachsen-Anhalt	254,70	0,58		
25	Germania	Bayern, Umwelt	22,32	0,05	x	x
	T	Totale parziale (2)	33 256,52	75,22		
26	Svezia	SJV	864,38	1,96		x
27	Germania	Hamburg-Jonas	586,24	1,33		
28	Regno Unito	SERAD	569,01	1,29	x	x
29	Belgio	BIRB	559,35	1,27		x
30	Spagna	Aragón	527,45	1,19		
31	Paesi Bassi	PZ	518,11	1,17		
32	Germania	BLE	432,82	0,98		
33	Paesi Bassi	LASER	402,24	0,91		x
34	Francia	FIRS	375,11	0,85		x
35	Spagna	Cataluña	371,92	0,84	x	
36	Germania	Nordrhein-Westfalen Westfalen-Lippe	352,50	0,80	x	
37	Germania	Schleswig-Holstein	335,72	0,76		
38	Germania	Brandenburg	312,32	0,71		
39	Italia	SAISA (ex DCCC)	300,30	0,68		
40	Paesi Bassi	HPA	290,18	0,66		x
41	Regno Unito	DARD	283,85	0,64		x
42	Francia	Onivins	283,75	0,64		x
43	Germania	Thüringen	272,08	0,62		
44	Regno Unito	NAWAD	246,02	0,56	x	x
45	Belgio	Région Wallonne	237,53	0,54	x	
46	Germania	Hessen	228,83	0,52		
47	Belgio	Vlaamse Gemeenschap ALP	204,06	0,46		x
48	Germania	Sachsen	199,81	0,45		
49	Germania	Rheinland-Pfalz	187,08	0,42		
50	Spagna	Canarias	161,30	0,36		
51	Spagna	Valencia	150,68	0,34		
52	Francia	Odeadom	142,56	0,32	x	
53	Spagna	Navarra	137,29	0,31		x
54	Spagna	Galicia	133,71	0,30		
55	Germania	Nordrhein-Westfalen Rheinland	124,31	0,28		
56	Italia	ENR	109,38	0,25		
57	Portogallo	Ifadap	104,75	0,24	x	
58	Spagna	Murcia	90,06	0,20		
59	Italia	AGREA	68,07	0,15		
60	Spagna	Asturias	63,73	0,14		
61	Spagna	País Vasco	59,50	0,13		
62	Paesi Bassi	DLG	58,73	0,13		
63	Irlanda	DCMNR	52,76	0,12		
64	Spagna	Madrid	52,46	0,12		
65	Italia	Regione Lombardia	50,71	0,11		
66	Austria	ZA Salzburg	49,48	0,11		
67	Paesi Bassi	PT	47,15	0,11		
68	Italia	ARTEA (Toscana)	45,23	0,10		
69	Lussemburgo	Ministère de l'Agriculture	44,21	0,10	x	x
70	Spagna	La Rioja	41,33	0,09		
71	Italia	AVEPA (Veneto)	40,13	0,09		
72	Spagna	Cantabria	35,31	0,08		
73	Paesi Bassi	PVVE	34,04	0,08		
74	Spagna	Baleares	24,62	0,06		
75	Francia	ACCT/SDE	21,15	0,05	x	x
76	Germania	Saarland	19,82	0,04	x	
77	Regno Unito	FC	15,87	0,04		x
78	Belgio	Vlaamse Gemeenschap ALT	7,92	0,02		x
79	Francia	Ofimer	7,82	0,02		
80	Germania	Hamburg	7,28	0,02	x	x
81	Germania	Nordrhein-Westfalen LfEJ	4,57	0,01		
82	Regno Unito	CCW	4,53	0,01		x
83	Germania	Bremen	2,34	0,01		
84	Germania	Berlin	1,36	0,00	x	x
85	Spagna	FROM	0,90	0,00		
		Totale parziale	10 955,73	24,78		
		Totale	44 212,25	100,00	11 266,58	19 042,73

(1) Conti stralciati dalla decisione finanziaria del 29 aprile 2004.

(2) La Corte ha esaminato le relazioni ed i certificati di questi 25 organismi pagatori dai cui conti era stato estratto, a fini di verifica, un campione di operazioni.

NB: Tassi di cambio per gli Stati membri al di fuori della zona euro: Danimarca: 7,428; Svezia: 9,1458; Regno Unito: 0,6842.

Fonte: Relazione di sintesi della Commissione sulla liquidazione finanziaria dei conti del FEAOG-Garanzia per il 2003.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- c) inosservanza dei criteri di riconoscimento degli organismi pagatori che non ha un impatto finanziario diretto ⁽¹⁶⁾ e altre carenze nei controlli — Opekepe (Grecia), Vlaamse Gemeenschap (Belgio), SDE (Francia), Ministero dell'agricoltura (Lussemburgo);
- d) incapacità di alcuni organismi di certificazione di formulare un parere sull'esautività dello stato dei crediti (Serad, Niedersachsen, Ifadap e Opekepe).

Analisi del lavoro degli organismi di certificazione

4.55. La Commissione cerca di garantire che gli organismi di certificazione controllino in maniera adeguata le spese gestite dagli organismi pagatori fornendo orientamenti [anche sul campionamento delle operazioni, per poter stabilire se vi sia un livello significativo di errore ⁽¹⁷⁾], ed esaminando le relazioni degli organismi di certificazione per verificare se tali orientamenti siano stati rispettati.

Audit delle spese

4.56. Gli organismi di certificazione hanno esaminato le procedure adottate dagli organismi pagatori per amministrare le spese a titolo della PAC. Nel caso di 69 organismi pagatori, responsabili di spese pari a 40 miliardi di euro, essi hanno anche verificato un campione statistico di documenti degli organismi pagatori relativi a pagamenti PAC. Sono state verificate in tal modo circa 24 000 operazioni.

4.57. La Commissione è giunta alla conclusione che, oltre alle riserve indicate nel paragrafo 4.54:

- a) vi è stato un livello significativo di errore nelle spese di altri tre organismi pagatori (Madrid, Cantabria e Mecklenburg-Vorpommern);
- b) l'organismo di certificazione francese non ha adottato l'approccio richiesto per il campionamento;
- c) l'organismo di certificazione del Regno Unito non ha sottoposto a verifica un campione di operazioni sufficientemente ampio;
- d) le relazioni per HPA e Laser (Paesi Bassi) non forniscono le informazioni richieste sul campionamento e sul trattamento degli errori.

⁽¹⁶⁾ Ad esempio, delega della funzione di ordinatore e/o di servizio tecnico; adeguatezza del servizio di audit interno.

⁽¹⁷⁾ A tal fine, la soglia di rilevanza è fissata all'1 % del valore della popolazione da cui il campione è estratto.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

4.58. La Corte, da parte sua, ha riscontrato quanto segue:

- a) la relazione concernente il Lussemburgo presentava le stesse carenze delle relazioni relative a HPA e Laser;
- b) le informazioni contenute in nove delle relazioni per gli organismi pagatori spagnoli non erano sufficienti. La Commissione ha tuttavia ottenuto ulteriori informazioni che le hanno permesso di liquidare i conti. La Corte ha esaminato in loco i lavori di due degli organismi di certificazione in causa. Uno di questi aveva svolto un audit approfondito dei conti ed era in grado di documentare in maniera completa il lavoro svolto (Castilla-La Mancha). La situazione relativa all'altro organismo (Andalucia, il più importante in Spagna) era invece insoddisfacente. L'organismo di certificazione aveva appaltato l'audit nel novembre 2003, lasciando all'appaltatore un lasso di tempo molto limitato per espletarlo. Il lavoro svolto era corroborato da pochi elementi probanti e la supervisione è risultata inadeguata. Le verifiche di conformità sono state eseguite troppo tardi e la loro portata era trascurabile.

Debitori

4.59. I paragrafi 4.113-4.121 presentano una sintesi della relazione speciale della Corte sui pagamenti irregolari ed i debiti relativi alla PAC.

4.60. Il valore totale dei debiti al 15 ottobre 2003 era pari a 2,3 miliardi di euro (simile all'anno precedente). Quattro organismi di certificazione hanno espresso riserve sullo stato dei crediti (cfr. paragrafo 4.54) e molti altri hanno rilevato carenze significative nella gestione, registrazione e recupero dei crediti (17 organismi pagatori).

4.61. Le relazioni concernenti diversi organismi pagatori indicano che il lavoro svolto dagli organismi di certificazione non è sufficiente a garantire che tutti i crediti siano registrati in maniera affidabile. Inoltre, gli orientamenti della Commissione ⁽¹⁸⁾ relativi alla valutazione dei crediti prevedono che gli organismi di certificazione esprimano un parere sull'importo dei crediti degli organismi pagatori suscettibili di essere recuperati. Quattro non lo hanno fatto.

4.58.

a) *I conti del Lussemburgo sono stati stralciati in mancanza di una relazione sulle misure prese per conformarsi alle raccomandazioni degli anni scorsi. La questione a cui fa riferimento la Corte sarà presa in considerazione prima della decisione definitiva di liquidazione per tale Stato membro.*

b) *Per quanto riguarda il ritardo con cui l'organismo di certificazione dell'Andalusia ha nominato l'ente incaricato dell'audit, la Commissione concorda sull'opportunità di un'adozione più tempestiva di questo tipo di decisioni e, come ha già fatto in passato per altri organismi pagatori, insisterà sull'importanza della designazione tempestiva degli enti incaricati dell'esecuzione dell'audit.*

Per quanto riguarda il livello «trascurabile» di esecuzione dei test di conformità, la Commissione presenta la propria proposta di liquidazione tenendo in considerazione l'intero operato dell'organo di certificazione.

Infine, per quanto riguarda la limitatezza degli elementi probatori e della supervisione, la Commissione insisterà sulla necessità di far sì che gli organismi di certificazione riservino un'attenzione sufficiente a questi due aspetti (in particolare qualora l'audit sia dato in appalto, in tutto o in parte, ad organismi esterni).

4.60-4.61. *La Commissione concorda con la Corte sull'importanza della questione ed è consapevole delle difficoltà della gestione dei debiti riscontrate per una serie di organismi pagatori, nonché dei miglioramenti compiuti. Si tratta di una questione che viene seguita attentamente dal 1999 e sarà oggetto di ulteriori analisi e provvedimenti. Tuttavia, tenuto conto di tutte le informazioni a sua disposizione, la Commissione è stata in grado di proporre la liquidazione dei conti degli organismi pagatori nonostante l'esistenza di alcune difficoltà. La Commissione ha sempre preso nota dei problemi individuati e insisterà ulteriormente sulla necessità che gli organismi di certificazione esprimano un parere chiaro in proposito.*

La Commissione continua a tenere sotto stretta sorveglianza la questione ed ha programmato quattro visite negli Stati membri per la seconda metà del 2004.

⁽¹⁸⁾ AGRI/24487/2000.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Decisione della Commissione

4.62. La Commissione ha esaminato e valutato i conti, i certificati e le relazioni di tutti gli organismi pagatori, tranne per sei di essi che hanno presentato tali documenti in ritardo o in forma incompleta ⁽¹⁹⁾. La Commissione ha svolto una serie di controlli sui dati relativi a singoli pagamenti volti ad accertare l'esistenza di eventuali doppi pagamenti ⁽²⁰⁾.

4.63. La Commissione ha adottato la decisione di liquidazione finanziaria il 29 aprile 2004 ⁽²¹⁾, entro il termine stabilito dal regolamento.

4.64. La Commissione ha accettato i conti di 56 organismi pagatori che rappresentano un importo di 25,2 miliardi di euro (57 % delle spese totali dichiarate). La Commissione ha indicato che effettuerà adeguate rettifiche finanziarie laddove esistono errori quantificabili nei conti degli organismi pagatori.

4.65. La Commissione ha rinviato la propria decisione sui conti di 29 organismi pagatori che rappresentano un importo di 19 miliardi di euro (43 % dell'importo totale dichiarato). Le ragioni addotte dalla Commissione per tali rinvii, comuni a più di un organismo pagatore, sono state le seguenti:

- a) inosservanza da parte degli organismi di certificazione degli orientamenti in materia di campionamento (uso di un livello di confidenza troppo basso/dimensioni del campione troppo ridotte) (15 conti); oppure
- b) informazioni insufficienti da parte degli organismi di certificazione sul metodo utilizzato per il campionamento (2 conti) ⁽²²⁾.

4.66. È pratica corrente per la Commissione ritardare l'approvazione delle relazioni degli organismi di certificazione quando esistono dubbi sull'adeguatezza del loro lavoro. I conti di quattro organismi pagatori sono stati esclusi dalla decisione finanziaria per il 2001, mentre per il 2002 tale esclusione ha riguardato 17 organismi pagatori.

4.67. Mai tuttavia nel passato la Commissione aveva rinviato la propria decisione per un numero così elevato di organismi pagatori, che rappresentano una parte così cospicua della spesa.

⁽¹⁹⁾ Svezia; NAWAD (Regno Unito); Berlino; Amburgo, Niedersachsen, Bayern StMILF.

⁽²⁰⁾ I risultati di questo esercizio non sono stati messi a disposizione della Corte. La Commissione ha richiesto agli organismi di certificazione di prestare particolare attenzione, come parte del loro lavoro per il 2004, al rischio di doppi pagamenti.

⁽²¹⁾ Decisione 2004/451/CE della Commissione (GU L 155 del 30.4.2004, pag. 129).

⁽²²⁾ La Corte aveva sollevato tale problema nella sua relazione speciale n. 22/2000 sulla valutazione della procedura riformata di liquidazione dei conti.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

4.68. È difficile prevedere in quale fase la Commissione sarà in grado di accettare i conti degli organismi pagatori non compresi nella decisione del 29 aprile 2004. L'esperienza del passato porta a ritenere che il ritardo potrebbe essere considerevole: i conti dell'esercizio 2000 del precedente organismo pagatore greco sono stati approvati solamente nel 2003, quando l'organismo aveva già cessato di esistere. Nell'aprile 2004, nessuno dei conti non compresi nelle decisioni finanziarie del 2001 e del 2002 era stato ancora approvato. I conti di 10 organismi pagatori ⁽²³⁾ debbono ancora essere liquidati per due degli ultimi tre anni.

4.69. Il rinvio della decisione di liquidazione finanziaria non ha alcuna conseguenza finanziaria per gli Stati membri interessati e non pregiudica le decisioni future sull'ammissibilità della spesa al finanziamento comunitario. Resta tuttavia il fatto che la Commissione non è stata in grado, alla data stabilita, di giungere ad una conclusione sui conti di organismi pagatori riguardanti il 43 % della spesa dichiarata nel 2003.

Decisioni di conformità adottate nel 2003

4.70. Nel 2003, la Commissione ha adottato tre decisioni di conformità in relazione alle spese dichiarate nel periodo 1996-2002 ⁽²⁴⁾, respingendo un totale di 377 milioni di euro. La Corte ha esaminato 366 milioni di euro di tale importo per stabilire se le rettifiche:

- a) siano adeguate e fondate;
- b) siano state operate in tempo utile.

Adeguatezza delle rettifiche

4.71. La Corte ha concluso che, per quanto riguarda i 308 milioni di euro di spese respinte, le procedure applicate dalla Commissione erano fondate e gli importi esclusi coerenti con la tabella tradizionalmente applicata per le rettifiche forfettarie ⁽²⁵⁾.

⁽²³⁾ Baden-Württemberg, Bayern Umwelt, Opekepe, SDE, Ofival, ONIC, Oniflhor, FIRS, Onivins e NAWAD.

⁽²⁴⁾ Decisione 2003/102/CE della Commissione (GU L 42 del 15.2.2003, pag. 47), decisione 2003/364/CE (GU L 124 del 20.5.2003, pag. 45) e decisione 2003/536/CE (GU L 184 del 23.7.2003, pag. 42).

⁽²⁵⁾ Le rettifiche forfettarie vengono applicate nel modo seguente: 2 % quando i controlli chiave sono soddisfacenti, ma i controlli secondari sono parzialmente o totalmente inefficaci; 5 % quando vengono eseguiti i controlli chiave, ma non nel numero e con la frequenza o il rigore richiesti dai regolamenti ed esiste un significativo rischio di perdite per il Fondo; 10 % quando non vengono attuati uno o più controlli chiave e diventa così impossibile stabilire l'ammissibilità o la regolarità di una domanda e, di conseguenza, il rischio di perdite per il Fondo è elevato.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

4.72. Nei seguenti casi, la Corte ha ritenuto che la Commissione avrebbe dovuto applicare le proprie norme in maniera più rigorosa (il che avrebbe aumentato di 65 milioni di euro gli importi respinti):

- a) olio d'oliva, Italia: rettifica di 13 milioni di euro. La Commissione ha applicato una rettifica forfettaria del 2 % alle spese effettuate nel 2000, che si riferivano principalmente alla campagna di commercializzazione 1998/99. La rettifica riguarda soprattutto carenze significative riscontrate nei controlli presso i frantoi ed una mancanza di rigore nell'esecuzione dei controlli di compatibilità dei quantitativi di olio d'oliva prodotti e nel seguito dato a tali controlli. Inoltre, al momento in cui sono state effettuate le spese, il sistema di informazione geografica (SIG) non era completo ed operativo e non era stato effettuato il numero minimo di controlli alternativi richiesto per la campagna di commercializzazione 1998/1999 ⁽²⁶⁾. La Commissione ha classificato queste verifiche come controlli chiave. Un tasso di rettifica del 5 % sarebbe stato in linea con la tabella delle rettifiche forfettarie utilizzata dalla Commissione;
- b) olio d'oliva, Grecia: rettifica di 45,1 milioni di euro. Dal 1994, la Commissione applica una rettifica del 5 % a causa della non applicazione dello schedario oleicolo e delle carenze della banca dati informatica. Gli Stati membri disponevano di cinque anni a decorrere dal 1998/1999 per attuare il SIG, che sostituisce il registro oleicolo e la banca dati. La Commissione considera che la mancanza di sforzi per realizzare il SIG sia una carenza di per sé e che i miglioramenti realizzati non possano compensarne l'assenza. Per tale motivo, è stato mantenuto il tasso di rettifica forfettario del 5 % applicato alle spese sostenute nel 2000, che si riferivano principalmente alla campagna di commercializzazione 1998/99. Tali verifiche sono dei controlli chiave e poiché non vengono effettuati, un tasso di rettifica del 10 % sarebbe stato in linea con la tabella delle rettifiche forfettarie utilizzata dalla Commissione.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

4.72. *Per valutare l'adeguatezza delle rettifiche finanziarie, la Commissione deve tener conto dei controlli alternativi in grado di ridurre il rischio a carico del Fondo. La decisione della Commissione deve quindi essere considerata conforme alla normativa e ai protocolli previsti.*

La Commissione considera di avere pienamente e correttamente applicato i propri orientamenti sulla fissazione del livello delle rettifiche finanziarie e ricorda di avere l'obbligo giuridico di valutare con precisione il rischio reale per il Fondo. La Commissione sostiene che le aliquote della rettifica finanziaria imposte nei casi in esame sono giustificate.

a) *Nel corso della campagna 1998/1999 l'Italia aveva attuato controlli alternativi che hanno permesso di ridurre il rischio per il FEAOG, fatto che ha indotto la Commissione a proporre una rettifica del 2 %, nonostante l'esistenza di carenze nei controlli essenziali. In particolare, l'Italia disponeva di uno schedario oleicolo operativo e nel 1998/1999 ha realizzato numerosi controlli in loco delle dichiarazioni di coltivazione, nel quadro della costituzione del SIG oleicolo, in seguito ai quali ha applicato congrue sanzioni ai produttori che avevano presentato dichiarazioni di coltivazione discordanti.*

b) *Il regime di aiuto alla produzione di olio d'oliva è caratterizzato dall'esistenza di due controlli essenziali interdipendenti: il controllo dei frantoi e quello degli alberi di olivo.*

È vero che la Grecia non possedeva né uno schedario oleicolo, né schedari informatizzati operativi, né il SIG oleicolo (obbligatorio a partire dalla campagna 1998/1999). Tale paese ha tuttavia realizzato i controlli alternativi previsti dalla normativa in caso di assenza di SIG oleicolo, affiancati dall'applicazione di sanzioni in caso di dichiarazioni di coltivazione discordanti. A ciò si aggiungano inoltre i controlli sui frantoi e i controlli delle rese insolitamente elevate.

Tali elementi hanno indotto la Commissione a mantenere un'aliquota di rettifica finanziaria del 5 % per le campagne considerate.

⁽²⁶⁾ L'articolo 28, paragrafi 2 e 3, del regolamento (CE) n. 2366/98 della Commissione (GU L 293 del 31.10.1998, pag. 50) stabilisce che i controlli alternativi devono essere effettuati fintanto che non sia stato portato a termine e reso operativo il SIG oleicolo.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La regola dei 24 mesi

4.73. La possibilità per la Commissione di rifiutare la presa a carico delle spese dichiarate è limitata alle spese sostenute nei 24 mesi che precedono la data in cui essa ha notificato allo Stato membro l'esito delle verifiche condotte ⁽²⁷⁾. Pertanto, una carenza riscontrata nel corso di un'indagine che copra un periodo di tre anni può determinare solamente una rettifica delle spese dichiarate nel corso di due anni. Una proposta, presentata dalla Commissione nel 2002 e avallata dalla Corte, per prorogare il periodo a 36 mesi, è stata respinta dal Consiglio ⁽²⁸⁾.

Il tempo richiesto per effettuare le rettifiche

4.74. Per le rettifiche effettuate nell'ambito delle tre decisioni adottate nel 2003, la durata media della procedura di liquidazione dei conti, dalla missione negli Stati membri all'inclusione della rettifica nella decisione, supera i due anni e mezzo (900 giorni). Anche se ciò rappresenta un miglioramento rispetto al 2002, quando la durata media della procedura era di tre anni (1 100 giorni), il tempo medio che intercorre tra la data della missione all'invio della lettera finale che notifica la rettifica, supera ancora in misura rilevante gli standard interni definiti dai servizi della Commissione.

4.74. *I servizi della Commissione riconoscono che in certi casi permangono ritardi nello svolgimento della procedura di liquidazione dei conti. Tuttavia, come la Corte ha potuto constatare di anno in anno, sono stati compiuti sforzi notevoli per diminuire la durata media della procedura, sforzi che saranno portati avanti.*

Le decisioni di liquidazione dei conti negli ultimi anni

4.75. La liquidazione dei conti si articola su più esercizi (cfr. paragrafi 4.52 e 4.70). La **tabella 4.6** mostra i risultati delle decisioni di liquidazione dei conti della Commissione per il 1991 e gli esercizi successivi. Per tutti gli anni successivi al 1997, la liquidazione non è stata ancora completata. L'insieme delle rettifiche corrisponde, secondo la Commissione, per le linee di bilancio e gli Stati membri esaminati, all'importo delle spese che, principalmente a causa di carenze dei sistemi di gestione e controllo delle spese negli Stati membri, non dovrebbero essere poste a carico del bilancio comunitario.

4.75. *A giugno 2004 restano solo 9 procedure pendenti (di cui 3 risalgono a prima del 1° gennaio 2000) su un totale di 482 procedure avviate tra il 1997 e la fine del 2000.*

La Commissione si è impegnata ad assorbire gli arretrati e, nell'ambito dell'elaborazione del programma di lavoro relativo all'audit delle spese agricole per il 2004, ha riservato un'attenzione particolare ai casi più vecchi ancora pendenti.

4.76. I **grafici 4.6 e 4.7** illustrano la ripartizione delle rettifiche nelle decisioni adottate dalla Commissione nel periodo 1999-2003 ⁽²⁹⁾, per Stato membro e per settore di mercato. Queste decisioni riguardano voci di spesa del bilancio comunitario per gli esercizi 1996-2002.

⁽²⁷⁾ Articolo 8 del regolamento (CE) n. 1663/95 della Commissione (GU L 158 dell'8.7.1995, pag. 6).

⁽²⁸⁾ Proposta di regolamento del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1258/1999 del Consiglio relativo al finanziamento della politica agricola comune [COM(2002) 293 def.].

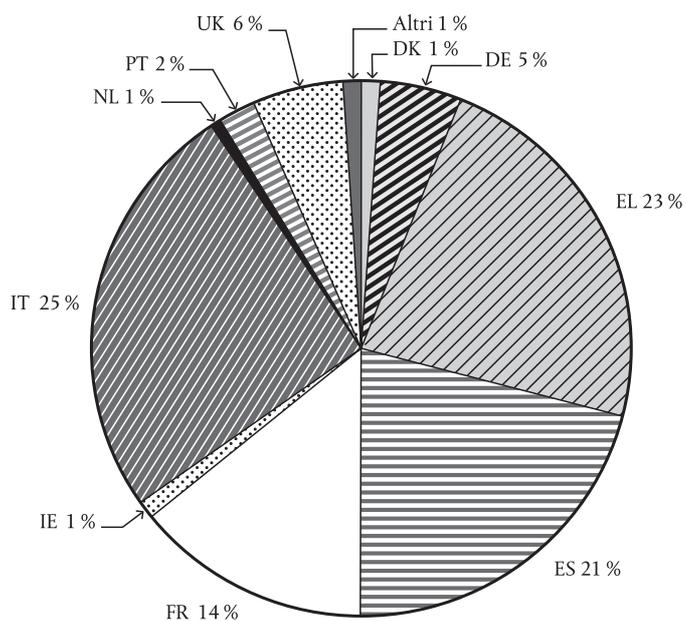
⁽²⁹⁾ Il 1999 è stato il primo esercizio in cui la Commissione ha adottato decisioni di conformità in base alla nuova procedura di liquidazione dei conti introdotta nel 1996.

Tabella 4.6 — Rettifiche introdotte con le decisioni di liquidazione dei conti per gli esercizi 1991-2003

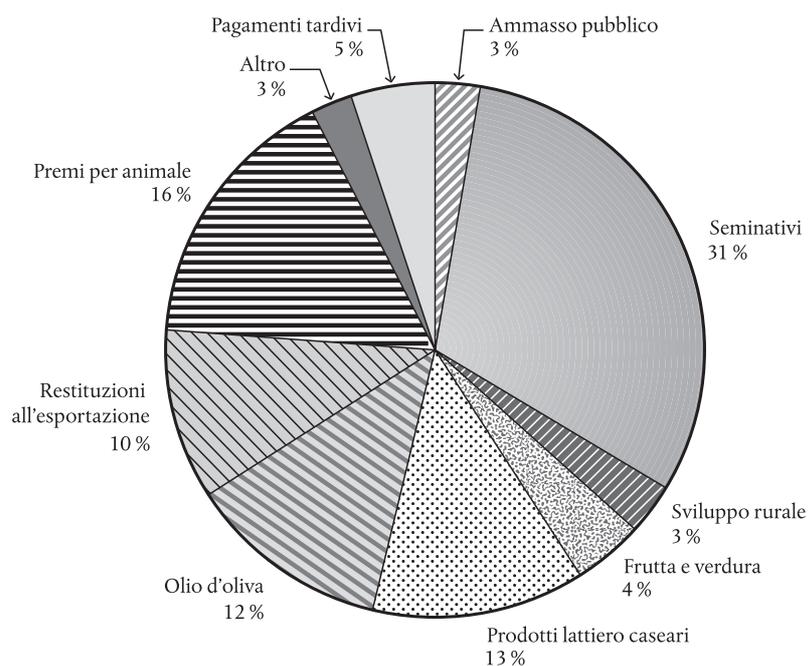
	(milioni di euro)												
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Spese dichiarate	31 255,9	30 480,2	34 008,0	33 592,8	35 654,4	39 062,5	40 884,3	38 857,4	40 726,2	40 410,6	41 593,8	42 710,8	43 988,4
Importo totale delle rettifiche	- 1 504,1	- 788,2	- 737,0	- 307,8	- 572,9	- 790,1	- 481,4	- 328,3	- 248,4	- 305,0	- 132,7	- 0,2	0,0
di cui:													
a) Prelievi supplementari latte	- 979,2	- 419,7	- 248	0,0	- 15,1	- 215	- 110,2	0	0	0	0	0	0
b) Rettifiche	- 524,9	- 368,5	- 489,0	- 307,8	- 557,8	- 575,1	- 371,2	- 328,3	- 248,4	- 305,0	- 132,7	- 0,2	0,0
Rettifiche in percentuale delle spese dichiarate	1,7 %	1,2 %	1,4 %	0,9 %	1,6 %	1,5 %	0,9 %	0,8 %	0,6 %	0,8 %	0,3 %	0,0 %	0,0 %

NB: La liquidazione dei conti non è stata ancora completata per tutti gli esercizi dal 1997 in poi.

Fonte: Decisioni di conformità della Commissione modificate alla luce delle rettifiche annullate a seguito di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee.

Grafico 4.6 — Rettifiche operate nelle decisioni di conformità (1999-2003) per Stato membro

Fonte: Decisioni di conformità della Commissione adottate dal 1999 al 2003.

Grafico 4.7 — Rettifiche operate nelle decisioni di conformità (1999-2003) per mercato

Fonte: Decisioni di conformità della Commissione adottate dal 1999 al 2003.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

*Conclusioni della Corte***Decisione di liquidazione finanziaria**

4.77. Eccetto per i singoli problemi di cui ai paragrafi 4.54-4.57, la certificazione dei conti degli organismi pagatori si è svolta in maniera soddisfacente.

4.78. Sarebbe tuttavia opportuno che:

- a) la Commissione valutasse il lavoro svolto dagli organismi di certificazione in loco, con cadenza periodica (cfr. paragrafo 4.58);
- b) gli organismi di certificazione seguissero in maniera più rigorosa gli orientamenti definiti dalla Commissione riguardo al trattamento dei crediti relativi alla PAC (cfr. paragrafi 4.59-4.61).

4.79. Il fatto che non sia ancora stata presa alcuna decisione di liquidazione finanziaria per il 43 % delle spese dichiarate per l'esercizio 2003, così come per i conti di 21 organismi pagatori per il 2001 o il 2002, costituisce una fonte di preoccupazione (cfr. paragrafi 4.65 e 4.68).

Decisioni di conformità

4.80. La maggior parte delle rettifiche effettuate nel 2003 sono state calcolate sulla base della normale tabella delle rettifiche forfetarie utilizzata dalla Commissione (cfr. paragrafo 4.71). In due casi, sarebbe stato possibile applicare un tasso di rettifica più elevato (cfr. paragrafo 4.72).

SEGUITO DATO A PRECEDENTI OSSERVAZIONI

Restituzioni all'esportazione — Destinazione e commercializzazione

4.81. Le restituzioni all'esportazione sono sovvenzioni corriposte per l'esportazione di prodotti agricoli al fine di compensare gli esportatori per la differenza tra i prezzi di mercato all'interno dell'UE e i prezzi inferiori che prevalgono sul mercato mondiale. I tassi per uno stesso prodotto possono pertanto variare a seconda della destinazione.

4.78.

a) Sarà esaminata l'opportunità di valutazioni specifiche in loco del lavoro degli organismi di certificazione, dopo aver esaminato tutte le priorità dei revisori dei conti della Commissione.

b) La Commissione insisterà sull'importanza di una corretta rendicontazione in merito ai debitori e riserverà maggiore attenzione a tale aspetto nell'ambito della prossima decisione di liquidazione dei conti.

4.79. Occorre sottolineare che lo stralcio di alcuni conti non ha alcuna conseguenza finanziaria per gli Stati membri interessati né pregiudica l'eventuale esclusione delle spese dal finanziamento comunitario.

Il rinvio della decisione di liquidazione permette agli Stati membri di fornire ulteriori informazioni e, in certi casi, di conformarsi ad alcune delle condizioni previste dagli orientamenti che non erano state soddisfatte entro il termine regolamentare del 30 aprile. Una volta che gli Stati membri si siano messi in regola, la Commissione dovrebbe essere in grado di liquidare i conti stralciati.

La Commissione continua ad adoperarsi per procedere alla liquidazione dei casi arretrati che risalgono agli esercizi 2001 e 2002 e prevede di liquidare i conti di quattro organismi pagatori esclusi dalla decisione relativa al 2001, in aggiunta ad oltre la metà dei conti degli organismi pagatori esclusi dalla decisione relativa al 2002.

4.80. La Commissione ribadisce che le aliquote della rettifica finanziaria imposta nei casi in esame erano giustificate.

4.81. L'importanza delle restituzioni all'esportazione in quanto strumento politico è andata via via riducendosi col succedersi delle riforme della politica agricola comune, il cui scopo è rendere la produzione comunitaria più competitiva avvicinando i prezzi dei prodotti europei ai prezzi del mercato mondiale. Dieci anni fa la spesa per restituzioni all'esportazione superava i 10 miliardi di euro, mentre nel 2003 era scesa a 3,7 miliardi di euro. Tale tendenza non farà che continuare in seguito alle ultime riforme della PAC del 2003 e del 2004.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

4.82. La Corte, nella sua relazione speciale n. 7/2001 ⁽³⁰⁾, riconosceva che, anche se ciò non era immediatamente possibile, sarebbe stato preferibile applicare un unico tasso di restituzione per ciascun prodotto, indipendentemente dalla destinazione. Essa formulava pertanto le seguenti raccomandazioni per semplificare e migliorare il controllo finanziario di tali operazioni:

- a) le prove di arrivo dovrebbero essere richieste solo in caso di dubbio o per destinazioni ad alto rischio;
- b) i documenti di trasporto e le fatture commerciali dovrebbero essere presentati agli organismi pagatori PAC per tutte le domande che superano la soglia minima ⁽³¹⁾;
- c) dovrebbero essere intensificati i controlli a posteriori volti ad appurare che i prodotti siano commercializzati sui mercati previsti (e non esportati altrove); dovrebbero essere consultate le basi di dati relative ai movimenti delle navi e dei container per le operazioni selezionate ai fini dei controlli a posteriori ⁽³²⁾.

4.83. La Corte aveva formulato anche una serie di raccomandazioni dettagliate per migliorare le disposizioni applicabili in materia di controllo finanziario nel caso in cui fosse stato mantenuto l'obbligo della presentazione sistematica delle prove di arrivo.

4.84. Il Consiglio ed il Parlamento hanno appoggiato la raccomandazione della Corte che invitava ad operare dei cambiamenti ⁽³³⁾. In particolare, il Parlamento ha invitato la Commissione ad esplicitare uno sforzo radicale per semplificare la legislazione e le procedure ai fini di una maggiore trasparenza, prima dell'eliminazione graduale del regime delle restituzioni all'esportazione.

4.85. La Commissione non ha preso alcuna iniziativa per semplificare il regime secondo le raccomandazioni di cui al paragrafo 4.82.

4.82 e 4.85. *La Commissione ha reagito positivamente per porre rimedio alle lacune individuate nella relazione speciale, elaborando un piano di azione che è stato attuato. La Commissione ritiene che l'attuazione di tali misure abbia permesso di migliorare in misura significativa la gestione dei rischi.*

- a) *Imporre norme meno rigide per la prova di arrivo creerebbe un rischio potenziale per il bilancio comunitario a causa della perdita di controllo sulle esportazioni a destinazione di paesi per i quali non è fissata una restituzione all'esportazione. Questo esporrebbe, inoltre, la Commissione a critiche severe sul modo in cui l'Unione europea sorveglia e controlla i propri scambi sovvenzionati con i paesi terzi, soprattutto alla luce degli impegni assunti a livello internazionale per evitare la concessione di restituzioni all'esportazione per mercati specifici.*
- b) *La Commissione ritiene che in linea di massima le dichiarazioni doganali di importazione rilasciate da autorità statali ufficiali siano in grado di attestare l'effettiva importazione delle merci nel paese terzo per il quale è versata la restituzione in maniera più attendibile dei documenti di trasporto e delle fatture commerciali rilasciate da operatori privati. Tuttavia, la Commissione ha deciso di raddoppiare il limite de minimis per le domande di restituzioni di importo limitato che vengono esentate dall'obbligo di produrre la prova dell'importazione, ma di mantenere tale obbligo per le restituzioni all'esportazione differenziate che superino tale limite.*
- c) *Data la decisione di continuare a richiedere la prova di importazione per le restituzioni all'esportazione differenziate, non c'è alcuna necessità di intensificare i controlli a posteriori sull'effettiva immissione dei prodotti sul mercato di destinazione. Tuttavia la Commissione ha incoraggiato le autorità degli Stati membri ad utilizzare i dati detenuti dalle imprese di trasporto come un elemento ulteriore di controllo dell'arrivo delle merci a destinazione.*

4.85. *Cfr. risposta al punto 4.82.*

⁽³⁰⁾ GU C 314 dell'8.11.2001.

⁽³¹⁾ Articolo 17 del regolamento (CE) n. 800/1999 della Commissione.

⁽³²⁾ Regolamento (CEE) n. 4045/89 del Consiglio.

⁽³³⁾ 2 410^a sessione del Consiglio dell'Unione europea del 18 febbraio 2002 e decisione del Parlamento europeo del 10 aprile 2002 sulla concessione del discharge per l'esecuzione del bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 2000 (Commissione) (GU L 158 del 17.6.2002).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

4.86. La Commissione ha invece risposto in maniera positiva a molte delle osservazioni e raccomandazioni più dettagliate della Corte:

- a) le procedure per il riconoscimento delle società di sorveglianza sono state rafforzate;
- b) attualmente, sono previste sanzioni per le società di sorveglianza che rilasciano certificati falsi;
- c) sono state introdotte norme che regolano il rilascio di certificati di scarico da parte delle ambasciate degli Stati membri;
- d) la soglia minima da applicare per il controllo delle merci che beneficiano di restituzioni all'esportazione è stata raddoppiata;
- e) sono state adottate misure per prevenire il rischio di «caroselli» nel commercio di prodotti lattieri tra l'UE e gli Stati baltici eliminando le restituzioni all'esportazione per i prodotti lattiero-caseari destinati a tali paesi;
- f) nel 2001, è stata introdotta una procedura ⁽³⁴⁾ per lo scambio di informazioni *online* con le dogane russe riguardo alle dichiarazioni d'importazione falsificate (anche se tale procedura non viene applicata da tutti gli Stati membri);
- g) sono stati apportati alcuni miglioramenti per quanto riguarda le esportazioni di bovini: il tasso di restituzione più elevato per gli animali di razza pura da riproduzione può essere attualmente pagato solo per gli animali di non oltre 30 mesi di età ⁽³⁵⁾ ⁽³⁶⁾;
- h) nel 2001 e 2002, l'unità «Liquidazione dei conti» della Commissione ha esaminato il sistema delle prove di arrivo e, su tale base, ha avviato azioni di rettifica finanziaria nei confronti di taluni Stati membri.

4.87. Per quanto riguarda altre osservazioni dettagliate della Corte, la Commissione tuttavia:

- a) non si è assunta la responsabilità del riconoscimento delle società di sorveglianza;

4.87. *Dopo aver esaminato le raccomandazioni della Corte, la Commissione ha deciso di non seguire la raccomandazione formulata alla lettera a) e di accogliere le raccomandazioni di cui alle lettere b) e c).*

- a) *Nel quadro di una gestione condivisa, la responsabilità del riconoscimento delle società di sorveglianza spetta agli Stati membri e la Commissione non ha alcuna intenzione di farsene carico. Gli Stati membri sono più vicini a quanto succede sul posto e pertanto maggiormente in grado di gestire le condizioni per il riconoscimento e il controllo delle società di sorveglianza.*

Tuttavia, tenendo conto della raccomandazione della Corte, sono state rafforzate le procedure relative al riconoscimento delle società di sorveglianza [(cfr. regolamento (CE) n. 1253/2002 della Commissione (GU L 183 del 12.7.2002, pag. 12)].

⁽³⁴⁾ Regolamento (CE) n. 2584/2000 della Commissione modificato dal regolamento (CE) n. 44/2003.

⁽³⁵⁾ Le restituzioni sono tuttavia ancora calcolate a peso, come sarebbe logico se si trattasse di animali destinati alla macellazione, e non per capo, come sarebbe giusto trattandosi di animali da riproduzione.

⁽³⁶⁾ Regolamento (CE) n. 118/2003 della Commissione, quarto considerando: «... Per quanto riguarda gli animali vivi da riproduzione, allo scopo di prevenire eventuali abusi, le restituzioni all'esportazione per gli animali riproduttori di razza pura devono essere limitate alle giovenche e alle vacche di non oltre 30 mesi di età.»

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

b) non ha ancora fornito agli Stati membri un fascicolo contenente le prove-tipo accettabili di arrivo a destinazione (documenti e bolli doganali utilizzati in vari Stati non appartenenti all'UE);

c) avrebbe potuto fare più efficacemente ricorso a società esterne di audit per esaminare il sistema delle restituzioni all'esportazione differenziate.

4.88. L'OLAF ha seguito alcuni casi preoccupanti che erano stati individuati dalla Corte, ma non ha preso misure, o non ne ha completato l'attuazione, per una serie di altri casi riguardanti esportazioni illegali in Iraq, esportazioni in Libano di un numero di bovini inferiore a quello dichiarato, «caroselli» di prodotti lattieri con gli Stati baltici, la deviazione di esportazioni di formaggio dagli USA al Canada e consegne alla Corea del Nord di formaggio feta la cui data di scadenza era stata ampiamente oltrepassata.

4.89. Il seguito dato alle raccomandazioni della Corte (ed alle conclusioni del Consiglio e del Parlamento) è stato, pertanto, solo parziale. Le restituzioni all'esportazione legate alla destinazione rappresentano ancora una quota significativa (45 %) della spesa complessiva per le restituzioni (pari a 1 882 milioni di euro nel 2003).

Regime di sostegno per l'olio d'oliva

4.90. Nel luglio 2000 la Corte ha pubblicato una relazione speciale ⁽³⁷⁾ sui risultati del suo audit sul regime di sostegno per l'olio d'oliva. L'audit prendeva in esame, in particolare, la gestione del regime da parte della Commissione ed il funzionamento dei controlli negli Stati membri, per poter valutare il loro contributo al conseguimento dei principali obiettivi del regime. Il 29 aprile 2004, il Consiglio ha adottato una riforma dell'OCM nel settore dell'olio d'oliva, che entrerà in vigore il 1° novembre 2005 ⁽³⁸⁾.

b) Spetta agli organismi pagatori degli Stati membri verificare la validità delle prove fornite dall'esportatore nell'ambito della domanda di pagamento di restituzioni differenziate. Tuttavia, la Commissione ha avviato una procedura di gara che non ha dato risultati ed è stata quindi riaperta. Tenendo conto dei tempi necessari per l'esecuzione della procedura di gara e il completamento dello studio, i risultati non saranno disponibili prima della fine del 2005. Nel frattempo, per garantire un maggiore coordinamento tra gli organismi pagatori, gli Stati membri sono stati invitati a scambiarsi copie dei documenti doganali di importazione, dei bolli doganali e dei codici doganali (immissione in consumo, regime di deposito doganale, perfezionamento attivo, ecc.) disponibili presso i rispettivi organismi pagatori per quanto riguarda vari paesi terzi oggetto dello studio.

c) La Commissione ha fatto ricorso per la prima volta a società di audit esterne per questa verifica nel 2001. Benché col senno di poi alcuni aspetti potessero essere migliorati, si è già tenuto conto dell'esperienza fatta e si continuerà a tenerne conto in futuro se si farà nuovamente ricorso a società di audit esterne.

4.88. Il caso dello sviamento di esportazioni di formaggi dagli Usa al Canada sarà finalizzato entro breve, mentre sono tuttora in corso le procedure relative a tutti gli altri casi segnalati.

4.89. Come la Corte riconosce nel punto 4.87, la Commissione ha risposto in maniera positiva a molte delle sue raccomandazioni e osservazioni dettagliate. Per le raccomandazioni che non sono state accolte si rinvia alle spiegazioni fornite nelle risposte ai punti 4.83, 4.86 e 4.88.

La Commissione ha reagito positivamente per porre rimedio alle lacune individuate nella relazione speciale della Corte, elaborando un piano di azione che è stato attuato. La Commissione ritiene che l'attuazione di tali misure abbia permesso di migliorare in misura significativa la gestione dei rischi.

⁽³⁷⁾ Relazione speciale n. 11/2000 sul regime di sostegno per l'olio d'oliva (GU C 215 del 27.7.2000).

⁽³⁸⁾ Regolamento (CE) n. 865/2004 del Consiglio (GU L 161 del 30.4.2004, pag. 97).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

4.91. Nella relazione speciale, la Corte osservava in particolare che:

- a) il sistema di gestione e controllo della Commissione non era sufficientemente efficiente ed affidabile;
- b) gli obiettivi dell'OCM non erano abbastanza chiari;
- c) nel creare ed attuare il sistema d'informazione geografica (SIG) ⁽³⁹⁾ oleicolo negli Stati membri, la Commissione non doveva permettere il ripetersi dei ritardi sperimentati nel caso del primo schedario;
- d) qualunque riforma avrebbe dovuto mantenere fermo il principio della sana gestione finanziaria sancito dal regolamento finanziario e gli obiettivi dell'OCM dovevano essere specificati in modo tale da poterne misurare il progressivo raggiungimento;
- e) il pagamento dell'aiuto basato semplicemente sul numero di piante anziché sulle quantità prodotte poneva meno problemi di controllo ma avrebbe rinforzato ulteriormente la necessità del SIG oleicolo.

4.92. Il Consiglio ed il Parlamento ⁽⁴⁰⁾ hanno sostenuto la raccomandazione della Corte sulla necessità di assicurare una gestione ed un controllo sufficienti ed affidabili mediante un SIG oleicolo in grado di funzionare e inserendo i dati per l'olio d'oliva nel sistema integrato di gestione e controllo (SIGC). Essendo gli aiuti al consumo aboliti dalla riforma del 1988, e data la scarsa rilevanza delle restituzioni all'esportazione, l'analisi della Corte sul seguito dato riguarda sostanzialmente l'aiuto alla produzione versato ai produttori di olio d'oliva.

4.93. La Corte osserva che, nel periodo precedente la riforma del 2004, la Commissione aveva già affrontato una serie di questioni riguardanti, in particolare, la sovrapproduzione e la competitività della produzione di olio d'oliva. Nonostante la Commissione abbia sollecitato, ogni anno, gli Stati membri ad accelerare le procedure, permane una discrepanza tra il numero delle sanzioni raccomandate da parte degli organismi di controllo per l'olio d'oliva e quello delle sanzioni effettivamente imposte dagli Stati membri.

4.93. *La Commissione verifica scrupolosamente la qualità del seguito dato dagli Stati membri ai lavori realizzati dagli organismi di controllo e tiene conto delle eventuali carenze nelle procedure di liquidazione dei conti relative all'aiuto alla produzione oleicola.*

⁽³⁹⁾ A norma dell'articolo 2 del regolamento (CE) n. 1638/98 del Consiglio, il «SIG oleicolo» deve essere costituito in base ai dati presenti nello schedario oleicolo e le informazioni devono essere localizzate geograficamente sulla scorta di fotografie aeree informatizzate.

⁽⁴⁰⁾ Risoluzione del Parlamento europeo sulla relazione speciale n. 11/2000 della Corte dei conti europea sul regime di sostegno per l'olio d'oliva, corredata delle risposte della Commissione (CD5-0009/2001 — 2001/2001/COS).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

4.94. La riforma del 2004, definendo obiettivi più chiari e sostituendo l'aiuto alla produzione basato sulla quantità con un aiuto «superfici», ha abolito tutta una serie di misure per le quali la Corte aveva riscontrato delle carenze, specie in relazione ai controlli negli Stati membri, all'obbligo di stimare le rese produttive, e all'aggiungimento dell'aiuto alla produzione. Tuttavia, la Commissione non ha quantificato gli obiettivi della riforma come richiesto dal regolamento finanziario. Ciò ostacola la misurazione dei progressi compiuti nel loro conseguimento.

4.95. Il nuovo regolamento del Consiglio prevede che l'aiuto si basi sulla superficie coltivata ad olivo con una quota minima del 60 % dei pagamenti destinata al regime di pagamento unico. Tale quota dell'aiuto non dipende né dalla produzione di olio d'oliva né dal numero di ulivi; il restante 40 % è legato al numero di olivi. Tuttavia, fino a quando non verrà completato il SIG oleicolo, la gestione ed il controllo di tale quota del 40 % dell'aiuto, legata per l'appunto al numero di olivi, continuerà a dipendere da dati statistici insufficientemente affidabili. La mancanza di dati e la scarsa affidabilità delle informazioni statistiche della Commissione sono state confermate anche da uno studio esterno, richiesto dalla stessa Commissione, destinato a valutare l'impatto delle principali misure dell'OCM per il settore dell'olio d'oliva ⁽⁴¹⁾.

4.96. Contrariamente a quanto raccomandato dalla Corte, la Commissione ha proposto al Consiglio ⁽⁴²⁾ una proroga di due anni, sino al 31 ottobre 2003, per il completamento del SIG oleicolo. Il fatto che tale sistema non sia stato finora completamente realizzato avrà un impatto negativo sull'attuazione della riforma.

4.94. *La riforma del settore dell'olio d'oliva è parte integrante della riforma della politica agricola comune avviata nel 2003 e persegue gli stessi obiettivi, i quali sono illustrati nella relazione della proposta «Prospettive politiche a lungo termine per un'agricoltura sostenibile» [COM (2003) 23 def. del 21 gennaio 2003]. Si tratta in particolare dei seguenti obiettivi:*

- rafforzare la competitività dell'agricoltura europea,
- promuovere un'agricoltura sostenibile e maggiormente orientata al mercato,
- migliorare l'equilibrio nell'erogazione del sostegno e rafforzare lo sviluppo rurale.

La Commissione considera il raggiungimento di tali obiettivi parte integrante dell'attuale gestione e sorveglianza dell'attuazione dell'organizzazione comune di mercato. A norma del regolamento (CE) n. 864/2004 del Consiglio, la Commissione è tenuta a presentare al Consiglio entro il 31 dicembre 2009 una relazione sulla situazione, tra l'altro, del settore dell'olio d'oliva, corredata, se del caso, di proposte di modifica.

4.95. *Le risorse rimanenti (fino al 40 % al massimo) saranno trattenute dagli Stati membri per l'erogazione di un aiuto limitato agli alberi di olivo già registrati in un SIG. Gli Stati membri produttori hanno informato la Commissione in merito alle varie fasi di realizzazione del SIG. In base alla normativa in vigore, il SIG dovrà essere pienamente operativo per il pagamento degli aiuti a partire dalla campagna di commercializzazione 2003/2004 (pagamento dell'anticipo fissato per settembre 2004, pagamento finale da fissare per giugno 2005) — cfr. anche la risposta al punto 4.97.*

Lo scopo dell'aiuto è quello di contribuire alla manutenzione degli oliveti di grande pregio ambientale o sociale. L'aiuto sarà versato per ettaro di oliveto, indipendentemente dal fatto che gli olivi siano in produzione o meno. Per la concessione dell'aiuto le variazioni del numero di alberi registrati al 1° gennaio 2005 negli oliveti non dovranno superare il 10 %.

4.96. *La proposta di rinviare il completamento del SIG oleicolo era motivata, da un lato, dagli scarsi progressi compiuti dagli Stati membri nel 2001 nell'esecuzione del SIG e, dall'altro, dall'intento di conseguire uno strumento affidabile e attendibile di gestione del settore. Nei casi in cui il SIG non fosse ancora operativo, gli Stati membri avevano l'obbligo di rafforzare i controlli in loco [regolamento (CE) n. 2366/98].*

La proposta era corredata di disposizioni supplementari in virtù delle quali a partire dal 1° novembre 2003 gli alberi di olivo e le corrispondenti superfici non registrati in un SIG, o l'olio di oliva da essi prodotto, non sono ammissibili all'aiuto a favore degli olivicoltori. In base alle informazioni fornite dagli Stati membri produttori alla Commissione, il SIG è ampiamente operativo e permette di controllare le domande di pagamento per la campagna di commercializzazione 2003/2004; il suo ruolo nell'attuazione pratica della riforma sarà verificato a suo tempo nell'ambito della procedura di liquidazione dei conti.

⁽⁴¹⁾ Relazione presentata alla Commissione su «Evaluation des impacts des principales mesures de l'OCM dans le secteur de l'huile d'olive» (Valutazione dell'impatto delle principali misure dell'OCM nel settore dell'olio d'oliva), ADE SA, Bruxelles, dicembre 2002.

⁽⁴²⁾ Proposta di regolamento del Consiglio, presentata dalla Commissione il 22 dicembre 2000, che modifica il regolamento n. 136/66/CEE e il regolamento (CE) n. 1638/98, in ordine alla proroga del regime di aiuto e alla strategia della qualità dell'olio di oliva (GU C 213 E del 31.7.2001, pag. 1).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

4.97. Nella procedura di liquidazione dei conti, la Commissione, ha tenuto conto del mancato rispetto da parte degli Stati membri delle disposizioni dell'OCM riguardanti lo schedario oleicolo ed i file informatici. Tuttavia, nella sua relazione annuale sull'esercizio 2002 ⁽⁴³⁾ oltre che nella presente relazione, la Corte invitava la Commissione ad un'applicazione più rigorosa delle sue stesse norme riguardanti le rettifiche delle spese per l'olio d'oliva (cfr. paragrafo 4.72 e, per la relazione annuale 2002, il paragrafo 4.61).

4.98. Alla luce di quanto precede, la Commissione dovrebbe adottare le seguenti misure immediate per affrontare le questioni che restano tuttora irrisolte:

- a) definire indicatori appropriati e misurabili per monitorare l'attuazione degli obiettivi della riforma, rispettare, quindi, le disposizioni del regolamento finanziario relative alla sana gestione finanziaria e migliorare la gestione dell'OCM;
- b) insistere sulla necessità che gli Stati membri dispongano di un SIG oleicolo funzionante ed affidabile e, nel caso in cui ciò non fosse possibile, procedere alle rettifiche finanziarie appropriate in base alle norme applicabili.

PRINCIPALI OSSERVAZIONI FORMULATE IN RELAZIONI SPECIALI

Valutazione dei redditi agricoli da parte della Commissione

4.99. In base all'articolo 33, paragrafo 1, del trattato CE, l'assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie in particolare al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano nell'agricoltura, rappresenta una delle cinque finalità della politica agricola comune (PAC). Tale finalità rappresenta un vero e proprio filo conduttore della PAC.

4.100. La Commissione dispone di tre strumenti di misura del reddito agricolo: la rete d'informazione contabile agricola (RICA), che misura il reddito delle aziende agricole in base ad una contabilità armonizzata ma è inadeguata per quanto concerne la qualità e la comparabilità dei risultati, i conti economici dell'agricoltura (CEA), che forniscono dati la cui qualità varia a seconda degli Stati membri interessati, e il reddito del settore delle famiglie agricole (RSFA), che contiene statistiche non omogenee ed obsolete.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

4.97. *La Commissione sostiene che le aliquote della rettifica finanziaria imposte nei casi in esame sono giustificate (cfr. risposta al punto 4.72 e relazione annuale 2002).*

4.98.

- a) *La riforma del settore dell'olio d'oliva è parte integrante della riforma della politica agricola comune avviata nel 2003 e persegue quindi gli stessi obiettivi. La Commissione sorveglierà la realizzazione di tali obiettivi.*
- b) *A partire dal 1° novembre 2003 gli alberi di olivo e le superfici corrispondenti non registrati in un SIG o l'olio d'oliva da essi prodotto non sono ammissibili all'aiuto a favore degli olivicoltori.*

I servizi della Commissione accettano la raccomandazione della Corte e, come in passato, continueranno a verificare l'applicazione corretta e omogenea dei controlli.

4.100. *Il miglioramento della qualità e, in special modo, della confrontabilità dei dati statistici RICA è un obiettivo fondamentale dei dipartimenti responsabili di dette statistiche ed è stato oggetto di una costante attenzione da parte della Commissione, del comitato RICA e degli Stati membri. Questi ultimi hanno organizzato una metodologia di base che mira a migliorare la qualità e ad armonizzare i risultati RICA. Certamente, la diversità regionale del settore agricolo — tanto socioeconomico che strutturale — ha determinato l'adozione di norme specifiche per alcuni Stati membri. Ma l'impatto delle differenze metodologiche citate dalla Corte è ridotto al minimo grazie agli sforzi intrapresi in materia di campionamento e di ponderazione.*

L'accuratezza e la comparabilità dei conti economici per l'agricoltura sono controllate in modo costante e rigoroso dal gruppo di lavoro «Conti e prezzi agricoli» e mediante controlli più specifici come gli inventari. È per questo che il livello di qualità delle statistiche sui redditi elaborate nel quadro dei CEA è sempre stato considerato soddisfacente.

⁽⁴³⁾ Relazione sulle attività di pertinenza del bilancio.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

4.101. La Comunità europea non ha mai definito le nozioni di «popolazione agricola», di «tenore di vita equo» o di «reddito» che figurano nell'articolo 33 del trattato CE. Mancano pertanto, a tutt'oggi, concetti e criteri chiari applicabili alle statistiche che dovrebbero misurare tali grandezze.

4.102. La Corte ha potuto constatare che la natura delle informazioni richieste sulla situazione finanziaria degli agricoltori si è andata modificando nel corso degli anni. Mentre nel 1992, nel quadro della riforma Mac Sharry, si trattava solamente di compensare le perdite di reddito con pagamenti diretti, la Commissione s'interessa ormai anche alle fonti di reddito non agricolo e alla distribuzione dei redditi all'interno del settore agricolo. Lo studio di questi due temi richiede di poter disporre d'informazioni sul reddito totale delle famiglie agricole.

4.103. La Corte ha cercato di chiarire, con l'aiuto di un esperto, le diverse nozioni citate nell'articolo 33 del trattato CE. Dalla ricerca effettuata si evince che, in mancanza di altri dati, il reddito totale disponibile per l'insieme dei membri di una famiglia può servire come valore approssimato per il tenore di vita. Inoltre, il tenore di vita di una famiglia agricola non può più essere considerato equo quando il reddito totale disponibile per l'insieme dei membri della famiglia, confrontato con quello di altre famiglie di imprenditori, scende al di sotto di un dato livello.

4.104. La Corte ha esaminato i tre strumenti disponibili per le statistiche agricole della Commissione dal punto di vista della loro «pertinenza» rispetto alle esigenze della PAC. Tali strumenti hanno tutti l'ambizione di misurare il reddito del settore agricolo. Ma si deve constatare che la RICA fornisce soltanto i profitti per le aziende cosiddette professionali, senza tener conto dei redditi non agricoli e dei redditi degli altri membri della famiglia. Quanto ai CEA, questi forniscono come principale risultato l'eccedenza delle entrate rispetto ai costi dei prodotti agricoli nel loro insieme. Questi due strumenti non forniscono pertanto informazioni dirette sul tenore di vita delle famiglie agricole. Il progetto RSFA è stato concepito a tale fine, ma non ha mai prodotto risultati affidabili e comparabili.

D'altra parte, il fatto che la scelta delle fonti dei dati competa agli Stati membri in funzione della struttura specifica del loro settore agricolo e del loro sistema statistico, ha scarso impatto sulla qualità dei dati CEA. Infatti, non è l'armonizzazione delle fonti di dati, ma piuttosto l'armonizzazione dei concetti e dei principi d'elaborazione, a garantire l'armonizzazione dei dati CEA tra Stati membri e contribuisce così alla loro qualità. Infine, alcuni studi hanno mostrato che la molteplicità delle fonti di dati rende gli indicatori di precisione molto difficili da stabilire e complessi da interpretare per statistiche quali i conti nazionali ed i conti dell'agricoltura.

Le statistiche sui redditi delle famiglie nel settore agricolo non presentano lo stesso grado di qualità, omogeneità e aggiornamento delle statistiche RICA e CEA. Nel 2003 è stata istituita una task force che cerca di sviluppare e migliorare questa statistica in collaborazione con la FAO, l'OCSE e l'ECE/ONU.

4.101-4.102. *Esistono varie misure del reddito (compresi tra l'altro il reddito per settore d'attività ed il reddito delle famiglie a livello macroeconomico, nonché il reddito delle aziende agricole a livello microeconomico). Queste sono state in gran parte utilizzate e pubblicate dalla Commissione per il seguito e l'analisi dei livelli e dell'evoluzione dei redditi in agricoltura e nelle riflessioni sulla politica agricola.*

4.104. *Gli strumenti statistici RICA e CEA hanno permesso fin dall'inizio di seguire, valutare ed analizzare l'evoluzione dei redditi prodotti dall'attività agricola, tanto a livello del settore agricolo complessivo che per tipo di specializzazione agricola. Inoltre, poiché la parte più significativa del reddito delle famiglie del settore agricolo proviene dall'attività agricola (soprattutto nelle aziende commerciali), tali statistiche hanno anche permesso di sorvegliare e analizzare le variazioni del reddito delle famiglie del settore agricolo in misura relativamente affidabile. Questo procedimento è inoltre conforme all'articolo 33, lettere a) e b), che vincola esplicitamente l'obiettivo di garantire un equo tenore di vita per la popolazione agricola all'aumento del reddito prodotto dall'attività agricola.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

4.105. In conclusione, gli strumenti statistici comunitari non forniscono attualmente informazioni sufficienti sui redditi netti delle famiglie agricole e non permettono di valutare il tenore di vita della popolazione agricola. La Commissione dovrebbe pertanto ridefinire, con precisione, le esigenze comunitarie in tale area e riorientare di conseguenza gli strumenti statistici esistenti.

Gestione e supervisione, da parte della Commissione, delle misure di lotta e delle spese relative all'afta epizootica⁽⁴⁴⁾

4.106. La necessità di completare il mercato unico e di favorire il commercio degli animali d'allevamento in generale ha indotto la Comunità a definire una politica comune di prevenzione e di lotta contro l'afta epizootica. A partire dal 1992, essa ha così esteso a tutti gli Stati membri l'abolizione della vaccinazione profilattica del bestiame contro questa malattia, instaurando un sistema complesso di mezzi di prevenzione e di lotta volti a limitare l'introduzione e la propagazione del virus sul territorio comunitario. In caso d'epizootia, gli animali contaminati dovevano essere abbattuti, le carcasse distrutte, gli impianti e i macchinari disinfettati. Tutte le spese sostenute a tale scopo dagli Stati membri diventavano così parzialmente rimborsabili da parte di un Fondo di emergenza per le patologie veterinarie, creato appositamente in seno al FEAOG-Garanzia.

4.107. A seguito della crisi del 2001, gli Stati membri hanno chiesto al Fondo di emergenza per le patologie veterinarie il rimborso di 1 616 milioni di euro. Questa spesa, nonché l'ampiezza dell'epizootia, hanno indotto la Corte a svolgere l'audit perseguendo tre obiettivi: accertare che il processo d'analisi della Commissione su cui si fondava la strategia d'eradicazione fosse stato aggiornato, che la strategia fosse stata attuata in modo efficace e che, infine,

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

4.105. Ogni strumento statistico fornisce ulteriori informazioni per il processo di decisione. Di conseguenza dovrebbero essere considerati come elementi complementari in un settore molto complesso.

Le statistiche CEA e RICA hanno fornito, da numerosi anni, informazioni molto utili, affidabili e pertinenti sui redditi prodotti dall'attività agricola. Queste informazioni sono risultate molto importanti per il controllo, la valutazione e la concezione della politica agricola comune. Fino ad oggi, queste statistiche del reddito d'attività agricola potevano essere considerate come stime relativamente affidabili del reddito delle famiglie agricole nella misura in cui la parte principale del loro reddito era prodotta dall'attività agricola.

Le evoluzioni socioeconomiche del settore agricolo ed i recenti cambiamenti della politica agricola (in particolare in materia di sviluppo rurale) potrebbero comportare esigenze crescenti in materia di statistiche sul reddito delle famiglie agricole. Se statistiche affidabili sul reddito delle famiglie agricole esistono già in parecchi Stati membri, in futuro sarà necessario studiare la fattibilità ed il costo di una statistica che permetta di misurare il tenore di vita della popolazione agricola in tutti gli Stati membri dell'Unione europea.

La situazione finanziaria ed il livello di reddito delle aziende agricole e quelli del settore agricolo nel suo insieme continueranno ad essere monitorati sulla base dei dati RICA e CEA, la cui armonizzazione e coerenza dovranno essere rafforzate mediante una collaborazione sempre più spinta tra i diversi servizi interessati.

4.106. La direttiva 90/423/CEE, recante modifica della direttiva 85/511/CEE che stabilisce misure comunitarie di lotta contro l'afta epizootica, istituisce un sistema organico per la prevenzione, il controllo e l'eradicazione della malattia.

Contestualmente al divieto di vaccinazione profilattica per motivi tecnici ed economici, la direttiva ha disposto la pianificazione d'emergenza per l'afta epizootica, un sistema di riserve di antigeni, qualora si rendesse necessaria la vaccinazione d'emergenza e una normativa sanitaria modificata per gli altri animali per prevenire il diffondersi della malattia.

⁽⁴⁴⁾ Relazione speciale n. 8/2004 (di imminente pubblicazione).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

il sistema di rimborso delle spese sostenute dagli Stati membri per risarcire gli allevatori e per abbattere gli animali fosse adeguato, rapido e non discriminatorio. Poiché alcuni insegnamenti tratti in occasione di precedenti epizootie potevano contribuire alla strategia di prevenzione e di lotta contro l'afta epizootica, la Corte ha esaminato l'operato della Commissione prima, durante e dopo la crisi.

4.108. La relazione evidenzia che, prima della crisi del 2001, la Commissione non ha rivisto la propria strategia alla luce dell'evoluzione dei fattori di rischio.

4.108. *Nel 1990 la Commissione ha così definito la strategia globale della Comunità: «Mantenere per la Comunità lo stato indenne da afta epizootica e da infezione senza praticare la vaccinazione profilattica».*

Da allora questa strategia è stata sostenuta dagli Stati membri, dal Parlamento europeo e dai settori produttivi interessati. Essa si fonda su basi scientifiche, opera conformemente a standard internazionali consolidati e cerca di bilanciare il rischio di introduzione del virus con le possibilità tecniche ed economiche di reagire all'insorgere della malattia.

La Commissione ritiene inoltre che questa strategia, anche se formalmente non aggiornata, assimili costantemente informazioni scientifiche sufficienti a renderla operativa ⁽¹⁾.

Per quanto attiene all'azione della Commissione prima della crisi, la relazione sull'afta epizootica del National Audit Office britannico rileva al punto 9c): «Se i piani d'emergenza non erano sufficienti a trattare un'epidemia di questa ampiezza, non è realistico pensare che alcun piano sarebbe riuscito ad affrontare tutte le difficoltà e i problemi emersi, né che le autorità avrebbero potuto prevedere le caratteristiche eccezionali dell'epidemia del 2001.»

Se, al momento della crisi di afta epizootica del 2001, non tutte le misure in preparazione erano pronte per essere applicate, nella relazione tuttavia non vengono debitamente ammessi o riconosciuti i progressi realizzati dalla Commissione a partire dall'istituzione di un mercato unico nel 1993.

⁽¹⁾ *In seguito all'insorgenza di focolai di afta epizootica in Italia e in Grecia, a cui la Corte fa riferimento in seguito, unitamente agli Stati membri, la Commissione ha analizzato, in sede di comitato veterinario permanente, la situazione epidemiologica e gli effetti delle misure di controllo applicate; sulla base dei risultati ottenuti dai gruppi di lavoro a cui partecipavano tutti gli Stati membri, nel 1998 è stata elaborata una relazione che tratteggiava i principi di una futura politica di lotta all'afta epizootica. Il comitato scientifico ha anche redatto una relazione sulla vaccinazione di emergenza nel 1999. Ogni anno la Commissione coordina la posizione degli Stati membri in occasione della sessione generale dell'UIE (Ufficio internazionale delle epizootie), comprese le posizioni sul capitolo riguardante l'afta epizootica del codice zoosanitario. Due volte l'anno, gli Stati membri, unitamente alla Commissione in qualità di osservatore, discutono la situazione dell'afta epizootica nel mondo e in Europa in sede di commissione europea per la lotta contro l'afta epizootica presso la FAO. Tenendo conto delle esperienze delle crisi precedenti, la direttiva 2001/89/CE del Consiglio ha riassunto gli insegnamenti da trarre dall'epidemia di peste suina classica che ha colpito alcune zone della CE nel 1996/97 ed ha offerto ampie possibilità di discutere le strategie fondamentali di lotta ed eradicazione delle epizootie infettive gravi. Più di recente, e alla luce dell'epidemia del 2001, la strategia comunitaria definita nel 1990 è stata unanimemente riconfermata dalla conferenza internazionale nel dicembre 2001, dalla risoluzione del PE nel dicembre 2002, dalla proposta di una nuova direttiva della Commissione presentata al Consiglio nel dicembre 2002 ed infine dall'adozione, da parte del Consiglio, della direttiva 2003/85/CE, sentito il parere del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale europeo e del Comitato delle regioni.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

4.109. La relazione mostra inoltre che, a causa della mancanza di una valutazione esauriente e di controlli da parte della Commissione prima del 2001, non sono state corrette per tempo alcune carenze del dispositivo di prevenzione e di lotta, segnatamente in materia di protezione alle frontiere, d'alimentazione animale, di piani di emergenza, d'identificazione degli ovini, di sistema di scambio di informazioni tra gli Stati membri (ANIMO) relative ai movimenti degli animali. Il Parlamento ha criticato l'assenza di verifiche, da parte della Commissione, dei piani d'emergenza negli Stati membri prima della crisi, pur riconoscendo l'azione positiva della Commissione durante la crisi ⁽⁴⁵⁾. In effetti, durante la crisi, la Commissione ha individuato molto rapidamente le deficienze del dispositivo e della sua applicazione negli Stati membri in materia d'inquadramento veterinario, di notifica della malattia e di rapidità degli abbattimenti, ma era ormai troppo tardi per rimediare. In particolare, la Corte ha rilevato che l'efficacia delle disposizioni messe in atto dipendeva in larga misura dalla notifica immediata della malattia da parte degli allevatori e dal rispetto delle restrizioni ai movimenti.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

4.109. *La Commissione analizza costantemente la situazione della salute degli animali negli Stati membri e nei paesi terzi; in particolare, essa ha adottato misure che affrontano i punti sollevati dalla Corte elencati qui di seguito.*

a) I controlli della Commissione negli Stati membri

I servizi d'ispezione veterinaria della Commissione hanno effettuato negli Stati membri missioni relative all'applicazione della legislazione comunitaria concernente le misure di lotta contro le gravi malattie epidemiche.

b) Disposizioni di prevenzione e lotta contro l'afta epizootica

Dal punto di vista della Comunità, l'afta epizootica è una malattia esotica. Al fine di prevenire l'introduzione del virus, la Commissione ha istituito un sistema di condizioni e controlli per le importazioni. Inoltre, in collaborazione con le organizzazioni internazionali, essa sostiene gli sforzi dei paesi vicini, volti a combattere e ad eradicare la malattia.

Le disposizioni della direttiva 85/511/CEE, unitamente a provvedimenti specifici adottati con procedura di comitato, hanno reso più facile l'eradicazione dell'afta epizootica nel 2001.

c) Protezione delle frontiere

Le norme in vigore prima dell'epidemia del 2001 erano rigorose ed alcune di esse sono state rafforzate durante o immediatamente dopo tale crisi.

d) Somministrazione di rifiuti alimentari

Nel 1980 era stata proibita la somministrazione ai suini di rifiuti alimentari, a meno che fossero raccolti, lavorati e forniti osservando condizioni specifiche autorizzate e controllate dalle autorità competenti.

e) Pianificazione d'emergenza

Le ispezioni della messa in atto dei piani d'emergenza approvati erano iniziate prima della crisi.

f) Identificazione dei piccoli ruminanti

L'identificazione dei piccoli ruminanti per risalire all'azienda d'origine era già disciplinata dalla direttiva 92/102/CEE.

g) Sistema ANIMO

Il sistema ANIMO è stato molto utile all'inizio per rintracciare gli animali spediti dal Regno Unito in altri Stati membri durante le tre settimane precedenti la rilevazione del primo focolaio. I problemi riscontrati riguardano essenzialmente gli spostamenti rapidi e la certificazione degli ovini da ingrasso.

⁽⁴⁵⁾ Risoluzione del Parlamento europeo adottata il 17 dicembre 2002, paragrafo 54.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

h) Osservanza delle restrizioni di movimento

Lo Stato membro interessato deve far rispettare le restrizioni di movimento imposte ai sensi della normativa comunitaria e nazionale sulle misure di lotta contro la malattia.

La disponibilità dei servizi della Commissione e le decisioni adottate durante la crisi sono state giudicate tempestive ed adeguate.

La Commissione invita la Corte a tener conto delle dichiarazioni del Consiglio durante la crisi, nonché delle conclusioni della Conferenza internazionale sulla prevenzione e la lotta contro l'afta epizootica tenutasi a Bruxelles il 12 e 13 dicembre 2001.

Inoltre la risoluzione del Parlamento europeo del 17 dicembre 2002, che approva la relazione modificata citata alla nota ⁽²⁾ riconosce al punto 53 che: «La Commissione ha reagito immediatamente alla crisi e ha adottato le decisioni necessarie. Durante la crisi, sulla base dei pareri del comitato permanente in funzione degli eventi, ha prontamente adottato e documentato le proprie decisioni. Nella gestione della crisi da parte della Commissione non sono state rilevate carenze. Anche le autorità veterinarie degli Stati membri interessati hanno specificatamente sottolineato la qualità elevata del lavoro di controllo della crisi svolto dalla Commissione».

4.110. Dall'audit è emerso che il sistema di finanziamento comunitario potrebbe essere perfezionabile. Gli indennizzi pagati dagli Stati membri agli allevatori non sono tuttora sufficientemente definiti a livello comunitario, nonostante sia previsto il rimborso del 60 % degli importi considerati ammissibili dalla Commissione. In mancanza di un quadro comunitario più preciso, gli Stati membri hanno potuto porre in essere sistemi diversi, che hanno generato trattamenti difformi degli allevatori della Comunità.

4.111. Da allora, numerose lacune sono state colmate grazie alla recente revisione della normativa comunitaria. Non è stato però rivisto il quadro finanziario, e le misure comunitarie in materia di notifica della malattia, di supervisione delle aziende e di rapidità degli abbattimenti sono ancora minime. L'applicazione di dette misure da parte degli Stati membri rischia pertanto di rivelarsi, ancora una volta, insufficiente per arrestare una futura epidemia, pur dando luogo al rimborso comunitario.

4.110. *La Commissione non è giuridicamente competente ad armonizzare a livello comunitario gli indennizzi corrisposti dagli Stati membri ai propri allevatori in caso di epidemia.*

Essa si è invece impegnata ad armonizzare le condizioni del rimborso comunitario agli Stati membri. In questo contesto gli importi presentati dagli Stati membri sono stati globalmente ridotti di 583 milioni di euro (su un totale di 1 051 milioni).

4.111. *Quadro finanziario: dal 2002 la Commissione sta preparando una revisione delle modalità di finanziamento comunitario, allo scopo tra l'altro, di limitare le sopravvalutazioni illecite del valore degli animali verificatesi durante la crisi soprattutto nel Regno Unito e di bloccare i costi crescenti dell'eradicazione delle epizootie. Prossimamente sarà formulata una proposta a questo scopo.*

Dal punto di vista veterinario è importante rilevare quanto esposto in appresso.

Innanzitutto, non vi è alcuna alternativa al sistema di notifica delle malattie. Le norme dell'UE sono conformi agli standard internazionali.

⁽²⁾ Relazione sulla lotta contro l'afta epizootica nell'Unione europea nel 2001 e sulle future misure di prevenzione e di lotta alle epizootie nell'Unione europea — Relazione del Parlamento europeo del 28 novembre 2002 (A5-0405/2002 DEF.).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

In secondo luogo, gli allevamenti sono soggetti a sorveglianza veterinaria, che viene potenziata da prescrizioni più rigorose in materia di benessere degli animali, da ispezioni negli allevamenti per accertare l'osservanza delle disposizioni di sanità pubblica (impostazione della catena alimentare) e in caso di programmi di eradicazione o lotta contro la malattia.

La Commissione ha infine assunto una serie di misure per rafforzare ulteriormente i controlli sugli spostamenti di animali.

La legislazione comunitaria sulla salute degli animali in generale, e sulle misure di lotta contro la malattia in particolare, consente agli Stati membri di attuare le disposizioni più adeguate per eradicare rapidamente la malattia in questione. Si tratta di misure minime, che possono, o in altri casi debbono, essere integrate in funzione della situazione epidemiologica.

La Commissione desidera rammentare che gran parte dei costi complessivi di un'epidemia, inclusi tutti i costi indiretti, è a carico dello Stato membro interessato.

4.112. La Corte raccomanda alla Commissione di aggiornare, al di fuori dei periodi di crisi, le analisi e valutazioni della strategia. Raccomanda di studiare quali mezzi consentano di far contribuire gli allevatori al sistema di lotta coinvolgendoli maggiormente nella notifica rapida della malattia e nel rispetto delle restrizioni di movimento. La Corte invita, infine, la Commissione a chiarire il quadro finanziario applicabile alle epizootie, riducendo il più possibile i rischi finanziari per il bilancio comunitario.

4.112. *Per quanto attiene alla strategia generale di lotta contro le gravi malattie infettive, non esistono alternative alle misure attualmente previste dalla legislazione comunitaria, che mirano ad eradicare la malattia, consentendo al tempo stesso una sufficiente flessibilità in materia di strumenti impiegati. Un esempio di questa impostazione flessibile sono le misure di lotta contro la peste suina classica nei cinghiali e contro la febbre catarrale degli ovini.*

Attribuendo maggior rilevanza alla vaccinazione d'emergenza in caso di gravi malattie epidemiche (peste suina classica, febbre catarrale degli ovini, peste equina, afta epizootica), la legislazione comunitaria offre gli strumenti per limitare i costi diretti delle misure di lotta contro le malattie.

La decisione 90/424/CEE è un notevole incentivo per i produttori a notificare quanto prima gli animali che presentano segni clinici sospetti (si veda anche il punto 92). Sono inoltre previste sanzioni penali che gli Stati membri devono imporre in caso di inosservanza delle misure di lotta.

Conformemente alla richiesta del Parlamento europeo, la Commissione ha disposto uno studio sui sistemi di indennizzo in vigore negli Stati membri e, nell'ottobre 2003, ha ricevuto la relazione finale. Sulla base di specifiche disposizioni di bilancio, un ulteriore studio di approfondimento dovrebbe fornire stime e calcoli specialistici precisi per effettuare una valutazione di impatto. Nel settembre 2004 tali risultati verranno discussi con i veterinari capo e nel dicembre 2004 verranno presentati alla Conferenza internazionale sulla prevenzione e la lotta contro le malattie infettive degli animali.

In un'ottica di chiarimento del quadro finanziario e di riduzione dei rischi per il bilancio comunitario, sono in corso di adozione orientamenti relativi al livello e alla natura delle spese ammissibili.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Recupero di pagamenti irregolari a titolo della politica agricola comune

4.113. Ogniqualvolta, nei pagamenti eseguiti a titolo della politica agricola comune (PAC), riscontrino irregolarità per un importo superiore a 4 000 euro, gli Stati membri hanno l'obbligo di darne notifica alla Commissione e di cercare di recuperare gli importi in causa ⁽⁴⁶⁾. Se il recupero non è possibile, gli importi in questione vengono cancellati come inesigibili e le perdite addebitate alla Comunità, a meno che il mancato recupero non sia dovuto alla negligenza dello Stato membro interessato. È stata disposta l'istituzione di una «lista nera» ⁽⁴⁷⁾ per individuare i destinatari di pagamenti irregolari superiori a 100 000 euro nel corso di un dato esercizio. Mediante procedure diverse ⁽⁴⁸⁾, gli Stati membri segnalano alla Comunità tutti i debiti nei confronti di quest'ultima connessi alla PAC e sui progressi in materia di recuperi.

4.113. Per proteggere gli interessi finanziari della Comunità europea, la normativa comunitaria fissa una serie di regole in materia di comunicazione per i vari settori di attività della CE ⁽³⁾. Gli Stati membri sono tenuti ad inviare periodicamente relazioni sulle irregolarità che hanno formato oggetto di un primo verbale amministrativo o giudiziario. Il regolamento (CEE) n. 595/91 disciplina il dispositivo di comunicazione delle irregolarità riscontrate nelle spese del FEAOG (Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia), sezione garanzia.

Per consentire ai servizi della Commissione di utilizzare adeguatamente tali informazioni, la normativa comunitaria contiene un elenco dettagliato dei dati da fornire, in particolare la disposizione violata, gli importi evasi, le pratiche seguite per commettere l'irregolarità e le persone fisiche o giuridiche implicate ⁽⁴⁾.

Gli Stati membri sono tenuti a prevenire e perseguire le irregolarità e a recuperare le somme perse a seguito di irregolarità o di negligenze ⁽⁵⁾. Il regolamento (CEE) n. 595/91 prevede l'obbligo di comunicazione alla Commissione di ogni irregolarità che superi l'importo di 4 000 euro, nel senso che va comunicato ogni comportamento, intenzionale o meno, che dia luogo ad una violazione di una disposizione del diritto comunitario. La Commissione ha preso diversi provvedimenti per garantire che determinati casi vengano considerati frodi o irregolarità.

Il sistema di informazione e comunicazione reciproca che ne è scaturito costituisce la trasposizione pratica del dovere di mutua e leale collaborazione sancito dall'articolo 10 del trattato CE ⁽⁶⁾, su cui si fonda l'approccio strategico globale della Commissione per la lotta contro le frodi definito nel luglio 2000 ⁽⁷⁾. Tale collaborazione tra Commissione e Stati membri costituisce anche il principio ispiratore delle disposizioni del diritto derivato.

Come il Consiglio ha più volte sottolineato, è indispensabile che le informazioni fornite siano coerenti e di qualità, in modo da consentire alla Commissione di utilizzarle al meglio per intensificare la lotta antifrode e garantire che si dia debitamente seguito ai casi segnalati ⁽⁸⁾, sia a livello nazionale che a livello comunitario.

⁽⁴⁶⁾ Regolamento (CEE) n. 595/91 del Consiglio (GU L 67 del 14.3.1991, pag. 11).

⁽⁴⁷⁾ Regolamento (CE) n. 1469/95 del Consiglio (GU L 145 del 29.6.1995, pag. 1).

⁽⁴⁸⁾ Regolamento (CE) n. 296/96 della Commissione (GU L 39 del 17.2.1996, pag. 5).

⁽³⁾ Cfr. in particolare l'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 595/91 del Consiglio, (GU L 67 del 14.3.1997), il regolamento (CE) n. 1681/94 della Commissione e il regolamento (CE) n. 1831/94 e (GU L 191 del 27.7.1994), per le spese, e l'articolo 6, paragrafo 5, del regolamento (CE, Euratom) n. 1150/2000 del Consiglio, per le risorse proprie tradizionali.

⁽⁴⁾ Tranne che per il regolamento (CE, Euratom) n. 1150/2000 del Consiglio, del 22 maggio 2000; recante applicazione della decisione 94/728/CE, Euratom, relativa al sistema delle risorse proprie della Comunità (GU L 130 del 31.5.2000), in cui tale informazione è facoltativa.

⁽⁵⁾ Cfr. articolo 8 del regolamento (CEE) n. 2988/95 (GU L 312 del 23.12.1995) e articolo 8 del regolamento (CE) n. 1258/1999 (GU L 160 del 26.6.1999).

⁽⁶⁾ Come confermato dalla Corte nelle cause Zwartfeld Yugoslav maize, Causa C-2/88 [1990] Racc. I-3365, 13.7.1990, Commissione/Grecia e causa C-68/88 [1989], raccolta della giurisprudenza della Corte di Giustizia delle CE 2965.

⁽⁷⁾ COM(2000) 358 def. del 28.6.2000 e piano d'azione 2001-2003 [COM(2001) 254 def. del 15.5.2001].

⁽⁸⁾ Compresi gli aspetti inerenti alla contabilità e ai recuperi.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

4.114. Alla fine del 2002, il totale dei pagamenti irregolari segnalati dal 1971 era pari a 3,1 miliardi di euro, di cui 537 milioni di euro erano stati recuperati presso i beneficiari e 252 milioni di euro cancellati a spese della Comunità o dello Stato membro interessato. Il restante 75 % dei pagamenti irregolari segnalati era ancora «in sospeso», ovvero né recuperato né cancellato. La maggior parte dei pagamenti irregolari segnalati riguardano gli interventi sul mercato; la spesa nel settore ortofrutticolo e per le restituzioni all'esportazione rappresenta oltre la metà del totale.

4.115. La Corte ha constatato che gli Stati membri forniscono, come richiesto, informazioni sulle irregolarità, ma con ritardi variabili. Vi sono incoerenze anche nei dati, discrepanze tra i dati forniti dagli Stati membri e gli importi registrati nella banca dati basati su tali dati. Per quanto concerne le irregolarità segnalate, la banca dati della Commissione non è né completa né precisa.

Grazie all'esperienza acquisita e ai miglioramenti realizzati, sarà possibile aumentare l'efficacia del sistema di notifica e l'attendibilità dei dati.

4.114. Secondo la relazione della Commissione «Tutela degli interessi finanziari delle Comunità e lotta contro la frode — Relazione annuale 2002» (in appresso «Relazione 2002 della Commissione sulla lotta contro la frode»), le irregolarità più consistenti si rilevano nel settore ortofrutticolo. Gli Stati membri ne sono stati informati in numerose riunioni, specie quelle del gruppo di lavoro art. 280, del Cocolaf e del gruppo di lavoro «Irregolarità e assistenza reciproca — Prodotti agricoli».

La banca dati elettronica contenente la maggior parte delle comunicazioni di irregolarità presentate dagli Stati membri è stata sottoposta nel 2003 ad un attento controllo della qualità da parte della Commissione, con la partecipazione degli Stati membri. Ciò ha consentito di migliorare la coerenza interna dei dati e di aggiornare le informazioni. Stando ai dati aggiornati, al 31 dicembre 2002 il totale dei pagamenti irregolari segnalati dal 1971 ammonterebbe a 2 983 milioni di euro. Di questi, 603 milioni (20 %) sono stati recuperati, mentre 297 milioni (10 %) sono stati cancellati come inesigibili. L'importo tuttora «in sospeso» rappresenta 2 083 milioni di euro (70 %). Tali dati comprendono gli aggiornamenti ricevuti dalla Commissione nel 2003 e l'impatto finanziario della decisione 2003/481/CE della Commissione (75 milioni di euro).

4.115. Alcuni Stati membri non rispettano l'obbligo di comunicare le irregolarità entro 2 mesi dalla fine del trimestre in cui sono state individuate e/o siano emerse nuove informazioni riguardanti irregolarità già accertate [regolamento (CEE) n. 595/91, articoli 3, paragrafo 1, e 5, paragrafo 1]. Oltre il 50 % delle irregolarità segnalate provengono dalla Germania e dalla Spagna. La Commissione ha segnalato il problema agli Stati membri nella relazione 2002 sulla lotta contro la frode (punto 10.2.2) e in occasione di numerose riunioni, tra cui quelle del gruppo di lavoro art. 280, del Cocolaf e del gruppo di lavoro «Irregolarità e assistenza reciproca — Prodotti agricoli».

Per quanto riguarda le incoerenze, gli Stati membri ne sono stati informati, nonché invitati a porvi rimedio inviando aggiornamenti in formato elettronico. Nelle riunioni del gruppo di lavoro art. 280, del Cocolaf e del gruppo di lavoro «Irregolarità e assistenza reciproca — Prodotti agricoli» si è provveduto ad illustrare e a «formare» gli Stati membri sul funzionamento della banca dati ECR (Electronic Case Registry). In linea generale, si può affermare che gli Stati membri hanno migliorato il sistema di comunicazione delle irregolarità, anche se le disposizioni del regolamento (CEE) n. 595/91 non sono ancora interamente rispettate.

In merito alle discrepanze, la Commissione continuerà ad adoperarsi per indurre gli Stati membri a rispettare le disposizioni del regolamento (CEE) n. 595/91, in modo da disporre entro i termini stabiliti di dati pienamente attendibili, contenenti informazioni omogenee per tutti gli Stati membri.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

4.116. Il basso tasso di recupero dei pagamenti irregolari (dal 1971 il tasso di recupero complessivo è di appena il 17 %) è dovuto in parte ai ritardi e alle pratiche delle amministrazioni nazionali (sospensione dell'azione di recupero fino alla conclusione dell'azione legale intentata a fronte della frode, assenza dello status di creditore preferenziale per i crediti PAC, assenza di deterrenti per scoraggiare ricorsi infondati) e alla riluttanza della Commissione ad accettare offerte di liquidazione parziale.

4.116. Nel maggio 2004 il tasso di recupero è stato aggiornato al 20,2 % (cfr. paragrafo 30).

La Commissione è pienamente consapevole che il tasso di recupero negli Stati membri non è ottimale e ha cercato di migliorarlo, in particolare con la creazione della task force «Recupero» (cfr. anche risposta al punto 4.118).

Gli organismi pagatori e gli uffici amministrativi di alcuni Stati membri (Italia, Grecia), preposti al recupero dell'indebito, affermano da sempre di dover sospendere l'azione di recupero fino alla conclusione del procedimento penale, mentre in alcuni casi è possibile optare per un recupero mediante procedura civile o amministrativa, senza che ciò precluda l'avvio di un procedimento penale parallelo.

Di conseguenza, la scelta iniziale degli Stati membri (procedura amministrativa, civile o penale) influirà sui tempi del recupero. Per un numero limitato di Stati membri le procedure amministrative possono essere avviate soltanto dopo la sentenza finale di un eventuale procedimento penale, il quale può protrarsi fino ad oltre 15 anni.

In Italia, prima del 1995 il 46 % delle irregolarità venivano perseguite penalmente, mentre negli anni successivi tale percentuale è scesa al 18 %, anche grazie alla decisione di attivare le procedure amministrative subito dopo la notifica dell'irregolarità.

Nella gestione comune dei fondi comunitari lo Stato membro responsabile è a diretto contatto con i debitori. La Commissione non ha la possibilità di cancellare i debiti. Ai sensi del regolamento (CE) n. 1258/1999, la Commissione è giuridicamente tenuta ad escludere dai finanziamenti comunitari qualsiasi spesa che non sia stata eseguita conformemente alla normativa comunitaria. La possibilità di accettare pagamenti concordati e/o parziali va valutata caso per caso sulla base della normativa nazionale e dei criteri stabiliti dall'articolo 8 del suddetto regolamento.

4.117. Solo il 10 % dei pagamenti irregolari notificati è stato cancellato, in parte perché gli Stati membri hanno indicato pochi casi di inesigibilità, in parte perché la Commissione ha adottato tardivamente delle misure per i pagamenti irregolari rimasti a lungo in sospenso. La Commissione non disponeva di criteri adeguati per decidere se gli importi cancellati dovessero essere addebitati agli Stati membri o alla Comunità e non dispone di informazioni appropriate riguardo alla corretta applicazione delle decisioni di cancellazione.

4.117. A seguito della comunicazione «Miglioramento del recupero dei crediti della Comunità sorti nell'ambito della gestione diretta e concorrente delle spese comunitarie» del 3 dicembre 2002 [COM(2002) 671 def.], la Commissione ha deciso di istituire una task force «Recupero» comune all'OLAF e alla direzione generale Agricoltura per smaltire gli arretrati, vale a dire tutti i casi di irregolarità anteriori al 1999 e tuttora irrisolti e preparare una decisione che indichi se le conseguenze finanziarie sono a carico della Comunità o degli Stati membri interessati.

Per quanto riguarda le osservazioni della Corte sulla mancanza di criteri adeguati per decidere se gli importi cancellati vadano addebitati agli Stati membri o alla Comunità, la Commissione segnala di aver elaborato, nel corso del tempo e sulla base dell'esperienza acquisita, quattro principi guida e una serie di criteri procedurali illustrati nel luglio 2002 (cfr. anche il punto 44).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

4.118. Le competenze in materia di pagamenti irregolari nell'ambito della PAC sono ripartite tra l'Ufficio europeo per la lotta anti-frode (OLAF) e la direzione generale Agricoltura: le divergenze tra competenze ufficiali ed effettive generano equivoci. Nel gestire e nel proporre modifiche nell'ambito della PAC, la Commissione non si avvale, sistematicamente, delle informazioni ottenute sulle irregolarità.

4.119. La «lista nera» non funziona. Solo sei Stati membri hanno segnalato una società o un operatore in virtù di tali disposizioni (37 organismi in tutto) in quanto essi temono che l'inclusione di una società o di un operatore nella lista nera potrebbe dar luogo a un ricorso e ad una richiesta di risarcimento.

Dopo la creazione della task force «Recupero» nel 2003, i servizi della Commissione hanno stilato un elenco di criteri dettagliati per sottoporre ad audit tutti i casi irrisolti ed addebitare gli importi non recuperati alla Comunità o allo Stato membro interessato.

4.118. *Stando alla ripartizione delle competenze di cui all'allegato 2 del documento SEC(95) 249 della Commissione del 10 febbraio 1995, l'UCLAF/OLAF deve ricevere tutte le comunicazioni trasmesse dagli Stati membri ai sensi del regolamento (CEE) n. 595/91 del Consiglio ed è responsabile dell'analisi e del seguito da dare ai casi in questione, incluso l'inserimento dei dati relativi nell'apposita banca dati per le irregolarità.*

Nelle attività di recupero per casi di frode e irregolarità l'OLAF ha il compito di elaborare, per ogni caso, note di sintesi contenenti una breve descrizione delle procedure avviate e le motivazioni delle eventuali proposte di rettifica finanziaria da richiedere nell'ambito della procedura di liquidazione dei conti intrapresa dalla direzione generale «Agricoltura» in qualità di ordinatore. La procedura di liquidazione è condotta dalla direzione generale «Agricoltura», che nelle diverse fasi è assistita dall'OLAF (cfr. anche il punto 4.121).

La Commissione tiene sempre conto delle conseguenze giuridiche connesse alle disposizioni della vigente normativa sulla PAC in materia di acquisizione delle prove di frode e di controllo e segue, in particolare, le raccomandazioni formulate dall'OLAF sul seguito da dare a tali azioni.

La Commissione ritiene che le competenze siano state chiaramente ripartite tra l'OLAF e la direzione generale «Agricoltura». Secondo l'allegato 2 della comunicazione SEC(95) 249, del 10 febbraio 1995, l'OLAF è responsabile in materia di recupero delle irregolarità segnalate. Qualsiasi decisione di cancellare importi inesigibili va invece presa dalla Commissione mediante la procedura di liquidazione dei conti del FEAOG, condotta dalla direzione generale «Agricoltura», con l'assistenza dell'OLAF nelle varie fasi. .

4.119. *In base alle ultime comunicazioni, è salito a sette il numero di Stati membri che si servono della «lista nera». Complessivamente, sono state emesse 44 notifiche (il numero totale può subire oscillazioni) relative a 31 società e a 16 persone.*

Il regolamento (CE) n. 1469/95 del Consiglio ha istituito, nel settore del FEAOG-Garanzia un dispositivo per l'individuazione degli operatori economici che presentano un elevato rischio per il bilancio comunitario, in merito ai quali le informazioni sono comunicate per il tramite della Commissione. Dopo otto anni di applicazione del regolamento, il numero delle notifiche resta limitato, se non insufficiente.

La Commissione ha discusso il problema a lungo nell'ambito del gruppo di lavoro «Irregolarità e assistenza reciproca — Prodotti agricoli» e si è impegnata a presentare una seconda relazione al Parlamento europeo e al Consiglio che contenga una valutazione globale del regolamento «lista nera» e proponga le diverse possibilità d'intervento.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

4.120. Le modalità distinte con cui gli Stati membri notificano tutti gli importi dovuti alla Comunità nell'ambito della PAC sono migliorate negli ultimi anni, ma presentano ancora diverse lacune. Non è possibile riconciliare i dati prodotti con quelli concernenti i pagamenti irregolari.

4.121. La Corte raccomanda alla Commissione di considerare l'eventuale modifica delle disposizioni concernenti la segnalazione, il recupero e la cancellazione di pagamenti irregolari della PAC per porre rimedio alle lacune summenzionate. La ripartizione delle responsabilità tra l'OLAF e la direzione generale Agricoltura dovrebbe essere chiarita; la Commissione dovrebbe infine consultare gli Stati membri in merito al futuro della «lista nera».

4.120. *C'è una differenza tra gli importi contenuti nella tabella 105 (crediti certi e non soggetti a condizioni, crediti liquidi con importo determinato in moneta e con esattezza, crediti immediatamente esigibili) per l'esercizio finanziario del FEOGA e gli importi figuranti nella banca dati ECR (importi delle irregolarità segnalate trimestralmente per un determinato periodo, che possono essere semplici stime suscettibili di ulteriori aggiustamenti).*

La Commissione ha invitato gli Stati membri a confrontare i dati ECR con quelli della tabella 105, tenendo conto del fatto che non potranno mai coincidere. Finora la priorità assoluta è stata data al miglioramento qualitativo dei dati. Quelli della banca dati ECR hanno ora raggiunto un livello di attendibilità tale da consentire la comparabilità.

4.121. *Per la segnalazione delle irregolarità gli Stati membri dovrebbero ben presto passare al formato elettronico, che migliorerà la qualità dei dati, la tempestività delle notifiche ed eviterà malintesi o errori d'interpretazione.*

La Commissione sta attualmente fornendo agli Stati membri un'assistenza al riguardo e prevede anche di portare la soglia di notifica da 4 000 a 10 000 euro per ridurre il flusso dei dati e concentrare l'attenzione sui casi più importanti.

La Commissione si è impegnata a presentare alcune proposte di modifica dei regolamenti (CEE) n. 595/91 e (CE) n. 1258/1999 del Consiglio, al fine di ovviare alle carenze riscontrate nel sistema di notifica, recupero e cancellazione di pagamenti irregolari della PAC.

Essa ritiene che le competenze siano state chiaramente ripartite tra l'OLAF e la direzione generale «Agricoltura». Secondo l'allegato 2 della comunicazione della Commissione SEC(95) 249 del 10 febbraio 1995, l'OLAF è responsabile in materia di recupero delle irregolarità segnalate. Qualsiasi decisione di cancellare importi inesigibili va invece presa dalla Commissione mediante la procedura di liquidazione dei conti del FEAOG, condotta dalla direzione generale «Agricoltura», con l'assistenza dell'OLAF nelle varie fasi.

Infine, per quanto concerne la proposta abolizione della cosiddetta «lista nera», se da un lato la Commissione condivide il parere della Corte sul cattivo funzionamento del sistema, dall'altro ritiene che vada migliorato e non semplicemente abolito. In particolare, andrebbe perfezionata la sua applicazione da parte degli Stati membri. La sola esistenza della normativa dovrebbe avere un impatto preventivo che certo diminuisce se detta normativa non viene poi applicata correttamente. A tale riguardo, va rilevato che negli audit condotti nell'ambito della procedura di liquidazione dei conti si è cominciato ad includere sistematicamente aspetti relativi all'applicazione della «lista nera».

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

L'introduzione di un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini (SIRB) nell'Unione europea ⁽⁴⁹⁾

4.122. L'identificazione e la registrazione dei bovini sono alla base della tracciabilità delle carni bovine e fanno parte delle condizioni che si devono rispettare per poter beneficiare dei vari premi sui bovini, il cui importo è stato di oltre 7 000 milioni di euro nel 2002 e supererà gli 8 000 milioni di euro nel 2004.

4.123. L'audit ha avuto come principale obiettivo la valutazione del sistema di identificazione e di registrazione dei bovini (SIRB) a livello della Commissione (progettazione, monitoraggio dell'installazione e seguito dato) e degli Stati membri (sistema operativo in grado di assicurare la tracciabilità del bestiame dalla nascita alla macellazione e di accertare il corretto pagamento di tutti gli aiuti diretti).

4.124. Il sistema di identificazione e di registrazione dei bovini (SIRB) che è stato introdotto e che avrebbe dovuto essere operativo entro il 31 dicembre 1999, presentava ancora alcune carenze al momento dell'esame della Corte. Il principale rilievo che viene mosso è che il SIRB non permette di garantire la tracciabilità dei bovini che sono oggetto di movimenti intra- o extracomunitari, sebbene tali movimenti si aggirino sui 3 milioni di capi l'anno (pari a circa il 4 % del patrimonio zootecnico).

4.124. *La Commissione prende atto delle risultanze emerse dagli audit compiuti nel corso delle missioni svoltesi dall'ottobre 2001 al giugno 2002 nei quattro Stati membri interessati. Nel 2002 l'UAV ha effettuato missioni sulla tracciabilità in tutti gli Stati membri e ha formulato raccomandazioni per ovviare alle lacune riscontrate dagli ispettori.*

La Commissione ha constatato carenze nella gestione dei passaporti dei bovini oggetto di scambi intracomunitari. A norma dell'articolo 6 del regolamento (CE) n. 1760/2000 del Parlamento europeo e del Consiglio, gli Stati membri possono «rilasciare alle stesse condizioni un passaporto per gli animali provenienti da un altro Stato membro [...]. In tal caso, il passaporto che accompagna l'animale al momento dell'arrivo viene consegnato all'autorità competente, la quale lo rinvia allo Stato membro che lo ha rilasciato. [...] In caso di decesso di un animale, il detentore rinvia il passaporto all'autorità competente entro sette giorni dalla data del decesso. Se l'animale è inviato ad un macello, vi provvede il gestore del macello.» Il legislatore, ossia il Consiglio e il Parlamento europeo, non ha previsto modalità di applicazione in materia. Dopo l'adozione del regolamento, i servizi della Commissione hanno fornito chiarimenti su questo tema nell'ambito di numerosi gruppi di lavoro della Commissione.

Spetta agli Stati membri costituire una banca dati nazionale per i bovini e garantire il rispetto dei requisiti previsti. La banca dati deve comprendere informazioni dettagliate su tutti i capi bovini e tutti i movimenti, garantendo in questo modo la tracciabilità.

Inoltre, con riferimento alla tracciabilità dei capi negli scambi intracomunitari, va notato che i bovini oggetto di scambi intracomunitari devono essere accompagnati da un certificato sanitario, a norma della direttiva 64/432/CEE del Consiglio, che contiene informazioni relative all'identificazione individuale ufficiale dei capi.

⁽⁴⁹⁾ Relazione speciale n. 6/2004 (di imminente pubblicazione).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

4.125. Il quadro generale del sistema è definito dal Parlamento e dal Consiglio. La Commissione è incaricata di adottare le misure d'applicazione per alcune componenti del sistema; l'attuazione del sistema incombe agli Stati membri. Nei regolamenti, non è stata prevista alcuna procedura di scambio dei dati tra Stati membri per quanto riguarda i movimenti degli animali; tale scambio è peraltro reso di fatto impossibile dal formato dei dati che varia da uno Stato membro all'altro. Tutti i tentativi finora effettuati di riconciliare le informazioni provenienti da banche dati diverse sono falliti. Gli Stati membri hanno interpretato in maniera differente alcuni elementi della normativa comunitaria. La Commissione non è stata incaricata di adottare le misure d'applicazione riguardanti le banche dati ed il loro controllo. Ciò spiega, almeno in parte, le differenze constatate tra Stati membri.

4.126. I dispositivi posti in essere in materia di controllo e di sanzioni non si adattano a detentori di bovini quali i commercianti, i centri di raccolta o gli impianti di macellazione. Inoltre, le informazioni contenute nelle banche dati, quali le notifiche tardive o il tasso di riapposizione dei marchi auricolari, non vengono utilizzate quali strumenti di controllo. Anche le pratiche di controllo variano fortemente da uno Stato membro all'altro.

4.127. Per quanto riguarda il controllo dell'attuazione e il monitoraggio del SIRB, la Commissione ha interpretato il proprio ruolo in maniera restrittiva, senza fornire alcuna guida nella fase di creazione delle banche dati. Non sono state emanate disposizioni per una gestione uniforme e non sono stati elaborati indicatori di qualità concernenti il funzionamento delle banche dati. Le procedure per stabilire se le banche dati siano operative sono insoddisfacenti e la Commissione si è limitata troppo spesso a constatare l'esistenza tecnica della banca dati, senza valutarne il funzionamento effettivo in base a precise regole di gestione o a indicatori di qualità predefiniti.

4.128. La Commissione dovrebbe disporre di mezzi sufficienti per svolgere un effettivo ruolo di guida del sistema, definendo, in particolare, regole di gestione uniformi, indicatori di qualità ed un formato standard per lo scambio di informazioni tra le banche dati nazionali. Lo scambio di dati tra Stati membri, o coi paesi terzi, dovrebbe essere organizzato in modo da poter controllare i flussi intra- ed extracomunitari.

4.125. *La responsabilità dell'attuazione del regolamento (CE) n. 1760/2000 incombe in effetti agli Stati membri. I capi bovini devono essere identificati entro un termine stabilito dagli Stati membri a partire dalla data di nascita dell'animale, non superiore a 20 giorni dalla nascita, e in ogni caso prima che gli animali lascino l'azienda (articolo 4); le nascite, i decessi e tutti i movimenti devono essere notificati alle autorità competenti entro un termine fissato dallo Stato membro e compreso tra tre e sette giorni (articolo 7) e i passaporti devono essere restituiti all'autorità competente dall'ultimo detentore (articolo 6).*

La Commissione ha tuttavia riconosciuto la necessità di precisare il termine per la notifica delle nascite all'autorità competente da parte del detentore. A tal fine è stato adottato un regolamento [regolamento (CE) n. 911/2004] che chiarisce la questione.

4.126. *La Commissione prende nota della dichiarazione degli ispettori secondo cui le disposizioni in vigore in materia di controlli e sanzioni non sono adattate alle caratteristiche di tutte le categorie di detentore. Va tuttavia notato che le modalità di applicazione adottate riguardano il livello minimo di controlli e di sanzioni amministrative e lasciano agli Stati membri la facoltà di adottare disposizioni più restrittive. Per quanto riguarda i controlli, si precisa che il tasso minimo di controlli deve essere immediatamente aumentato se si accerta la mancata osservanza delle norme comunitarie in materia di identificazione. In virtù delle modalità di applicazione in materia di controlli, stabilite nel 1997 e codificate dal regolamento (CE) n. 1082/2003 della Commissione, per la selezione delle aziende da controllare in loco occorre tener conto, tra gli altri criteri, della corretta comunicazione dei dati alla competente autorità.*

4.127. *La normativa obbliga chiaramente gli Stati membri a creare una banca dati nazionale per i bovini, che doveva essere pienamente operativa entro il 31 dicembre 1999 e in grado di fornire in qualsiasi momento il numero di identificazione di tutti i capi presenti in un'azienda, nonché un elenco di tutti i movimenti in entrata e in uscita dall'azienda. Spetta agli Stati membri garantire il rispetto di tali regole. Il ruolo limitato riservato al riconoscimento, da parte della Commissione, della piena operatività delle banche dati nazionali, previsto dall'articolo 6, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1760/2000, riflette la scelta politica del legislatore di istituire banche dati nazionali separate nei vari Stati membri anziché un'unica banca dati comunitaria. È inoltre evidente che l'armonizzazione delle caratteristiche delle banche dati nazionali non è stata ritenuta auspicabile dal legislatore, che ha lasciato agli Stati membri la facoltà di costituire banche dati nazionali. Come hanno riconosciuto gli ispettori, il Consiglio ha respinto i tentativi fatti dalla Commissione di pervenire, se non ad un'armonizzazione, quanto meno all'interoperatività tra le banche dati nazionali.*

4.128. *Per quanto riguarda le banche dati nazionali, la Commissione riconosce la necessità di stabilire criteri e indicatori trasparenti, basati su norme comuni. Nonostante il vuoto giuridico, i servizi della Commissione stanno portando avanti la revisione e il consolidamento dei criteri e degli indicatori attualmente utilizzati.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

4.129. Sarebbe anche opportuno confrontare i controlli amministrativi in vigore nei diversi Stati membri e definire i controlli incrociati tra le banche dati del SIRB e del SIGC da espletare prima del pagamento dei diversi premi. Sarebbe inoltre opportuno rivedere il sistema dei controlli in loco, compresi i meccanismi sanzionatori, prevedendo approcci specifici per ciascun tipo di detentore di bovini e rendendo obbligatorio un approccio totalmente integrato con il SIGC.

Audit sulla sana gestione finanziaria dell'organizzazione comune dei mercati nel settore del tabacco greggio ⁽⁵⁰⁾

4.130. Con una produzione pari a circa il 5 % della produzione mondiale, l'UE è il quinto maggior produttore di tabacco greggio. Essa esporta, tuttavia, più della metà della propria produzione, in quanto l'aroma e il gusto della maggior parte del tabacco coltivato non sono richiesti nel mercato interno. Tale produzione riguarda prevalentemente le varietà Virginia e Burley, dall'aroma e dal gusto neutri, utilizzate quale componente principale delle sigarette. Vengono coltivate anche quantità inferiori di varietà orientali che possiedono l'aroma ed il gusto richiesti dal mercato. Di conseguenza, importando una quantità di tabacco che soddisfa i requisiti in termini di aroma/gusto pari al 9 % della produzione mondiale, l'UE è divenuta il principale importatore. I principali produttori dell'UE sono Italia, Grecia e Spagna, che insieme rappresentano l'87 % della produzione totale. La produzione è caratterizzata da un alto numero di coltivatori che riservano alla tabacchicoltura superfici di dimensioni ridotte. La meccanizzazione è limitata ed i costi di produzione sono elevati. Senza i contributi comunitari, la tabacchicoltura non assicurerebbe un tenore di vita equo ai produttori dell'UE, dato che il premio rappresenta circa il 75 % del reddito dei produttori derivante da tale coltura. Qualora la produzione di tabacco nell'UE dovesse cessare, non vi sarebbero conseguenze per i fabbricanti di prodotti a base di tabacco, il cui approvvigionamento sarebbe comunque garantito attraverso l'aumento delle importazioni.

4.131. Dal 1970, l'UE sostiene la propria tabacchicoltura attraverso un'organizzazione comune di mercato (OCM), il cui bilancio annuale è pari a circa 1 000 milioni di euro. Il mercato ha subito una riforma sostanziale, dapprima nel 1992, successivamente nel 1998 ed ancora nel 2004, nel tentativo di offrire un sostegno adeguato ai redditi nei limiti del bilancio, di soddisfare maggiormente le esigenze di mercato e di aumentare quindi il valore della produzione. Vi era la speranza che diminuisse la dipendenza dei coltivatori dagli aiuti. Altre misure mirano ad agevolare l'abbandono volontario della tabacchicoltura a favore di colture alternative.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

4.129. *La Commissione ritiene che l'integrazione del sistema di identificazione nel SIGC comprometterebbe, dati i diversi obiettivi dei due sistemi, l'armonioso funzionamento del regime di premi per animale e potrebbe inoltre essere contestato dal punto di vista giuridico. Il SIGC riguarda anch'esso, tra l'altro, gli animali per i quali è stata presentata una domanda di premio nell'ambito della PAC, quindi il solo controllo incrociato pertinente sarebbe quello di verificare che tali animali figurino nel SIRB.*

Nel redigere la legislazione sul SIGC e le relative interpretazioni è stato fatto il possibile per garantire che le riduzioni o soppressioni degli aiuti siano proporzionali all'inadempienza commessa e siano applicate solo in caso di necessità. La Commissione ritiene che i controlli regolamentari debbano essere quanto più praticabili ed efficienti possibile e fornire le necessarie garanzie finanziarie.

4.130. *La Commissione accoglie favorevolmente la relazione della Corte dei conti nel suo complesso, ma non può accettare tutte le conclusioni della stessa.*

⁽⁵⁰⁾ Relazione speciale n. 7/2004 (di imminente pubblicazione).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

4.132. In tre precedenti occasioni, la Corte ha riferito in merito al funzionamento dell'OCM; nell'ultima relazione del 1997, è giunta alla conclusione che le misure adottate nel 1992 non hanno avuto alcun effetto misurabile sull'alto livello di sovvenzione relativamente ad aspetti come il valore della produzione, le superfici coltivate, il livello di occupazione o la situazione del mercato all'interno dell'UE.

4.133. L'obiettivo dell'audit era di valutare se le riforme introdotte nel 1998 avessero un solido fondamento e fossero gestite adeguatamente dagli Stati membri. L'audit ha esaminato inoltre il modo in cui la Commissione ne ha monitorato e valutato l'applicazione e se siano stati raggiunti gli obiettivi previsti dalla riforma dell'OCM.

4.134. Al termine dell'esame, la Corte ha concluso che il processo di elaborazione, da parte della Commissione, delle proposte per la riforma del 1998 era basato su dati inattendibili e che la sua analisi di mercato era inadeguata. A causa di tali lacune, le misure adottate erano, sin dal principio, ampiamente inadeguate e si sono rivelate inefficaci in molti aspetti. Non vi è alcuna prova che l'OCM abbia influito sulla produzione dell'UE in modo tale da ridurre lo squilibrio tra domanda ed offerta. La Corte ha altresì riscontrato che le misure introdotte non hanno inciso in maniera significativa sul reddito derivante dalla tabacchicoltura o sull'equilibrio di mercato previsto. Il valore della produzione è stato messo a repentaglio anche da un comportamento anticoncorrenziale, sotto forma di accordi sui prezzi, nei tre principali Stati produttori.

4.135. Sono state riscontrate numerose lacune nell'applicazione, da parte degli Stati membri, dei controlli previsti dalla normativa; la verifica dei controlli chiave e l'esecuzione delle rettifiche nell'ambito della procedura di liquidazione dei conti avrebbero dovuto essere ampliate. Fino al giugno 2004, non è stata adottata alcuna decisione in merito alla liquidazione dei conti.

4.134. *La proposta della Commissione per la riforma del 1998 si basava su una relazione presentata nel 1996. La relazione, a sua volta, si basava sui dati più affidabili disponibili all'epoca, che tuttavia non erano esenti da qualche lacuna. La Commissione non ritiene che la scarsità di dati abbia inciso sulla sua analisi del mercato. La riforma ha permesso di ridurre in modo significativo la produzione delle due categorie di tabacco di qualità inferiore (c'era infatti il problema che le qualità di tabacco coltivate non erano adeguate alla domanda del mercato). La Commissione sta attualmente verificando le presunte pratiche anticoncorrenziali nel settore del tabacco (cfr. anche il punto 4.139).*

4.135. *I servizi di liquidazione dei conti della Commissione hanno svolto un ruolo attivo anche in relazione al settore del tabacco e, sulla base di una loro analisi del rischio e tenendo conto di alcuni rilievi preliminari della Corte dei conti, hanno avviato nel 2001 un'inchiesta su tale settore (con ispezioni in Grecia, Italia, Francia e Germania) e nel 2003 hanno effettuato altri tre audit (in Grecia, Italia e Spagna). Le procedure successive agli audit del 2001 sono state completate per quanto riguarda Francia e Germania. Per altri Stati membri la Commissione riconosce tuttavia che si registra un certo ritardo e cercherà di concludere gli accertamenti quanto prima.*

La Commissione prende atto della proposta della Corte finalizzata ad ampliare l'elenco dei controlli fondamentali. Tuttavia, la Commissione aveva definito nel 2001 i controlli fondamentali da effettuare nel settore del tabacco e ritiene che essi permettano di effettuare tutti i controlli essenziali previsti dal regolamento.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

4.136. Il monitoraggio della Commissione è stato insoddisfacente e la valutazione dell'OCM ha subito un ritardo. I risultati della valutazione svolta da consulenti esterni sono stati resi pubblici in una relazione nell'ottobre 2003 e, su certi aspetti comuni alle due relazioni, sono molto simili alle constatazioni della Corte.

4.137. Nel luglio 2002, la Commissione ha pubblicato una valutazione intermedia della politica agricola comune nella quale proponeva una nuova strategia per uno sviluppo sostenibile in tutto il settore agricolo che si sarebbe basata sulla dissociazione degli aiuti dalla produzione e sul sostegno agli agricoltori attraverso un regime di pagamento unico per azienda. L'audit ha inoltre esaminato in che modo ciò potesse incidere sull'OCM del tabacco.

4.138. La riforma adottata dal Consiglio nell'aprile 2004⁽⁵¹⁾ prevede la dissociazione graduale dell'aiuto dalla produzione. Il sostegno futuro ai produttori di tabacco sarà incluso nel regime di pagamento unico per azienda. È prevista inoltre una dotazione finanziaria specifica per la conversione delle zone di produzione del tabacco.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

4.136. *La Commissione ritiene che il monitoraggio abbia dato risultati soddisfacenti.*

L'articolo 26 del regolamento (CEE) n. 2075/92 stabilisce che «anteriormente al 1° aprile 2002, la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sul funzionamento dell'organizzazione comune dei mercati nel settore del tabacco greggio». La Commissione ha presentato detta relazione⁽⁹⁾ nel novembre 2002 con un ritardo di sette mesi.

Nel frattempo, la Commissione è ricorsa a un valutatore esterno per esaminare l'OCM. Tale valutazione⁽¹⁰⁾ è stata resa disponibile nell'ottobre 2003. Inoltre, in preparazione di una riforma del settore del tabacco greggio, la Commissione ha effettuato una valutazione d'impatto approfondita⁽¹¹⁾, completata il 23 settembre 2003.

4.138. *Il 22 aprile 2004, il Consiglio Agricoltura ha deciso di modificare radicalmente il sostegno al settore del tabacco. La riforma del 2004 stabilisce che, a partire dal 2010, l'aiuto per il tabacco sarà completamente scollegato dalla produzione. Il 50 % degli aiuti sarà trasferito al regime di pagamento unico e il rimanente 50 % sarà utilizzato per finanziare programmi di ristrutturazione nel quadro della politica dello sviluppo rurale. Nell'arco di un periodo transitorio di quattro anni, tra il 2006 e il 2009, almeno il 40 % degli aiuti sarà disaccoppiato e incorporato nel pagamento unico per azienda. Gli Stati membri hanno la facoltà di trattenere fino al 60 % di tale importo sotto forma di pagamenti accoppiati. Tali pagamenti devono essere erogati in modo da garantire la parità di trattamento tra gli agricoltori e/o secondo criteri oggettivi, ad esempio tenendo conto dei produttori di tabacco situati nelle regioni dell'obiettivo 1 o della produzione di varietà di tabacco di una determinata qualità. In futuro potranno essere presi in considerazione ulteriori criteri. La riforma del 2004 dovrebbe permettere, in linea di principio, di risolvere tutte le attuali difficoltà.*

⁽⁵¹⁾ Regolamento (CE) n. 864/2004 del Consiglio (GU L 161 del 30.4.2004, pag. 48).

⁽⁹⁾ Relazione al Parlamento europeo e al Consiglio sul funzionamento dell'organizzazione comune di mercato nel settore del tabacco greggio [SEC(2002) 1183 del 6.11.2002].

⁽¹⁰⁾ Valutazione dell'organizzazione comune di mercato del tabacco greggio. COGEA, 2003; Roma; 220 pagg.

⁽¹¹⁾ Settore del tabacco, Valutazione d'impatto estesa [COM(2003) 554 def. e SEC(2003) 1023].

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

4.139. La Corte accoglie favorevolmente l'attuale riforma che dovrebbe contribuire a far fronte a molte carenze individuate dall'audit, anche se ciò richiederà del tempo. La Corte raccomanda alla Commissione di proseguire le indagini sul comportamento anticoncorrenziale negli Stati membri e, se questo dovesse persistere, di prendere i dovuti provvedimenti. Anche la mancata attuazione da parte degli Stati membri dei controlli prescritti dalla normativa dovrebbe essere esaminata e, se possibile, corretta.

4.139. *La Commissione ha emesso una comunicazione degli addebiti in relazione a presunti cartelli nel settore del tabacco greggio nei mercati spagnolo e italiano (rispettivamente nel dicembre 2003 e febbraio 2004). La comunicazione in parola presenta le conclusioni preliminari delle inchieste svolte dalla Commissione (avviate rispettivamente nell'ottobre 2001 e gennaio 2002) in merito al presunto comportamento anticoncorrenziale di produttori e industria della trasformazione nei due Stati membri. La comunicazione degli addebiti costituisce l'adempimento preliminare nella procedura che può condurre all'adozione di una decisione di divieto con l'imposizione di ammende alle società interessate.*

Per quanto riguarda eventuali rettifiche finanziarie, la Commissione rinvia alla procedura di liquidazione dei conti in corso, successiva agli audit del 2001 e 2003.

ALLEGATO I

Evoluzione delle principali osservazioni — Agricoltura

	2002	2003		
Regimi di aiuto «superfici»	<p>Osservazioni</p> <p>Gli Stati membri non hanno scomposto i risultati secondo modalità tra loro coerenti, compromettendo così la confrontabilità dei risultati dei diversi Stati membri nonché dei risultati delle verifiche svolte su base casuale e di quelle basate sull'analisi di rischio. Le statistiche del SIGC dovrebbero fornire informazioni più dettagliate sulle categorie di operazioni sottoposte a controlli. La Commissione dovrebbe analizzare le ragioni per cui le verifiche svolte su base casuale mostrano un tasso di errore più elevato rispetto a quelle selezionate in base all'analisi di rischio.</p>	<p>Risposta della Commissione</p> <p>La Corte sottolinea correttamente la natura varia delle statistiche fornite da alcuni Stati membri, ma questo è un problema di difficile soluzione a breve termine. Tuttavia, la maggior parte degli Stati membri hanno fornito un'adeguata disaggregazione per il 2001 e, sia essi che la Commissione hanno continuato a migliorare le tecniche di rendicontazione nel 2002 e nel 2003.</p> <p>La Commissione conosce diverse ragioni che sono alla base della situazione descritta dalla Corte, tra cui non ultima è la generalmente scarsa programmazione e valutazione dell'analisi di rischio da parte degli Stati membri che, anche se giuridicamente valida e in grado spesso di fornire la massima copertura, non sempre identifica i rischi principali.</p>	<p>Osservazioni</p> <p>Non è possibile fare una distinzione tra i risultati dei controlli per le diverse colture o per le superfici foraggere. Il tasso generale di errore rilevato per i controlli casuali è pari al 2,4 %, mentre è dell'1,5 % nel caso dei controlli selezionati in base alla valutazione del rischio.</p>	<p>Raccomandazioni</p> <p>La commissione dovrebbe:</p> <ul style="list-style-type: none"> — cercare le cause della scarsa qualità dei controlli sulla spesa PAC (in particolare di quelli successivi al pagamento) e trovare il modo per poter migliorare tali controlli; — migliorare il formato di stesura delle relazioni sui risultati dei controlli per tutti i sistemi di supervisione fornendo almeno una disaggregazione sul numero e sul valore dei pagamenti controllati e degli errori riscontrati per capitolo di bilancio; — usare le informazioni così ottenute per confrontare i risultati forniti dai diversi Stati membri al fine di: <ul style="list-style-type: none"> a) identificare i sussidi che sono particolarmente soggetti a frodi ed errori; b) valutare i risultati ottenuti dai diversi Stati membri; e c) proporre le modifiche dei regolamenti e dei sistemi richieste per eliminare le aree di rischio e per ridurre il tasso di errore. <p>Alla luce dei risultati del controllo della Corte per il 2002 ed il 2003, e dei commenti fatti dalla Commissione in risposta alla relazione dell'anno scorso, la Corte raccomanda di indagare sulle ragioni per cui, nel caso dei controlli SIGC sulle superfici, le verifiche svolte su base casuale continuano a mostrare un tasso di errore più elevato rispetto a quelle basate sull'analisi di rischio.</p> <p>La Corte ritiene che una sintesi dei risultati di questi controlli dovrebbe figurare nella relazione annuale di attività del direttore generale dell'Agricoltura.</p>
Regimi di premio per gli animali	<p>Complessivamente, la percentuale di animali che, a seguito dei controlli SIGC, risulta mancante o non ammissibile varia notevolmente da un esercizio all'altro e da uno Stato membro all'altro. Dai risultati delle verifiche SIGC, nonché dalle verifiche dirette della Corte, emerge che questo settore presenta un rischio significativo. Le statistiche del SIGC dovrebbero fornire informazioni più dettagliate sulle categorie di operazioni sottoposte a controlli.</p>	<p>Generalmente, tutti i tassi di errore notificati dagli Stati membri vengono naturalmente esaminate alla luce dei risultati dei controlli effettuati dal servizio di audit agricolo della Commissione stabiliti a seguito di controlli documentari ed in loco e che hanno spesso fatto insorgere dubbi sulla veridicità di alcuni dati presentati.</p>	<p>Le statistiche sui risultati dei controlli SIGC sui premi «animali» indicano il numero di capi che, benché dichiarati dagli allevatori, sono risultati mancanti o non ammissibili al sussidio. La Corte ritiene tali statistiche meno affidabili di quelle relative alle domande di aiuti «superfici».</p>	
Altre spese	<p>La Commissione ha individuato carenze nei controlli eseguiti a norma dei regolamenti (CEE) n. 4045/89 e (CEE) n. 386/90.</p> <p>Per quanto riguarda le restituzioni all'esportazione e le sovvenzioni versate agli intermediari, la Commissione dovrebbe fare in modo che le statistiche relative ai controlli fisici, documentali ed ex post siano coerenti, vengano rese disponibili tempestivamente ed indichino il valore delle operazioni oggetto dei controlli nonché il valore e l'incidenza delle irregolarità individuate.</p>	<p>Le carenze citate dalla Corte sono state riscontrate dai servizi della Commissione in una serie di audit sul follow-up svolti nel 2000 in quegli Stati membri per i quali erano state riscontrate gravi carenze negli audit precedenti ed erano state imposte rettifiche finanziarie. La situazione è notevolmente migliorata in ciascuno degli Stati membri citati. I servizi della Commissione hanno raccomandato ulteriori miglioramenti.</p> <p>Statistiche annuali sui controlli fisici (comprese le informazioni citate nel paragrafo 4.49) sono messe a disposizione della Commissione da parte degli Stati membri entro il 1° maggio di ogni anno. Tali statistiche sono accuratamente controllate dai servizi responsabili.</p>	<p>La Corte trova ancora gravi errori in questo settore di spesa, ed ha esaminato due sistemi di controllo che lo riguardano.</p> <p>— Per i controlli dopo il pagamento si è rilevato uno standard basso sia in termini di qualità dei controlli (uno su cinque si è dimostrato completamente inaffidabile) che per quel che riguarda la rendicontazione degli errori (la Commissione non dispone di alcuna informazione sul tipo di spese maggiormente a rischio);</p> <p>— i controlli fisici e documentari sui prodotti al momento dell'esportazione riguardano almeno il 5 % delle esportazioni sovvenzionate (*). I risultati non indicano l'ammontare delle domande di sovvenzione respinte e nemmeno il tipo di restituzione all'esportazione maggiormente interessato.</p>	

		2002		2003	
		Osservazioni	Risposta della Commissione	Osservazioni	Raccomandazioni
Sviluppo rurale	I regimi di questo tipo prevedono condizioni di ammissibilità più complesse e più difficili da verificare di quelle vigenti per i pagamenti agli agricoltori a titolo degli aiuti «superfici» per i seminativi o dei premi per gli animali. Le condizioni includono spesso il rispetto delle «buone pratiche agricole» e di norme minime in materia di impatto ambientale, igiene e benessere degli animali. Il criterio delle buone pratiche agricole dovrebbe essere chiarito o sostituito da un criterio più robusto.		Al momento dell'introduzione, nel 2000, delle «buone pratiche agricole» e delle norme minime, la Commissione ha sviluppato, assieme agli Stati membri, un approccio pratico. La Commissione segue attentamente e continuamente l'attuazione di tale approccio da parte degli Stati membri.		
Sovvenzioni versate in base ai quantitativi prodotti	<p>In questo ambito emergono due rischi:</p> <ul style="list-style-type: none"> — i produttori sono spesso incentivati a dichiarare superfici inferiori a quelle realmente destinate a queste colture e a dichiarare superfici gonfiate per le colture che beneficiano dell'aiuto «superfici»; — il sistema fa affidamento sul fatto che gli intermediari (frantoi, impianti di sgranatura, ecc.) forniscano cifre precise sui quantitativi prodotti (cifre che non sono verificabili direttamente in un momento successivo). <p>Nel caso degli organismi di controllo per l'olio d'oliva, la Commissione dovrebbe far sì che le ispezioni e i risultati siano classificati in modo coerente.</p>	Per ciascuno dei regimi indicati dalla Corte la compatibilità col SIGC è divenuta obbligatoria dal 1° gennaio 2003; la Commissione ritiene che, a partire da tale data, i meccanismi di controllo siano notevolmente migliorati. I risultati dei controlli degli organismi per l'olio d'oliva vengono sempre presentati nella relazione finanziaria annuale del FEAOG; inoltre, dopo la trasmissione annuale da parte degli organismi o degli Stati membri interessati, le statistiche sui controlli ed i risultati dei controlli di supervisione sono classificati in tabelle statistiche comparative.	In Grecia, il SIGC non è attuato completamente, ed il personale degli uffici regionali non sempre ha accesso alla banca dati SIGC, e non può effettuare controlli incrociati sui produttori di cotone, olio d'oliva e tabacco. Nè la Spagna nè la Grecia avevano un SIG operativo durante il periodo cui si riferiscono i pagamenti effettuati nel 2003. Un elemento fondamentale del lavoro degli organismi di controllo per l'olio d'oliva riguarda i controlli sui frantoi (i produttori vengono pagati in base alle quantità pesate e trasformate nei frantoi). Quando gli organismi riscontrano discrepanze presso i frantoi possono proporre una serie di sanzioni, di cui la più grave è la revoca dell'autorizzazione. Nel 2002 (controlli che incidono sulla spesa 2003) gli organismi hanno proposto tale provvedimento per uno su dieci dei frantoi controllati. In pratica, i ministri dell'Agricoltura degli Stati membri impongono spesso una sanzione meno grave.	La Commissione dovrebbe intraprendere azioni adeguate mediante le decisioni di liquidazione dei conti.	

(1) Regolamento (CEE) n. 386/90.

ALLEGATO 2

Elementi di monitoraggio SIGC — Follow up 2002 degli organismi pagatori

STATO MEMBRO	ORGANISMO PAGATORE	Anno della valutazione (1)	Aiuto «superfici»			Premi per gli animali					
			Procedure e controlli amministrativi per verificare la correttezza dei pagamenti	Analisi di rischio e procedure di selezione per i controlli	Metodologia di controllo e di comunicazione dei singoli risultati	Elaborazione ed affidabilità delle statistiche sulle ispezioni e sui risultati	Procedure e controlli amministrativi per verificare la correttezza dei pagamenti	Analisi di rischio e procedure di selezione per le ispezioni	Metodologia di controllo e di comunicazione dei singoli risultati	Elaborazione ed affidabilità delle statistiche sulle ispezioni e sui risultati	
DE (2)	BAYERN L.	2002									
		2003									
		2004									
FR (2)	OFIVAL (3)	2002									
		2003									
		2004									
	ONIC (4)	2002									
		2003									
		2004									
IT (2)	AGEA	2002									
		2003									
		2004									
NL (2)	LASER	2002									
		2003									
		2004									

A Funziona bene; sono necessari pochi o lievi miglioramenti.

B Funziona, ma sono necessari miglioramenti.

C Non funziona come previsto.

(1) L'esercizio finanziario EEAG va dal 16 ottobre al 15 ottobre. Per l'aiuto «superfici», riguarda i sussidi pagati per le domande inoltrate nella campagna precedente, che sono state anche controllate durante tale campagna. Ad esempio, l'esercizio finanziario 2002, che termina il 15 ottobre 2002, riguarda le domande presentate e controllate nella campagna precedente, ovvero quella del 2001. Per i premi «animali», invece, i sussidi sono controllati e pagati nell'anno della domanda.

(2) Molti organismi pagatori controllati per l'esercizio finanziario chiuso al 15 ottobre 2002, che riguarda i pagamenti effettuati in riferimento alle domande ed ai controlli della precedente campagna agricola (ovvero, quella del 2001), non sono stati in grado di intraprendere per tempo azioni correttive per la campagna 2002, il che ha inciso sull'esercizio finanziario che si chiude al 15 ottobre 2003. Pertanto, in molti casi, è stato possibile prendere per tempo misure correttive solo per la campagna 2003, con ripercussioni sull'esercizio finanziario EEAG che termina il 15 ottobre 2004.

(3) Francia — L'OHVAL è l'organismo pagatore dei premi per gli animali; i regimi sono gestiti e controllati dai servizi locali del ministero dell'Agricoltura.

(4) Francia — L'ONIC è l'organismo pagatore per l'aiuto «superfici» ed esegue le ispezioni. Il regime è gestito dai servizi locali del ministero dell'Agricoltura, che selezionano anche le ispezioni.

Fonte: Controllo della Corte dei conti sui sistemi SIGC degli organismi pagatori.

ALLEGATO 3

Elementi di monitoraggio SIGC 2003

STATO MEMBRO	ORGANISMO PAGATORE	Aiuto "superfici"				Premi per gli animali			
		Procedure e controlli amministrativi per verificare la correttezza dei pagamenti	Analisi di rischio e procedure di selezione per i controlli	Metodologia di controllo e di comunicazione dei singoli risultati	Elaborazione ed affidabilità delle statistiche sulle ispezioni e sui risultati	Procedure e controlli amministrativi per verificare la correttezza dei pagamenti	Analisi di rischio e procedure di selezione per i controlli	Metodologia di controllo e di comunicazione dei singoli risultati	Elaborazione ed affidabilità delle statistiche sulle ispezioni e sui risultati
DE	Niedersachsen		2						4
ES	Extremadura								
LU	Lussemburgo	1	2			5		8	10
AT	AMA					6			
FI	Finlandia		2				2		
UK	RPA Inghilterra		2						4
UK	DARD Irlanda del Nord			3				9	
Controllo della Commissione sugli SM									

A

Funziona bene; sono necessari pochi o lievi miglioramenti.

B

Funziona, ma sono necessari miglioramenti.

C

Non funziona come previsto.

1

Il mancato aggiornamento del registro catastale si traduce in un elevato numero di anomalie al momento dei controlli incrociati.

2

Valutazione inadeguata o inesistente dell'efficacia reale dell'analisi di rischio o dei singoli criteri di selezione. Il regolamento n. 118/2004 della Commissione del 23.1.2004 la rende obbligatoria a partire dalla campagna 2004 (esercizio finanziario FEAOG 2005). Alcuni SM non analizzano gli errori significativi, oppure non applicano tutti i fattori di rischio obbligatori.

3

La ripetizione del controllo dà adito a seri dubbi circa l'ispezione originale e le procedure di controllo della qualità non sono adeguate.

4

Notevoli differenze tra i dati trasmessi alla Commissione ed i dati pertinenti forniti agli auditor.

5

Per i premi per l'abbattimento, nessun controllo sul periodo di ritenzione. Si stima al 10-20 % la percentuale di tali premi pagata a beneficiari sbagliati. Pista di audit chiaramente insufficiente per quel che riguarda il calcolo e l'applicazione delle sanzioni.

6

Non vengono applicate sanzioni per i premi all'estensificazione: quando sono stati sanzionati dei premi di base, alcune sanzioni sono state calcolate in maniera incorretta e non sono stati effettuati recuperi per gli importi indebitamente pagati negli anni precedenti.

7

Le domande di aiuto possono essere ritirate dopo l'annuncio delle ispezioni e non vengono applicate sanzioni per gli animali privi di marchi auricolari.

8

Nessuna procedura per garantire la qualità delle ispezioni relative agli animali, che sono state esternalizzate.

9

Notifica eccessiva delle ispezioni e possibilità di ritirare la domanda dopo l'annuncio dell'ispezione. Nel corso delle ispezioni non vengono controllate le domande dei 12 mesi precedenti né la documentazione pertinente. Il controllo di qualità si limita al controllo documentario degli errori gravi.

10

Le statistiche non sono state trasmesse alla Commissione; non sono disponibili informazioni sulle ispezioni.

Fonte: Controllo della Corte dei conti sui sistemi SIGC degli organismi pagatori.

CAPITOLO 5

Azioni strutturali

INDICE

	<i>Paragrafi</i>
Introduzione	5.1-5.5
Valutazione specifica nel quadro della dichiarazione di affidabilità	5.6-5.69
Obiettivi e ambito dell'audit	5.6
L'ambiente di controllo interno presso la Commissione	5.7-5.11
Analisi dei rischi effettuate dalla Commissione: i sistemi di gestione e di controllo degli Stati membri non garantiscono ancora sufficientemente la legittimità e la regolarità della spesa	5.8
Attuazione delle norme di controllo interno: i progressi compiuti dalle direzioni generali che gestiscono le azioni strutturali sono generalmente soddisfacenti	5.9-5.10
Seguito dato al piano d'azione	5.11
Gestione del periodo di programmazione 1994-1999	5.12-5.40
Il quadro di controllo finanziario è stato migliorato, ma solo in una fase avanzata del periodo di programmazione	5.12-5.13
Sistemi di gestione e di controllo negli Stati membri: inosservanza di talune disposizioni normative	5.14-5.22
Test di convalida delle operazioni da parte della Corte: le dichiarazioni finali di spesa contengono livelli di errore significativi	5.23-5.27
Chiusura dei programmi del periodo 1994-1999: ritardi negli Stati membri...	5.28
... e problemi relativi all'esame dei fascicoli da parte della Commissione...	5.29-5.37
... hanno rallentato la chiusura del periodo di programmazione 1994-1999	5.38-5.39
Portata limitata degli audit di chiusura della Commissione	5.40
Gestione del periodo di programmazione 2000-2006	5.41-5.56
Nel quadro normativo sono state introdotte ulteriori disposizioni in materia di controllo finanziario	5.41
Supervisione dei sistemi degli Stati membri da parte della Commissione: garanzia limitata della legittimità e della regolarità delle spese	5.42-5.46
Funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo negli Stati membri: nell'attuale periodo di programmazione persiste l'inosservanza delle disposizioni regolamentari	5.47-5.54
Test di convalida delle operazioni effettuati dalla Corte: la persistenza degli errori nell'attuale periodo di programmazione conferma le carenze dei sistemi	5.55-5.56
Relazioni annuali di attività e dichiarazioni dei direttori generali	5.57-5.62
La garanzia globalmente positiva sulla legittimità e la regolarità delle spese è limitata da serie riserve sul funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo degli Stati membri	5.57-5.62
Seguito dato alle osservazioni contenute nelle precedenti dichiarazioni di affidabilità	5.63-5.65
Conclusioni e raccomandazioni	5.66-5.69

	<i>Paragrafi</i>
Seguito dato alle osservazioni contenute nella Relazione speciale n. 7/2000 sul Fondo internazionale per l'Irlanda e sul Programma speciale di aiuto per la pace e la riconciliazione nell'Irlanda del Nord e nelle contee limitrofe dell'Irlanda nel periodo 1995-1999	5.70-5.86
Ambito della relazione speciale e principali raccomandazioni	5.70-5.71
Il Fondo internazionale per l'Irlanda	5.72-5.76
Valutazione del fabbisogno finanziario	5.72-5.73
Applicazione coerente e rispetto dei criteri appropriati di valutazione delle domande presentate per i progetti	5.74-5.75
Monitoraggio regolare del contributo comunitario per i progetti IFI e valutazione dei meriti dei progetti	5.76
Programma speciale di aiuto per la pace e la riconciliazione nell'Irlanda del Nord e nelle contee limitrofe dell'Irlanda nel periodo 1995-1999	5.77-5.86
Assistenza supplementare agli organismi incaricati dell'esecuzione al fine di garantire la coerenza dei criteri di selezione dei progetti per la comunità e i gruppi sociali locali nonché orientamenti e risorse che garantiscano l'assistenza agli stessi progetti e gruppi	5.77-5.78
Valutazione del fabbisogno finanziario sulla base dell'attività programmata	5.79
Esame del lavoro svolto da enti non governativi	5.80-5.81
Valutazioni documentate dei progetti secondo precisi criteri scritti	5.82
Introduzione di meccanismi di controllo adeguati	5.83-5.84
Valutazione della sinergia e del coordinamento tra IFI e Fondi strutturali	5.85-5.86
Principali osservazioni contenute nella Relazione speciale n. 4/2004 sulla programmazione di Interreg III	5.87-5.97

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

INTRODUZIONE

5.1. Le azioni strutturali sostengono lo sviluppo economico e sociale dell'Unione europea. Esse sono finanziate dal Fondo di coesione e dai quattro Fondi strutturali: il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione «Orientamento» (FEAOG-Orientamento) e lo Strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP). I Fondi strutturali cofinanziano programmi di sviluppo socioeconomico negli Stati membri e il Fondo di coesione cofinanzia progetti a favore dell'ambiente e delle infrastrutture nel settore dei trasporti negli Stati membri il cui PNL pro capite è inferiore al 90 % della media dell'Unione ⁽¹⁾.

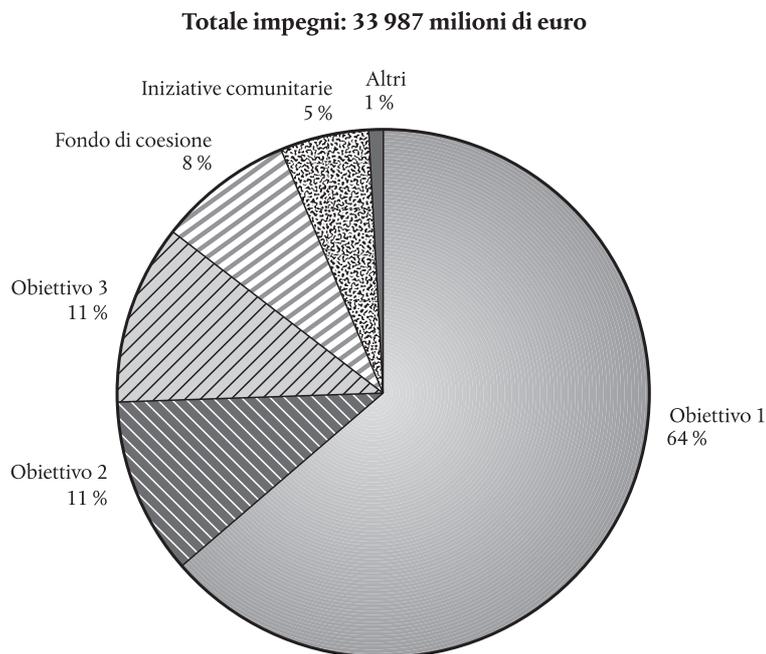
5.2. Per il periodo 2000-2006, la spesa totale iscritta in bilancio ammonta a 230 177 milioni di euro ⁽²⁾. I **grafici 5.1 e 5.2** presentano una ripartizione delle spese impegnate ed erogate nel 2003. La maggior parte della spesa è destinata a tre obiettivi strategici prioritari:

- obiettivo 1: promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo nello sviluppo;
- obiettivo 2: sostenere la riconversione socioeconomica delle zone con difficoltà strutturali;
- obiettivo 3: sostenere l'adeguamento e l'ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione.

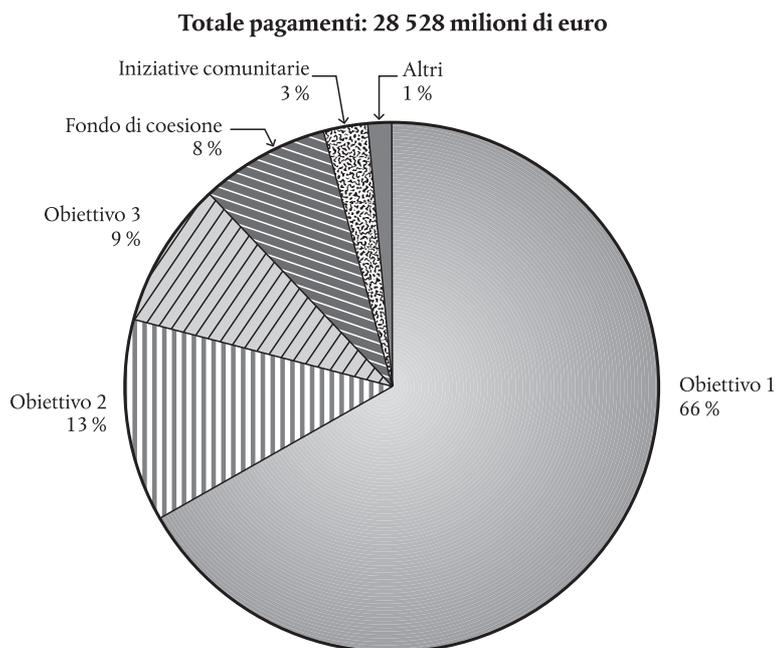
Nel 2003, le iniziative comunitarie hanno assorbito poco più del 5 % della spesa per le azioni strutturali. Si tratta di programmi d'interesse comunitario, attuati negli e dagli Stati membri su iniziativa della Commissione per integrare gli interventi svolti nel quadro dei programmi principali.

⁽¹⁾ Nel 2003: Grecia, Spagna, Irlanda e Portogallo.

⁽²⁾ 210 579 milioni di euro per i Fondi strutturali e 19 598 milioni di euro per il Fondo di coesione (prezzi 2003).

Grafico 5.1 — Ripartizione degli impegni per settore di bilancio nel 2003

NB: Per maggiori informazioni, cfr. i grafici III e IV dell'allegato I.
Fonte: Conti annuali 2003.

Grafico 5.2 — Ripartizione dei pagamenti per settore di bilancio nel 2003

NB: Per maggiori informazioni, cfr. i grafici III e IV dell'allegato I.
Fonte: Conti annuali 2003.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.3. L'assistenza prestata a titolo dei Fondi strutturali assume la forma di «programmi operativi», costituiti da un gran numero di interventi o progetti, mentre l'assistenza a titolo del Fondo di coesione si basa su contributi a favore di singoli progetti ⁽³⁾. Le azioni sono realizzate tramite il cofinanziamento di programmi nazionali o regionali e di singoli progetti ⁽⁴⁾. Ciascun programma o progetto deve essere approvato dalla Commissione ed è accompagnato da un piano finanziario indicativo che specifica l'importo del contributo comunitario e quello dello Stato membro. Per il periodo 1994-1999, la Commissione ha approvato 1 104 programmi nel quadro dei Fondi strutturali e 920 progetti nel quadro del Fondo di coesione. Per il periodo 2000-2006 sono previsti 470 programmi nel quadro dei Fondi strutturali e 450 progetti nel quadro del Fondo di coesione ⁽⁵⁾.

5.4. Per il periodo di programmazione 1994-1999 e per quelli precedenti, i contributi per le azioni strutturali erano versati sotto forma di anticipi e pagamenti finali; questi ultimi costituivano la «chiusura» dei programmi o dei progetti. Nell'ambito del periodo di programmazione 2000-2006, il finanziamento comunitario assume la forma di un unico versamento iniziale pari al 7 % del contributo totale a favore del programma o progetto, seguito dal rimborso periodico delle spese dichiarate dagli Stati membri e dai versamenti finali. Tali rimborsi sono detti «pagamenti intermedi». Per i Fondi strutturali, ogni pagamento da parte della Commissione riguarda un determinato Fondo e un determinato programma.

5.5. Alle azioni strutturali si applica il principio della «gestione concorrente». Ciò significa che la Commissione esegue il bilancio comunitario sotto la propria responsabilità, condividendo però con gli Stati membri la gestione e il controllo delle azioni. Questi sono tenuti a collaborare con la Commissione per assicurare un'esecuzione della spesa conforme ai principi della sana gestione finanziaria ⁽⁶⁾. Le direzioni generali della Commissione interessate sono quattro: la Direzione generale della Politica regionale (DG REGIO) per il FESR e il Fondo di coesione, la Direzione generale per l'Occupazione e gli affari sociali (DG EMPL) per il FSE, la Direzione generale dell'Agricoltura (DG AGRI) per il FEAOG-Orientamento e la Direzione generale della Pesca (DG FISH) per lo SFOP. La DG REGIO svolge un ruolo di coordinamento per questioni che riguardano tutti i Fondi, come ad esempio lo sviluppo di iniziative di gestione o l'emanazione di orientamenti tecnici a favore degli Stati membri.

5.5. La Commissione rinvia alla sua comunicazione del 6 settembre 2004 sulle responsabilità che incombono rispettivamente alla Commissione e agli Stati membri con riguardo alla gestione comune [COM(2004) 580 def.].

⁽³⁾ La Commissione può anche effettuare interventi di assistenza tecnica diretti e innovativi, fino a un limite di bilancio dello 0,65 %.

⁽⁴⁾ A titolo di semplificazione, in tutto il testo si utilizza il termine «programma» per indicare in generale l'aiuto fornito nell'ambito dei Fondi strutturali. Un programma può beneficiare di aiuti nel quadro di più Fondi.

⁽⁵⁾ Cifre precedenti all'approvazione dei programmi e dei progetti per i nuovi Stati membri a partire dal 2004.

⁽⁶⁾ Articolo 274 del trattato che istituisce la Comunità europea.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

VALUTAZIONE SPECIFICA NEL QUADRO DELLA
DICHIARAZIONE DI AFFIDABILITÀ*Obiettivi e ambito dell'audit*

5.6. L'audit mirava a contribuire alla dichiarazione di affidabilità della Corte sul bilancio generale tramite una valutazione specifica delle azioni strutturali nel loro insieme. A tal fine, l'audit ha esaminato in particolare il funzionamento dei sistemi di supervisione e di controllo istituiti presso la Commissione e negli Stati membri, valutando inoltre in quale misura i controlli interni integrati in questi sistemi garantiscano la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti. Sulla base di una selezione casuale di programmi e progetti relativi al periodo di programmazione precedente (1994-1999) e a quello attuale (2000-2006), la Corte ha svolto verifiche sulle relative operazioni nel quadro di un controllo indipendente per ottenere ulteriori elementi probatori sul funzionamento dei fondi. L'audit ha riguardato:

- l'ambiente di controllo interno presso la Commissione;
- la gestione del periodo di programmazione 1994-1999;
- la gestione del periodo di programmazione 2000-2006;
- le relazioni annuali di attività e le dichiarazioni dei direttori generali;
- il seguito dato a precedenti osservazioni contenute nelle recenti dichiarazioni di affidabilità.

L'ambiente di controllo interno presso la Commissione

5.7. Nel contesto della riforma in corso dei sistemi di gestione e di controllo della Commissione in campo finanziario e operativo, l'audit ha esaminato il funzionamento dei controlli interni presso la Commissione, in particolare la gestione dei rischi e l'applicazione delle norme di controllo interno (cfr. paragrafi 1.87-1.91).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Analisi dei rischi effettuate dalla Commissione: i sistemi di gestione e di controllo degli Stati membri non garantiscono ancora sufficientemente la legittimità e la regolarità della spesa

5.8. I principali rischi che influiscono sulla legittimità e sulla regolarità delle spese effettuate nel quadro delle azioni strutturali sono connessi alla gestione concorrente da parte della Commissione e degli Stati membri, alla pluralità di organismi e autorità – con strutture e prassi di controllo diverse – che intervengono nel processo di gestione, al gran numero di programmi, ciascuno dei quali può contenere diverse migliaia di progetti, attuati nell'arco di più anni, nonché ad eventuali carenze dei sistemi di gestione e di controllo. Come lo scorso anno, l'esame da parte della Corte delle analisi dei rischi svolte dalle direzioni generali incaricate di gestire le azioni strutturali non ha dato luogo ad alcuna osservazione. Ancora una volta, la Commissione riconosce la possibilità di non poter ottenere garanzie sufficienti circa la legittimità e la regolarità delle operazioni effettuate negli Stati membri nel quadro del periodo di programmazione 2000-2006, dal momento che i sistemi di gestione e di controllo vigenti negli Stati membri non garantiscono sempre, in misura sufficiente, la legittimità e la regolarità delle spese. Nel 2003 la Commissione ha continuato a migliorare i propri sistemi di controllo interno e ad analizzare le descrizioni dei sistemi trasmesse dagli Stati membri. I controlli documentali e in loco effettuati dalla Commissione negli Stati membri sui sistemi di gestione e di controllo hanno individuato diverse lacune, nonostante le visite in loco abbiano riguardato solo un numero limitato di tali sistemi (cfr. paragrafi 5.42-5.46).

Attuazione delle norme di controllo interno: i progressi compiuti dalle direzioni generali che gestiscono le azioni strutturali sono generalmente soddisfacenti

5.9. L'esame della Corte ha riguardato l'attuazione, da parte delle direzioni generali che gestiscono le azioni strutturali, delle otto norme di controllo interno (su un totale di 24) di particolare rilevanza per la legittimità e la regolarità delle spese (7). La sintesi delle relazioni annuali di attività 2002 richiedeva l'applicazione di tutte le norme entro la fine del 2003.

5.10. Presso la DG REGIO e la DG EMPL, l'attuazione delle norme è risultata, in generale, soddisfacente. La DG FISH non aveva dato piena attuazione a due (8) norme e la DG AGRI doveva ancora applicarne pienamente una (cfr. anche paragrafo 4.23). Per quanto riguarda la norma n. 17, «Supervisione», entrambe le DG stanno definendo o formalizzando le procedure per completarne l'attuazione.

5.8. La Commissione ritiene che la supervisione e il controllo da essa esercitati nei confronti degli Stati membri costituiscano una risposta adeguata al rischio di irregolarità nelle transazioni sottostanti. Per un dato anno, la Commissione può verificare con la propria attività di controllo soltanto un numero limitato di sistemi degli Stati membri, segnatamente in considerazione di altri rischi come la chiusura del precedente periodo di programmazione a cui la Corte fa riferimento. Con riguardo alla propria attività di controllo, la Commissione attua una strategia di verifica pluriennale allo scopo di conseguire una ragionevole garanzia di funzionamento dei sistemi durante il periodo di programmazione.

(7) Norma n. 11 «Analisi e gestione del rischio», norma n. 12 «Informazioni adeguate in materia di gestione», norma n. 14 «Segnalazione di irregolarità», norma n. 17 «Supervisione», norma n. 18 «Estratto delle eccezioni», norma n. 20 «Identificazione e correzione delle insufficienze del controllo interno», norma n. 21 «Relazioni di audit» e norma n. 22 «Strutture di audit interno».

(8) Norme n. 17 «Supervisione» e n. 22 «Struttura di audit interno».

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Seguito dato al piano d'azione

5.11. La Corte ha esaminato il seguito dato dalle direzioni generali responsabili delle azioni strutturali al piano d'azione elaborato dalla Commissione per porre rimedio alle lacune individuate (due delle azioni riguardano aspetti della gestione concorrente). Queste azioni, menzionate nella relazione di sintesi 2001 e destinate ad essere ultimate nel 2004, sono tuttora in corso di attuazione (cfr. anche paragrafo 1.84-1.86).

5.11. Sono stati realizzati notevoli progressi nell'attuazione delle due iniziative in materia di gestione comune. Nel mese di settembre 2004, la Commissione ha adottato comunicazioni relative alle responsabilità giuridiche nel quadro della gestione comune [COM(2004) 580] e all'allineamento delle metodologie in materia di audit per questo settore [COM(2004) 3115]. Nel dicembre 2003 essa ha inoltre pubblicato manuali riveduti sui controlli nel quadro dei Fondi strutturali e di coesione. Nel progetto di normativa per i Fondi strutturali concernente il periodo 2007-2013, la Commissione ha inoltre ripreso la proposta di dichiarazioni annuali da parte di un organismo indipendente di audit, a cui è fatto riferimento anche nell'azione 17.

Gestione del periodo di programmazione 1994-1999

Il quadro di controllo finanziario è stato migliorato, ma solo in una fase avanzata del periodo di programmazione

5.12. Il regolamento (CE) n. 2064/97⁽⁹⁾ della Commissione, entrato in vigore nel novembre 1997, è stato un passo importante nello sviluppo dei sistemi di gestione e di controllo per i Fondi strutturali. Esso ha introdotto una serie di requisiti minimi comuni, ai quali si devono conformare i sistemi di gestione e di controllo degli Stati membri, tra cui principalmente:

- l'obbligo per gli Stati membri di istituire dei sistemi di gestione e di controllo che certifichino in maniera soddisfacente la validità delle domande di pagamento;
- una pista di audit adeguata, che consenta di verificare la corrispondenza fra le dichiarazioni trasmesse alla Commissione e le registrazioni contabili negli Stati membri, nonché di identificare l'assegnazione delle risorse comunitarie;
- un livello minimo di controlli indipendenti (su un campione che rappresenti almeno il 5 % della spesa), che integrano le verifiche quotidiane di gestione delle operazioni, per accertare l'efficacia dei sistemi di gestione e di controllo, il rispetto dei requisiti comunitari e la correttezza delle dichiarazioni di spesa;

⁽⁹⁾ Regolamento (CE) n. 2064/97 della Commissione, del 15 ottobre 1997, recante modalità di applicazione del regolamento (CEE) n. 4253/88 del Consiglio, riguardo ai controlli finanziari effettuati dagli Stati membri sulle operazioni cofinanziate dai Fondi strutturali (GU L 290 del 23.10.1997, pag. 1). I sistemi del Fondo di coesione sono disciplinati dal regolamento (CEE) n. 1164/94 del Consiglio, del 16 maggio 1994, che istituisce un Fondo di coesione (GU L 130 del 25.5.1994, pag. 1).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

— l'obbligo per gli Stati membri (a norma dell'articolo 8) di trasmettere alla Commissione, alla chiusura di ogni programma, un attestato redatto da una persona o da un organismo indipendente nelle sue funzioni dal servizio responsabile dell'esecuzione; l'attestato riassume le risultanze dei controlli svolti negli anni precedenti e contiene un giudizio globale sulla legittimità e la regolarità delle operazioni oggetto della dichiarazione finale di spesa.

5.13. Per soddisfare tutti questi requisiti, gli Stati membri hanno dovuto sviluppare le rispettive strutture di controllo. Tuttavia, il regolamento non è entrato in vigore fino al novembre 1997 e vi sono stati ritardi nell'emanazione di orientamenti appropriati. Come già rilevato ⁽¹⁰⁾ dalla Corte, era troppo tardi per influire sulla concezione dei sistemi di gestione e di controllo; un'applicazione più rapida avrebbe forse contribuito ad evitare alcune carenze nei sistemi degli Stati membri.

Sistemi di gestione e di controllo negli Stati membri: inosservanza di talune disposizioni normative

5.14. Nell'ambito della valutazione specifica della spesa a titolo delle azioni strutturali, la Corte ha esaminato il funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo negli Stati membri sulla base di un campione casuale di sette pagamenti finali effettuati dalla Commissione (uno per la Germania, la Spagna, la Francia, l'Irlanda e l'Italia e due per il Portogallo) ⁽¹¹⁾.

Insufficiente separazione delle funzioni

5.15. Per uno dei programmi esaminati dalla Corte, i controlli indipendenti sui progetti sono stati in gran parte effettuati dallo stesso servizio incaricato di presentare le proposte di pagamento ⁽¹²⁾; in altri due casi, alcuni progetti sono stati controllati da persone incaricate dei controlli di gestione o coinvolte nel processo relativo alla dichiarazione finale ⁽¹³⁾. Queste prassi violano il principio di controllo fondamentale che consiste nella separazione delle funzioni.

5.13. *L'adozione del regolamento (CE) n. 2064/97 ha notevolmente contribuito al rafforzamento dei meccanismi di controllo per i Fondi strutturali. Detto regolamento, che ha stabilito l'obbligo per gli Stati membri di adeguare le rispettive strutture, è entrato in vigore quattro anni prima della fine del periodo di ammissibilità ed oltre cinque anni prima della data finale di presentazione dei fascicoli di liquidazione. Durante tale periodo, la Commissione ha intrapreso numerose iniziative per fornire orientamenti fin dalla data di adozione di detto regolamento, ha risposto ai quesiti posti dagli Stati membri ed ha effettuato controlli intesi a garantire una trasposizione corretta.*

5.15. *La Commissione conosce il problema dell'indipendenza degli organismi che effettuavano i controlli a norma dell'articolo 3 del regolamento (CE) n. 2064/97 in seguito alle verifiche dei sistemi da essa effettuate nel 2001/2002. Gli organismi indipendenti hanno ricevuto informazioni sulle modalità per risolvere la questione nell'ambito degli orientamenti elaborati dalla Commissione con riguardo alla chiusura.*

Per i casi indicati, sulla base delle informazioni fornite in materia dall'organismo indipendente, la Commissione ha valutato che i controlli effettuati consentivano di assicurare il rispetto dei requisiti del regolamento.

⁽¹⁰⁾ Relazione speciale della Corte dei conti n. 10/2001 sul controllo finanziario dei Fondi strutturali, regolamenti (CE) n. 2064/97 e (CE) n. 1681/94 della Commissione (GU C 314 dell'8.11.2001) e relazione annuale della Corte dei conti sull'esercizio finanziario 2002, paragrafi 5.16-5.21.

⁽¹¹⁾ 3 FESR, 2 FSE, 1 FEAOG-Orientamento e 1 Fondo di coesione.

⁽¹²⁾ Irlanda, obiettivo 1 (FEAOG-Orientamento), 94IR16006.

⁽¹³⁾ Francia (Pays de la Loire), obiettivo 2 (FESR), 970313015, Germania (Turingia), obiettivo 1 (FESR), 940209005.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Carenze nelle verifiche di gestione delle operazioni

5.16. In un programma, in cui l'organismo incaricato del progetto ne aveva subappaltato in larga misura l'esecuzione ad un altro organismo, le verifiche di gestione si sono limitate all'esame delle fatture presentate da quest'ultimo all'organismo responsabile ⁽¹⁴⁾. La Corte ha già sottolineato in precedenza i rischi specifici connessi al subappalto di talune spese ⁽¹⁵⁾.

Carenze nei controlli indipendenti

5.17. Il criterio di campionamento utilizzato per i controlli indipendenti (campione corrispondente ad almeno il 5 % delle spese) per verificare l'efficacia dei sistemi di gestione e di controllo e le dichiarazioni di spesa non era sempre chiaro. Per due programmi sono stati menzionati dei fattori di rischio, ma non è chiaro il modo in cui sono stati applicati ⁽¹⁶⁾. Per un altro programma, è stata individuata una serie di azioni omogenee dalle quali estrarre un campione casuale, senza tuttavia associare a tali azioni fattori di rischio specifici ⁽¹⁷⁾. In un altro caso non è stata effettuata alcuna analisi dei rischi ⁽¹⁸⁾.

5.18. Per i programmi esaminati dalla Corte, i controlli degli Stati membri hanno coperto, in genere, l'intero periodo prescritto dal regolamento. Tuttavia, in taluni Stati membri, lo svolgimento di controlli indipendenti ai sensi del regolamento non ha avuto luogo prima del 2000 o 2001 ⁽¹⁹⁾.

5.16. In materia di esternalizzazione, la Commissione rimanda alla risposta data ai paragrafi 5.20 e 5.23 della presente relazione nonché alla sua risposta al paragrafo 3.66 della relazione annuale 1999.

5.17. Nei suoi orientamenti sugli attestati di liquidazione, la Commissione ha indicato la necessità per l'organismo che rilascia l'attestato di accertare l'adeguatezza del campionamento. Nella sua analisi degli attestati, la Commissione ha verificato le informazioni date in proposito.

Per il programma Azzorre, dall'attestato risultava un campionamento equilibrato tra le diverse misure del programma e che teneva conto del livello di finanziamento implicato.

Per l'Irlanda (FEAOG-Orientamento), sulla base delle informazioni disponibili e segnatamente delle conferme ricevute dall'organismo indipendente, la Commissione ha ritenuto che i controlli indipendenti effettuati bastavano a soddisfare i requisiti del regolamento.

⁽¹⁴⁾ Italia (Emilia-Romagna), obiettivo 3 (FSE), 9400913.

⁽¹⁵⁾ Relazione annuale della Corte dei conti sull'esercizio finanziario 1999, paragrafo 3.66.

⁽¹⁶⁾ Portogallo (Azzorre), obiettivo 1 (FESR), 941209013; Francia (Pays de la Loire), obiettivo 2 (FESR), 970313015.

⁽¹⁷⁾ Germania (Turingia), obiettivo 1 (FESR), 940209005.

⁽¹⁸⁾ Irlanda, obiettivo 1 (FEAOG-Orientamento), 94IR16006.

⁽¹⁹⁾ Relazione speciale n. 10/2001 della Corte dei conti sul controllo finanziario dei Fondi strutturali, paragrafo 33.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.19. Il regolamento elenca gli aspetti da verificare durante i controlli, per esempio l'applicazione pratica e l'efficacia dei sistemi di gestione e di controllo, la concordanza tra le registrazioni contabili e i documenti giustificativi, il rispetto delle disposizioni comunitarie e la disponibilità di un cofinanziamento nazionale adeguato. Per tre programmi, i controlli non hanno compreso, in alcuni casi, aspetti specifici attinenti all'ammissibilità della spesa cofinanziata dai Fondi strutturali ⁽²⁰⁾.

5.20. In due casi, i controlli degli Stati membri sui progetti non sono stati effettuati in loco. In un caso, poiché i progetti erano stati sistematicamente oggetto di visite di controllo da parte dell'autorità di gestione, lo Stato membro — facendo riferimento a una corrispondenza specifica con la Commissione — ha espletato i controlli indipendenti interamente sulla documentazione, senza visitare i progetti in loco, contrariamente agli orientamenti generali della Commissione ⁽²¹⁾. In un altro caso, un subcontraente, agendo senza un contratto formale, non è stato in grado di produrre documenti probanti sull'importo fatturato al promotore del progetto ⁽²²⁾. In altri due casi, i controlli si sono limitati all'organismo incaricato di gestire gli aiuti, procedendo a un numero ridotto di verifiche sulle fatture ⁽²³⁾.

5.19. *La Commissione sta esaminando i rilievi della Corte alla luce delle risposte date dalle autorità degli Stati membri interessati e terrà conto dei risultati negli audit di chiusura. Essa ritiene esaurienti le istruzioni date in Portogallo sul contenuto dei controlli.*

5.20. *La Commissione sta valutando le osservazioni formulate dalla Corte alla luce delle risposte date dalle autorità degli Stati membri interessati e terrà conto dei risultati nei suoi audit di chiusura. Nei casi in cui ha rilevato la mancata verifica da parte di Stati membri dei documenti giustificativi detenuti dai beneficiari finali dell'aiuto, la Commissione ha chiesto a detti Stati di quantificare la spesa interessata e di procedere eventualmente ad ulteriori revisioni contabili.*

Per l'Irlanda (FEAOG-Orientamento), sulla base delle informazioni disponibili e segnatamente delle conferme dell'organismo indipendente, la Commissione ha ritenuto che i controlli indipendenti effettuati bastassero a soddisfare i requisiti della regolamentazione 1994-1999.

Quanto al caso del FSE in Italia (Emilia-Romagna) citato nella nota in calce 21, la nota orientativa trasmessa dalla Commissione alle autorità italiane stabilisce che l'organismo indipendente potrà basarsi anche sui controlli debitamente documentati già effettuati in loco. Tuttavia questi devono ovviamente soddisfare talune condizioni che dovranno essere verificate da detto organismo indipendente e cioè devono segnatamente essere stati effettuati secondo metodi adeguati e con un grado sufficiente di indipendenza e di affidabilità. La Commissione, che ha rispettato i propri documenti orientativi, non ha pertanto specificato che detti controlli potevano non essere condotti in loco.

Con riguardo al caso di esternalizzazione del FSE in Portogallo (Madera) citato nella nota in calce 22, la Commissione presta particolare attenzione alla questione dei subappalti fittizi o non necessari che hanno essenzialmente lo scopo di aumentare le spese dichiarate. A tal fine, essa ha stabilito la norma della scheda di ammissibilità n. 4.2 in base alla quale non sono ammissibili le esternalizzazioni ingiustificate o che non presentano un valore aggiunto.

⁽²⁰⁾ Irlanda, obiettivo 1 (FEAOG-Orientamento), 94IR16006; Germania (Turingia), obiettivo 1 (FESR), 940209005; Portogallo (Azzorre), obiettivo 1 (FESR), 941209013.

⁽²¹⁾ Italia (Emilia-Romagna), obiettivo 3 (FSE), 9400913.

⁽²²⁾ Portogallo (Madera), obiettivo 1 (FSE), 947000P1.

⁽²³⁾ Francia (Pays de la Loire), obiettivo 2 (FESR), 970313015; Irlanda, obiettivo 1 (FEAOG-Orientamento), 94IR16006.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

5.21. In generale, i controlli non hanno riguardato i progetti nella loro interezza. In alcuni casi, gli Stati membri hanno incluso nel calcolo del 5 % richiesto i costi di progetto che non erano stati controllati secondo un criterio di campionamento appropriato ⁽²⁴⁾. In un programma, dei progetti non sottoposti ad audit sono stati inclusi nel calcolo della percentuale di copertura dei controlli, in quanto era stato espletato un audit dei sistemi e l'errore di natura sistemica individuato nel corso dell'audit di un singolo progetto era stato corretto per tutti i progetti interessati. Ciò ha gonfiato sensibilmente la percentuale di copertura indicata ⁽²⁵⁾. Per un altro programma, i controlli avevano riguardato il 28 % della spesa totale. Tuttavia, l'audit della Corte ha rivelato che solo una parte di questi erano stati effettivamente svolti presso i progetti da persone indipendenti dal servizio responsabile della gestione e che tali controlli si erano perlopiù concentrati su uno dei tre organismi gestori ⁽²⁶⁾.

Attestati allegati alle dichiarazioni finali di spesa: sottovalutazione degli errori da parte degli Stati membri

5.22. Per una parte del campione di pagamenti esaminato dalla Corte, le dichiarazioni di spesa e gli attestati di accompagnamento trasmessi dagli Stati membri alla chiusura dei programmi – che attestano la legittimità e la regolarità della spesa – contenevano livelli significativi di errore (cfr. paragrafi 5.23-5.27). Per contro, le dichiarazioni di chiusura stilate da questi Stati membri indicano, in generale, livelli minimi di errore (meno dell'1 %). Ciò è dovuto alla scarsa qualità e alla copertura limitata dei controlli svolti e al fatto che, per i casi esaminati, gli Stati membri non hanno cercato di trarre dai controlli conclusioni appropriate per il programma nel suo insieme ⁽²⁷⁾.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.21. *La Commissione sta valutando i rilievi della Corte alla luce delle risposte date dalle autorità degli Stati membri interessati e terrà conto dei risultati nei suoi audit di chiusura. Secondo le informazioni desunte dall'attestato di chiusura, nei tre casi FESR la percentuale della spesa complessiva del programma oggetto di controlli ha superato la soglia stabilita del 5 % (7,9 %, 12,8 %, e 23,9 %).*

Quanto al caso indicato nella nota in calce 25 (FSE Portogallo, Madera), occorre precisare che le autorità portoghesi hanno effettivamente rispettato la percentuale regolamentare minima di controlli da effettuare.

Per l'Irlanda (FEAOG-Orientamento) vedasi la risposta data al paragrafo 5.15.

5.22. *Negli orientamenti dati agli Stati membri sugli attestati a norma dell'articolo 8, la Commissione ha ribadito che gli organismi di cui all'articolo 8 danno un parere sulla qualità dei controlli effettuati, indicano la percentuale di errori rilevati, sottolineano e quantificano eventuali problemi sistemici. Agli Stati membri la Commissione ha chiesto ulteriori informazioni o azioni di verifica contabile oppure ha proposto rettifiche finanziarie nei casi in cui dall'esame degli attestati previsti all'articolo 8 sono risultate carenze per uno di questi motivi.*

In tutti i casi la Commissione adotterà le misure necessarie dopo aver ricevuto ed esaminato tutte le necessarie informazioni dagli Stati membri.

Quanto al caso del FSE Portogallo (Madera) citato nella nota in calce 27, le autorità portoghesi hanno effettuato nel corso del periodo di programmazione controlli indipendenti relativi all'intero periodo ed hanno peraltro rispettato la percentuale regolamentare minima di controlli. Inoltre, le situazioni anomale constatate sono state corrette verificando tutti i progetti di uno stesso operatore. Le situazioni che potevano dar luogo ad errori sono state rivedute e ne è stato tenuto conto nell'analisi dei rischi per i controlli successivi.

⁽²⁴⁾ Germania (Turingia), obiettivo 1 (FESR), 940209005; Portogallo (Azzorre), obiettivo 1 (FESR), 941209013; Francia (Pays de la Loire), obiettivo 2 (FESR), 970313015.

⁽²⁵⁾ Portogallo (Madera), obiettivo 1 (FSE), 947000P1.

⁽²⁶⁾ Irlanda, obiettivo 1 (FEAOG-Orientamento), 94IR16006.

⁽²⁷⁾ Portogallo (Madera), obiettivo 1 (FSE), 947000P1; Francia (Pays de la Loire), obiettivo 2 (FESR), 970313015; Germania (Turingia), obiettivo 1 (FESR), 940209005.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Test di convalida delle operazioni da parte della Corte: le dichiarazioni finali di spesa contengono livelli di errore significativi

5.23. Ai fini dei test di convalida negli Stati membri, sono stati complessivamente selezionati 139 progetti nel quadro di sette programmi (cfr. paragrafo 5.14). I test hanno rivelato un numero significativo di casi di inosservanza delle disposizioni regolamentari: spese e progetti non ammissibili ⁽²⁸⁾, spese non corroborate da documenti giustificativi ⁽²⁹⁾, errori nel calcolo del contributo comunitario ⁽³⁰⁾ ed altre inadempienze ⁽³¹⁾.

5.24. Per i sottoprogrammi dei tre programmi FESR ⁽³²⁾ controllati negli Stati membri, la Corte ha riscontrato irregolarità che denotano pagamenti in eccesso d'importo rilevante.

5.23. *La Commissione sta valutando le osservazioni della Corte per questi fascicoli, alla luce delle risposte date dalle autorità degli Stati membri interessati e delle eventuali ulteriori informazioni ricevute. Dopo aver completato tale valutazione essa adotterà le azioni che si riveleranno necessarie.*

La Commissione sottolinea inoltre che in caso di relazioni contrattuali, dopo aver realizzato le prestazioni richieste il subappaltatore non deve giustificare le proprie fatture se queste sono conformi alle clausole del contratto. Se il subappalto/la prestazione di servizi presenta un valore aggiunto e i prezzi praticati sono quelli di mercato, il beneficio è ammesso e legittimo.

5.24. *L'ammontare preciso dei pagamenti in eccesso causati dagli errori identificati dalla Corte sarà determinato nel seguito dato dalla Commissione a tali casi, tenendo conto delle argomentazioni presentate dagli Stati membri.*

⁽²⁸⁾ Spese e progetti non ammissibili:

Dichiarazione di progetti che non rientrano nei criteri fissati per il programma: Germania (Turingia), obiettivo 1 (FESR), 940209005.

Dichiarazione di spese sostenute al di fuori della zona ammissibile o del periodo di ammissibilità: Francia (Pays de la Loire), obiettivo 2 (FESR), 970313015; Portogallo (Madera), obiettivo 1 (FSE), 947000P1.

Duplici dichiarazioni della stessa spesa: Portogallo (Azzorre), obiettivo 1 (FESR), 941209013; Irlanda, obiettivo 1 (FEAOG-Orientamento), 94IR16006; Germania (Turingia), obiettivo 1 (FESR), 940209005.

Inosservanza dei criteri relativi alla creazione di posti di lavoro: Germania (Turingia), obiettivo 1 (FESR), 940209005.

Dichiarazione di spese inammissibili relative a funzioni di gestione corrente della pubblica amministrazione richiedente: Irlanda, obiettivo 1 (FEAOG-Orientamento), 94IR16006.

Altre spese non ammissibili: Irlanda, obiettivo 1 (FEAOG-Orientamento), 94IR16006.

⁽²⁹⁾ Spese non corroborate da documenti giustificativi:

Spese non corroborate da documenti giustificativi adeguati: Irlanda, obiettivo 1 (FEAOG-Orientamento), 94IR16006; Francia (Pays de la Loire), obiettivo 2 (FESR), 970313015; Portogallo (Madera), obiettivo 1 (FSE), 947000P1.

Dichiarazione di spese stimate anziché effettivamente sostenute: Francia (Pays de la Loire), obiettivo 2 (FESR), 970313015; Portogallo (Madera), obiettivo 1 (FSE), 947000P1.

Mancanza di una contabilità separata o di una codificazione contabile appropriata che permetta l'identificazione del contributo comunitario: Francia (Pays de la Loire), obiettivo 2 (FESR), 970313015.

Imputazione di una quota dei costi fissi ai progetti senza un calcolo di base che giustifichi l'importo imputato: Portogallo (Madera), obiettivo 1 (FSE), 947000P1.

⁽³⁰⁾ Errori nel calcolo del contributo comunitario:

Mancata presa in considerazione, nel calcolo del tasso di finanziamento comunitario a favore dei progetti della potenziale generazione di introiti o di altre entrate: Portogallo (Azzorre), obiettivo 1 (FESR), 941209013. Superamento del massimale di sovvenzione pubblica: Germania (Turingia), obiettivo 1 (FESR), 940209005.

⁽³¹⁾ Altre inadempienze: mancata attuazione delle azioni informative e pubblicitarie sugli interventi dei Fondi strutturali: Francia (Pays de la Loire), obiettivo 2 (FESR), 970313015; Germania (Turingia), obiettivo 1 (FESR), 940209005; Portogallo (Azzorre), obiettivo 1 (FESR), 941209013; Portogallo (Madera), obiettivo 1 (FSE), 947000P1.

⁽³²⁾ Germania (Turingia), obiettivo 1 (FESR), 940209005; Francia (Pays de la Loire), obiettivo 2 (FESR), 970313015; Portogallo (Azzorre), obiettivo 1 (FESR), 941209013.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

5.25. Per uno dei programmi FSE, i controlli indipendenti da parte dello Stato membro avevano riguardato un campione di operazioni relative al periodo 1998-1999, determinando una correzione della spesa dichiarata basata su un'extrapolazione dei risultati dei controlli. La Corte ha constatato nello stesso campione un livello di errore più elevato ⁽³³⁾. Le differenze derivano in larga misura da un trattamento diverso delle incoerenze nei regolamenti nazionali e nella loro applicazione

5.26. L'audit svolto dalla Corte sulle azioni FEAOG nell'ambito di un programma plurifondo ⁽³⁴⁾ ha rivelato un livello significativo di spese irregolari. Sono stati effettuati test di audit sulle operazioni eseguite nell'intera durata del programma, da cui risultano carenze a livello sistemico. Un'indicazione di tali carenze era già stata fornita nella documentazione trasmessa dallo Stato membro con la domanda di pagamento finale.

5.27. Per nessuno dei programmi esaminati i sistemi di gestione e di controllo soddisfacevano appieno i requisiti del regolamento n. 2064/97. Il regolamento non contiene disposizioni specifiche per i controlli quotidiani di gestione ed è chiaro che i controlli supplementari indipendenti sul campione del 5 % non bastano da soli a compensare eventuali carenze nelle verifiche di gestione. I risultati dell'audit dei progetti svolto dalla Corte confermano che ciò incide sulla legittimità e sulla regolarità della spesa. La frequenza e l'impatto globali degli errori sono analoghi a quelli constatati dalla Corte negli esercizi precedenti.

Chiusura dei programmi del periodo 1994-1999: ritardi negli Stati membri...

5.28. La scadenza regolamentare per la presentazione delle domande di pagamento finale da parte degli Stati membri per i programmi del periodo 1994-1999 era stata originariamente fissata al 30 giugno 2002 ⁽³⁵⁾. Gli Stati membri, in generale, non l'hanno rispettata. Il regolamento n. 1260/1999 del Consiglio (giugno 1999), recante disposizioni generali sui Fondi strutturali, stabiliva che le somme impegnate per i programmi del periodo 1994-1999 per le quali non fosse pervenuta una domanda di pagamento finale entro il 31 marzo 2003 sarebbero state disimpegnate d'ufficio. Quest'ultimo termine è stato interpretato come la scadenza finale — dopo la quale si sarebbero persi i fondi — ma gli Stati membri hanno comunque avuto difficoltà a rispettarlo. Per rispettare tale scadenza, gli Stati membri hanno presentato, in molti casi, una documentazione incompleta, costringendo la Commissione a richiedere informazioni supplementari e comportando ritardi nel trattamento delle domande.

⁽³³⁾ Portogallo (Madera), obiettivo 1 (FSE), 947000P1.

⁽³⁴⁾ Irlanda, obiettivo 1 (FEAOG-Orientation), 94IR16006.

⁽³⁵⁾ Regolamento (CEE) n. 2082/93 del Consiglio, del 20 luglio 1993, che modifica il regolamento (CEE) n. 4253/88 recante disposizioni di applicazione del regolamento (CEE) n. 2052/88 per quanto riguarda il coordinamento tra gli interventi dei vari Fondi strutturali, da un lato, e tra tali interventi e quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti, dall'altro, articolo 21, paragrafo 4 (GU L 193 del 31.7.1993, pag. 20).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.25. Oltre ai controlli sulle transazioni del 1998 e del 1999, nel corso del periodo di programmazione le autorità portoghesi hanno effettuato anche controlli indipendenti relativi all'intero periodo.

5.26. Per l'Irlanda (FEAOG-Orientamento) sulla base delle informazioni disponibili e segnatamente delle conferme dell'organismo indipendente, la Commissione ha ritenuto che il programma potesse essere chiuso. Tutti gli ulteriori elementi sollevati dalla Corte a seguito delle verifiche in loco saranno oggetto delle opportune verifiche.

5.27. L'articolo 2 del regolamento (CE) n. 2064/97 stabilisce che i sistemi degli Stati membri debbono verificare l'accuratezza e l'ammissibilità delle spese. I sistemi amministrativi nazionali in diversi casi hanno previsto controlli a livello di gestione, anche se tale requisito non è specificamente indicato dal regolamento. Per l'attuale periodo, la Commissione ha inserito tale disposizione nell'articolo 4 del regolamento (CE) n. 438/2001.

Nonostante i problemi identificati dalla Corte, la Commissione ritiene che l'accurata verifica della documentazione in materia di chiusura, gli audit da essa effettuati su un campione dei programmi determinato in base al rischio e l'applicazione di rettifiche finanziarie per controlli inadeguati o singoli errori permettono di raggiungere un ragionevole livello di sicurezza con riguardo alle spese oggetto di cofinanziamenti.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

... e problemi relativi all'esame dei fascicoli da parte della Commissione...

5.29. La procedura di chiusura applicata dalla Commissione consiste essenzialmente nell'ottenere la garanzia dell'ammissibilità e della regolarità delle spese dichiarate nelle domande di pagamento presentate dagli Stati membri. La Commissione verifica in particolare l'esattezza dell'attestato di cui all'articolo 8⁽³⁶⁾, l'eshaustività della relazione finale e la concordanza tra la dichiarazione finale di spesa e la relazione finale e l'attestato di cui all'articolo 8. Essa verifica altresì che, per tutte le irregolarità constatate, siano stati presi provvedimenti soddisfacenti (comprese adeguate procedure di recupero) per quanto riguarda:

- a) l'attestato allegato alla domanda di pagamento finale, conformemente all'articolo 8 del regolamento (CE) n. 2064/97 della Commissione (compresi i controlli del 5 %);
- b) le irregolarità segnalate dagli Stati membri⁽³⁷⁾ all'Ufficio europeo per la lotta antifrode o individuate dall'Ufficio;
- c) gli audit effettuati da altri organismi nazionali, dalla Commissione o dalla Corte.

5.30. Per quanto riguarda il FESR, negli 858 programmi del periodo 1994-1999, 317 (quasi il 40 %) attestati di cui all'articolo 8 hanno richiesto ulteriori accertamenti da parte della Commissione. In tali casi, la Commissione deve raccogliere maggiori informazioni o richiedere allo Stato membro di svolgere audit supplementari. Fino al 31 marzo 2004, sono stati effettuati audit supplementari per 51 programmi. Se necessario, la Commissione può proporre una riduzione o l'annullamento dei pagamenti richiesti dallo Stato membro. Alla data suddetta, la Commissione aveva già deciso o proposto tali provvedimenti per 127 casi (quasi il 15 % di tutti i programmi FESR del periodo 1994-1999).

5.31. La Corte ha esaminato il trattamento, da parte della Commissione, delle domande di pagamento finale degli Stati membri, selezionando un campione di 77 fascicoli su 2 170 domande pervenute alla Commissione⁽³⁸⁾.

⁽³⁶⁾ Regolamento (CE) n. 2064/97 della Commissione, del 15 ottobre 1997, recante modalità di applicazione del regolamento (CEE) n. 4253/88 del Consiglio, riguardo ai controlli finanziari effettuati dagli Stati membri sulle operazioni cofinanziate dai Fondi strutturali, articolo 8 (GU L 290 del 23.10.1997, pag. 1).

⁽³⁷⁾ Come previsto dal regolamento (CE) n. 1681/94 della Commissione.

⁽³⁸⁾ 33 FESR (di cui 2 sono chiusi), 27 FSE (di cui 5 chiusi), 13 FEAOG-Orientamento (di cui 5 chiusi), 4 SFOP (non ancora chiusi).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.32. Su 33 fascicoli di programmi FESR esaminati dalla Corte, in 29 casi i ritardi o la sospensione della procedura di pagamento sono riconducibili all'attestato di cui all'articolo 8. La Commissione aveva riscontrato che gli attestati contenevano diverse riserve, che non erano prese in considerazione nella dichiarazione finale di spesa o nella domanda di pagamento:

- a) irregolarità, spese non ammissibili e altri problemi non ancora trattati ⁽³⁹⁾;
- b) differenze tra le irregolarità notificate dagli Stati membri all'Ufficio antifrode e quelle indicate nell'attestato di cui all'articolo 8 e/o nella dichiarazione finale di spesa ⁽⁴⁰⁾;
- c) attuazione insoddisfacente dei progetti, in particolare per quanto riguarda il superamento dei costi, problemi relativi alle procedure di gara, inosservanza dei criteri ambientali, incongruenze nelle opere di costruzione ⁽⁴¹⁾;
- d) incertezze riguardo ai controlli indipendenti del 5 % svolti o mancata esecuzione delle verifiche presso i beneficiari finali ⁽⁴²⁾; gli attestati non sempre hanno fornito precisazioni sull'analisi dei rischi alla base del campionamento dei progetti per i controlli del 5 % ⁽⁴³⁾. In un caso esaminato, la conferma richiesta dalla Commissione del lavoro svolto dall'organismo indipendente — compresa l'esecuzione di controlli in loco sul 5 % della spesa — è stata affidata all'autorità incaricata di gestire il programma ⁽⁴⁴⁾;
- e) necessità di chiarimenti circa l'inclusione nella dichiarazione finale degli importi da recuperare ⁽⁴⁵⁾.

5.32. *Negli orientamenti da essa dati agli Stati membri sulla chiusura nel maggio 2002, la Commissione ha indicato che occorre quantificare e tener presenti le riserve dell'organismo di cui all'articolo 8. Tali orientamenti concernevano anche il trattamento delle irregolarità e l'attuazione dei controlli per sondaggio.*

⁽³⁹⁾ Brandeburgo, 940209002; Sassonia-Anhalt, 940209003; Sassonia, 940209004; Berlino Ovest, obiettivo 2, 1997-1999, 970213004; Sassonia, obiettivo 1, DG V 940209015; Attica, 940809001; Grecia occidentale, 940809003; Turismo-civilizzazione, 940809016; Strade-porti-aeroporti, 940809019; Asturie, 941109002; Canarie, 941109003; Incentivi regionali, 941109015; Ambiente locale, 941109024; Paesi baschi, obiettivo 2, 1997-1999, 971109007; Corsica, 940313024; Guadalupa, 940313025; Guyana, 940313026; POP Turismo (Irlanda), 940409003; Sviluppo industriale (Irlanda), 940409007; Infrastrutture economiche (Irlanda), 940409005; Sardegna, 940509001; Puglia, 940509002; Infrastrutture di trasporto stradali, 940509016; Calabria, 940509011; Hainaut, 941013001.

⁽⁴⁰⁾ Incentivi regionali, 941109015; Aragona, obiettivo 2, 1997-1999, 971109001; Paesi baschi, obiettivo 2, 1997-1999, 971109007; Guadalupa, 940313025; POP Turismo (Irlanda), 940409003; Sviluppo industriale (Irlanda), 940409007; Infrastrutture economiche (Irlanda), 940409005; Infrastrutture di trasporto stradali, 940509016.

⁽⁴¹⁾ Sassonia, 940209004; Sassonia, obiettivo 1, DG V 940209015; Grecia occidentale, 940809003; Strade-porti-aeroporti, 940809019; Aragona, obiettivo 2, 1997-1999, 971109001; Paesi baschi, obiettivo 2, 1997-1999, 971109007; Guadalupa, 940313025; Sardegna, 940509001; Puglia, 940509002; Infrastrutture di trasporto stradali, 940509016.

⁽⁴²⁾ Brandeburgo, 940209002; Sassonia, 940209004; Sassonia, obiettivo 1, DG V; Aragona, obiettivo 2, 1997-1999, 971109001; Paesi Baschi, obiettivo 2, 1997-1999, 971109007; Brabante sud-orientale, obiettivo 2, 1997-1999.

⁽⁴³⁾ Brabante sud-orientale, obiettivo 2, 1997-1999; Ricerca, obiettivo 1, 1994-1999.

⁽⁴⁴⁾ Ricerca, obiettivo 1, 1994-1999.

⁽⁴⁵⁾ Brandeburgo, 940209002; Sassonia-Anhalt, 940209003; Sassonia, 940209004; Sassonia, obiettivo 1, DG V; Corsica, 940313024; Réunion, 940313028; Hainaut, 941013001.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.33. L'esame presso la DG Occupazione e affari sociali ha rivelato che, per quanto concerne il controllo dell'indipendenza degli organismi degli Stati membri incaricati di redigere gli attestati di cui all'articolo 8, l'elenco degli organismi di certificazione tenuto dalla Commissione a tale scopo non era esauriente. Per molti fascicoli, la Commissione ha sospeso la procedura di chiusura e richiesto chiarimenti e informazioni supplementari agli Stati membri in merito all'indipendenza dell'organismo nazionale incaricato di rilasciare l'attestato di cui all'articolo 8 o al contenuto della dichiarazione di spesa finale. In due casi, gli attestati e le relazioni finali non contenevano informazioni sugli esami di controllo effettuati dallo Stato membro durante i programmi, ma la Commissione non ha chiesto chiarimenti ⁽⁴⁶⁾. In cinque programmi esaminati, i controlli del 5 % non erano stati effettuati in loco ⁽⁴⁷⁾. In due casi, sono trascorsi più di otto mesi prima che la Commissione richiedesse ulteriori informazioni allo Stato membro ⁽⁴⁸⁾.

5.34. L'audit dei fascicoli presso la DG Agricoltura ha rivelato che i documenti trasmessi dagli Stati membri erano di qualità variabile e, riguardo ai casi esaminati, addirittura insufficienti ⁽⁴⁹⁾, tanto da non permettere la chiusura dei programmi. Ad esempio, mancavano informazioni sul periodo coperto dai controlli ⁽⁵⁰⁾; il campione dei progetti da controllare non era basato sull'analisi dei rischi ⁽⁵¹⁾; l'organismo incaricato dei controlli del 5 % non era sufficientemente indipendente e i controlli sui progetti non sempre sono stati effettuati in loco e si sono svolti prima dei pagamenti finali a favore dei progetti ⁽⁵²⁾.

5.35. Per cinque programmi esaminati dalla Corte nel quadro del FEAOG-Orientamento, gli Stati membri non hanno valutato correttamente l'impatto finanziario delle deficienze dei controlli riscontrate negli audit dei sistemi o dei progetti ⁽⁵³⁾. In altri casi, la Commissione ha rifiutato il pagamento, senza però informare ufficialmente lo Stato membro della sospensione della procedura: in due dei programmi esaminati, la Commissione ha trasmesso una prima richiesta di informazioni soltanto nel maggio 2004 ⁽⁵⁴⁾.

5.33. *Quanto all'elenco degli organismi indipendenti, la Commissione era in possesso di elementi complementari che consentivano di valutare l'indipendenza dell'organismo. La verifica dell'indipendenza dei servizi in questione è stata, peraltro, oggetto di audit concernenti l'attuazione del regolamento (CE) n. 2064/97. Dei risultati di detti audit si tiene conto nell'analisi dei fascicoli di liquidazione per il periodo 1994-1999. Con riguardo alla nota in calce 46, la verifica dell'attestato a norma dell'articolo 8 non era ancora iniziata all'epoca dell'audit della Corte, in quanto per nessun programma erano state approvate le relazioni finali esaminate in prima istanza.*

Quanto alla nota in calce 47, la Commissione rinvia alla risposta data al paragrafo 5.20.

Per quanto concerne la nota in calce 48, il termine di 8 mesi per il trattamento dei fascicoli è dovuto alla necessità di consultare altri servizi al fine di assicurare il trattamento corretto delle irregolarità.

5.34. *La qualità degli attestati di chiusura è risultata variabile, nonostante gli orientamenti della Commissione in proposito e gli inviti agli Stati membri a seguire gli orientamenti per l'elaborazione degli attestati di liquidazione.*

Nei casi in cui secondo la direzione generale Agricoltura esistevano problemi che comportavano rischi per il FEAOG-Orientamento, le richieste di chiarimenti/ulteriori informazioni erano inviate agli Stati membri prima della chiusura.

⁽⁴⁶⁾ Germania, 941001D1; Germania, 943001D3.

⁽⁴⁷⁾ Italia, 940019I1, 940013I2, 940012I3, 940022I1 e 940017I1.

⁽⁴⁸⁾ Spagna, 940112ES1 e 970234ES2.

⁽⁴⁹⁾ Spagna, 94ES06016; Italia, 94IT06045; Portogallo, 94PT16004; Spagna, Interreg Z1, 97EU16002; Regno Unito, 94UK060160 5o; Irlanda, 94IR06009; Francia, (Bretagna), 94FR06016 5b; Francia (Guadalupa), obiettivo 1, 94FR16002SPD; Sicilia, 94IT16033; Spagna, 94ES06032; Germania, 94DE06007; Italia, 94IT06056; Austria, 95AT06016.

⁽⁵⁰⁾ Spagna, 94ES06016.

⁽⁵¹⁾ Spagna, 94ES06032; Italia, 94IT16033.

⁽⁵²⁾ Irlanda, 94IR06009; Regno Unito, 94UK06016.

⁽⁵³⁾ Spagna (Andalusia), 94ES06016; Italia, 94IT06045; Francia (Guadalupa), obiettivo 1, 94FR16002SPD; Portogallo, 94PT16004; Regno Unito, 94UK060160 5a.

⁽⁵⁴⁾ Regno Unito, 94UK06016; Spagna, 94ES06016.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

5.36. Per quanto riguarda lo SFOP, la maggior parte dei programmi non sono stati ancora chiusi, principalmente a causa delle incongruenze esistenti fra il registro della flotta peschereccia e le relazioni prodotte dagli Stati membri, nonché del tempo necessario per l'esame della documentazione di chiusura. Per uno dei programmi esaminati dalla Corte (il cui valore rappresenta il 37,2 % del contributo SFOP) l'analisi di 17 attestati ai sensi dell'articolo 8 non era stata ultimata dopo oltre un anno dalla ricezione dei documenti (55). L'esame dei controlli indipendenti degli Stati membri ha evidenziato le seguenti lacune:

- non vi erano informazioni sufficienti per valutare se il campionamento dei progetti fosse stato eseguito secondo le norme stabilite (56);
- i controlli di gestione sono stati contabilizzati come controlli indipendenti del 5 % (57).

5.37. La qualità variabile della documentazione trasmessa dagli Stati membri ne complica l'esame da parte della Commissione e rende necessarie ulteriori richieste di informazioni. Ciò aumenta il rischio che le dichiarazioni finali contengano spese non ammissibili.

... hanno rallentato la chiusura del periodo di programmazione 1994-1999

5.38. La **tabella 5.1** indica i programmi chiusi per ciascun fondo strutturale al 31 dicembre 2003 e al 31 marzo 2004 (58). La tabella indica che meno del 10 % dei programmi erano stati chiusi prima del 2003. Sebbene la Commissione avesse previsto inizialmente di chiudere gran parte dei programmi rimanenti nel corso del 2003, soltanto 331 dei 1 090 programmi principali e 251 dei 1 080 programmi nel quadro dell'iniziativa comunitaria sono stati chiusi entro la fine del 2003.

(55) Spagna, obiettivo 1, 94ES14101.

(56) Italia, 94IT14101.

(57) Regno Unito, obiettivo 1, 94UK16003.

(58) Si rileva che, laddove più Fondi contribuiscono allo stesso programma, la parte di programma relativa a ciascun Fondo è chiusa separatamente. Le cifre non corrispondono pertanto al numero totale di programmi indicato al paragrafo 5.3.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.36. *Lo SFOP contribuisce anche alla realizzazione degli obiettivi stabiliti per la politica comune della pesca, segnatamente con riguardo al rispetto dei programmi di orientamento pluriennali per la flotta (POP). Occorre pertanto verificare che la concessione degli aiuti sia avvenuta nel rispetto di tali obblighi.*

Prima della liquidazione dei programmi, la direzione generale Pesca ha deciso di attuare controlli in loco e, al termine di questi, di chiedere informazioni/controlli supplementari alle autorità interessate.

La Commissione ha invitato lo Stato membro ad ampliare il campione e a sottoporre a verifica un numero maggiore di progetti al fine di soddisfare i requisiti del regolamento (CE) n. 2064/97.

Essa ritiene che i controlli effettuati rispondano ai requisiti di cui all'articolo 3 del regolamento (CE) n. 2064/97.

5.37. *La Commissione ha approvato i pagamenti finali soltanto dopo aver ricevuto garanzie in merito alla regolarità e ammissibilità delle spese oggetto delle domande, al netto di eventuali deduzioni o rettifiche finanziarie effettuate in seguito ad un'accurata verifica della documentazione in materia di liquidazione e ad ulteriori indagini o revisioni dei conti. Nei controlli si è tenuto conto degli audit sul rispetto del regolamento (CE) n. 2064/97 e di precedenti verifiche del progetto. In tal modo, la Commissione ha adottato le misure necessarie per ovviare alle carenze della documentazione originale sulla chiusura, come dimostra il numero di pagamenti tenuti in sospeso fino a quando sono stati risolti i problemi riscontrati con i controlli documentali. Il rischio di cofinanziare spese irregolari è ulteriormente ridotto dai controlli in loco per la liquidazione, previsti fin dal 2002 dal piano annuo di audit della Commissione.*

5.38. *L'incapacità della Commissione di conseguire gli obiettivi stabiliti è dovuta al fatto che la maggior parte delle richieste di pagamento finale da parte degli Stati membri è stata ricevuta poco prima della scadenza del 31 marzo 2003. Data la qualità eterogenea della documentazione sulla chiusura, in numerosi casi sono occorse ulteriori indagini prima di passare al trattamento delle richieste.*

Tabella 5.1a — Azioni strutturali: programmi 1994-1999 nel quadro del Fondo europeo di sviluppo regionale chiusi al 31 dicembre 2003 e al 31 marzo 2004

Settore di bilancio ⁽¹⁾	Totale		Chiusi prima del 2003		Domande di chiusura pervenute al 31 marzo 2003	Chiusi nel corso del 2003		Chiusi al 31 marzo 2004	
	Numero di programmi	Contributo comunitario previsto (euro)	Numero di programmi	Totale contributo comunitario versato (euro)		Numero di programmi	Totale contributo comunitario versato (euro)	Numero di programmi	Totale contributo comunitario versato (euro)
Obiettivo 1	181	57 571 255 951	5	1 630 221 560	181	39	10 590 871 154	48	13 655 869 930
Obiettivo 2 94-96	84	5 165 903 927	62	2 963 694 368	84	8	540 680 214	77	3 917 833 116
Obiettivo 2 97-99	73	7 157 716 211	0	0	73	13	841 930 911	24	1 706 724 903
Obiettivo 3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Obiettivo 4	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Obiettivo 5 (a)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Obiettivo 5 (b)	84	3 302 548 791	0	0	84	25	1 050 903 786	37	1 485 522 350
Obiettivo 6	2	355 453 472	0	0	2	1	149 180 357	1	149 180 357
Iniziative comunitarie	520	9 223 064 769	38	245 322 179	520	103	932 468 362	184	1 446 640 578
Totale	944	82 775 943 121	105	4 839 238 107	944	189	14 106 034 784	371	22 361 771 234

(1) Gli obiettivi delle azioni strutturali sono stati successivamente raggruppati per il periodo di programmazione 2000-2006.

Fonte: Tabella preparata dalla Corte dei conti in base ai dati forniti dalla Commissione.

Tabella 5.1b — Azioni strutturali: programmi 1994-1999 nel quadro del Fondo sociale europeo chiusi al 31 dicembre 2003 e al 31 marzo 2004

Settore di bilancio ⁽¹⁾	Totale		Chiusi prima del 2003		Domande di chiusura pervenute al 31 marzo 2003	Chiusi nel corso del 2003		Chiusi al 31 marzo 2004 ⁽²⁾	
	Numero di programmi	Contributo comunitario previsto (euro)	Numero di programmi	Totale contributo comunitario versato (euro)		Numero di programmi	Totale contributo comunitario versato (euro)	Numero di programmi	Totale contributo comunitario versato (euro)
Obiettivo 1	102	22 806 888 948	0	0	102	20	4 263 436 869	20	4 263 436 869
Obiettivo 2 94-96	82	1 597 251 132	70	1 225 350 076	82	0	0	70	1 225 350 076
Obiettivo 2 97-99	72	2 112 708 834	1	6 262 842	72	9	103 030 011	10	109 292 853
Obiettivo 3	56	13 221 222 835	1	53 748 169	56	9	748 564 221	10	802 312 390
Obiettivo 4	16	2 614 128 525	0	0	16	3	121 340 718	3	121 340 718
Obiettivo 5 (a)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Obiettivo 5 (b)	83	1 057 483 760	0	0	83	5	51 049 826	5	51 049 826
Obiettivo 6	2	177 902 801	0	0	2	1	104 798 749	1	104 798 749
Iniziative comunitarie	373	4 664 895 421	2	41 705 618	373	66	526 991 851	119	733 794 136
Totale	786	48 252 482 256	74	1 327 066 705	786	113	5 919 212 245	238	7 411 375 617

(1) Gli obiettivi delle azioni strutturali sono stati successivamente raggruppati per il periodo di programmazione 2000-2006.

(2) I dati disponibili sono quelli registrati al 15 aprile 2004.

Fonte: Tabella preparata dalla Corte dei conti in base ai dati forniti dalla Commissione.

Tabella 5.1c — Azioni strutturali: programmi 1994-1999 nel quadro del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione orientamento, chiusi al 31 dicembre 2003 e al 31 marzo 2004

Settore di bilancio ⁽¹⁾	Totale		Chiusi prima del 2003		Domande di chiusura pervenute al 31 marzo 2003	Chiusi nel corso del 2003		Chiusi al 31 marzo 2004	
	Numero di programmi	Contributo comunitario previsto (euro)	Numero di programmi	Totale contributo comunitario versato (euro)		Numero di programmi	Totale contributo comunitario versato (euro)	Numero di programmi	Totale contributo comunitario versato (euro)
Obiettivo 1	69	14 301 716 000	0	0	69	4	565 075 313	6	667 787 313
Obiettivo 2 94-96	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Obiettivo 2 97-99	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Obiettivo 3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Obiettivo 4	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Obiettivo 5 (a)	66	5 544 906 000	8	17 989 829	66	22	403 297 357	31	481 336 186
Obiettivo 5 (b)	84	3 163 701 000	0	0	84	21	693 559 284	30	856 877 069
Obiettivo 6	2	288 794 000	0	0	2	0	0	0	0
Iniziative comunitarie	167	1 156 618 000	2	6 659 147	167	36	126 223 742	45	161 625 841
Totale	388	24 455 735 000	10	24 648 976	388	83	1 788 155 696	112	2 167 626 409

⁽¹⁾ Gli obiettivi delle azioni strutturali sono stati successivamente raggruppati per il periodo di programmazione 2000-2006.
Fonte: Tabella preparata dalla Corte dei conti in base ai dati forniti dalla Commissione.

Tabella 5.1d — Azioni strutturali: programmi 1994-1999 nel quadro dello Strumento finanziario di orientamento della pesca, chiusi al 31 dicembre 2003 e al 31 marzo 2004

Settore di bilancio ⁽¹⁾	Totale		Chiusi prima del 2003		Domande di chiusura pervenute al 31 marzo 2003	Chiusi nel corso del 2003		Chiusi al 31 marzo 2004	
	Numero di programmi	Contributo comunitario previsto nelle decisioni della Commissione (euro)	Numero di programmi	Totale contributo comunitario versato (euro)		Numero di programmi	Totale contributo comunitario versato (euro)	Numero di programmi	Totale contributo comunitario versato (euro)
Obiettivo 1	18	1 797 039 031	0	0	18	1	32 744	1	32 744
Obiettivo 2 94-96	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Obiettivo 2 97-99	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Obiettivo 3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Obiettivo 4	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Obiettivo 5a	12	850 431 000	1	2 060 003	12	1	21 655 834	2	23 715 837
Obiettivo 5 (b)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Obiettivo 6	2	8 260 000	0	0	2	1	3 523 447	1	3 523 447
Iniziative comunitarie	20	127 103 242	0	0	20	4	2 245 131	6	13 212 790
Totale	52	2 782 833 273	1	2 060 003	52	7	27 457 156	10	40 484 818

⁽¹⁾ Gli obiettivi delle azioni strutturali sono stati successivamente raggruppati per il periodo di programmazione 2000-2006.
Fonte: Tabella preparata dalla Corte dei conti in base ai dati forniti dalla Commissione.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.39. Per quanto concerne l'obiettivo 2, 15 programmi che coprono il periodo 1994-1996, con impegni non ancora liquidati per 35,15 milioni di euro, dovevano ancora essere chiusi al 31 dicembre 2003, cinque anni dopo il termine dei programmi.

5.39. Anche per questi programmi la maggior parte degli Stati membri ha superato il termine ultimo del 30 giugno 1999 per la presentazione delle richieste di saldo.

Portata limitata degli audit di chiusura della Commissione

5.40. Come già rilevato dalla Corte nella relazione annuale sull'esercizio 2002 (paragrafo 5.21), nella maggior parte dei casi, la Commissione svolge i controlli sulle spese in causa soltanto dopo aver effettuato i pagamenti finali. Alla fine del 2003, la DG Politica regionale aveva svolto audit ex post su 17 programmi. La DG Occupazione e affari sociali ha rimandato la maggior parte dei suoi audit ex post al 2005. La DG Agricoltura ha iniziato i propri audit ex post solo a metà del 2004. La DG Pesca ha scelto di procedere agli audit (15 dei quali hanno già avuto luogo), anche sui singoli progetti, prima della chiusura dei programmi, nell'ambito della sua analisi della documentazione di chiusura. Il numero di errori riscontrati nel corso degli audit della Corte e della Commissione evidenzia l'importanza di procedere a verifiche approfondite negli Stati membri sulle dichiarazioni presentate alla chiusura dei programmi. In ciascun caso, i risultati di queste verifiche dovrebbero essere estesi all'intero programma controllato.

5.40. Il livello degli audit di chiusura condotti nel 2003 riflette gli stanziamenti da parte di ciascuna direzione generale delle risorse per la revisione contabile, alla luce delle altre priorità in materia di controlli dei programmi 2000-2006 dei Fondi strutturali, del Fondo di coesione e dei sistemi relativi all'aiuto preadesione. La Commissione ritiene che la triplice strategia da essa seguita, che prevede controlli di conformità ex ante, controlli documentali relativi alla chiusura e audit di chiusura, riduce il rischio di pagamenti irregolari, nonostante talvolta le verifiche da parte degli Stati membri risultino insufficienti. La Commissione applica rettifiche finanziarie su scala più vasta in caso di errori sistemici.

*Gestione del periodo di programmazione 2000-2006***Nel quadro normativo sono state introdotte ulteriori disposizioni in materia di controllo finanziario**

5.41. I regolamenti (CE) n. 438/2001⁽⁵⁹⁾ e 448/2001⁽⁶⁰⁾ della Commissione stabiliscono le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1260/1999⁽⁶¹⁾ del Consiglio e definiscono i sistemi di gestione e di controllo richiesti per i programmi dei Fondi strutturali per il periodo 2000-2006. I regolamenti sono basati sugli stessi principi del regolamento n. 2064/97. Essi elaborano il quadro di controllo e precisano alcuni requisiti, in particolare:

- a) gli elementi dei sistemi di gestione e di controllo da introdurre, in particolare per quanto riguarda
 - (i) la definizione, l'assegnazione e la separazione delle funzioni e

⁽⁵⁹⁾ Regolamento (CE) n. 438/2001 della Commissione, del 2 marzo 2001, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio per quanto riguarda i sistemi di gestione e di controllo dei contributi concessi nell'ambito dei fondi strutturali (GU L 63 del 3.3.2001, pag. 21).

⁽⁶⁰⁾ Regolamento (CE) n. 448/2001 della Commissione, del 2 marzo 2001, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio per quanto riguarda la procedura relativa alle rettifiche finanziarie dei contributi concessi nell'ambito dei Fondi strutturali (GU L 64 del 6.3.2001, pag. 13).

⁽⁶¹⁾ Regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, recante disposizioni generali sui Fondi strutturali (GU L 161 del 26.6.1999, pag. 1).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- (ii) la differenziazione tra i controlli svolti durante l'attuazione dei programmi («controlli di gestione quotidiani») e i controlli effettuati su un campione per verificare l'efficacia dei sistemi e la correttezza delle dichiarazioni di spesa («controlli indipendenti di un campione del 5 %»);
- b) le dichiarazioni di spesa intermedie e finali, che devono essere corredate di una certificazione redatta da una persona o un ufficio funzionalmente indipendente da qualsiasi ufficio che approvi le domande di pagamento;
- c) la presentazione, da parte dello Stato membro, di una dichiarazione a conclusione di ogni programma, rilasciata da una persona o un ufficio diverso e funzionalmente indipendente dall'autorità di gestione, che esprime un parere sui controlli eseguiti nel corso del programma e sulla legittimità e regolarità delle spese;
- d) la responsabilità, in primo luogo, degli Stati membri nell'apporre le rettifiche finanziarie necessarie.

Supervisione dei sistemi degli Stati membri da parte della Commissione: garanzia limitata della legittimità e della regolarità delle spese

5.42. Nel 2003, la DG Politica regionale ha proseguito le verifiche dei sistemi di gestione e di controllo. La valutazione di tali sistemi è stata completata per la maggioranza degli Stati membri ⁽⁶²⁾. Per quanto concerne il FESR, alla fine del 2002 la direzione generale aveva espletato degli audit dei sistemi in tutti gli Stati membri. Durante il 2003 sono state effettuate visite in sette Stati membri per il FESR e in tutti e quattro gli Stati membri ammessi a beneficiare del Fondo di coesione, ma poiché ogni programma può rappresentare un sistema diverso, la copertura è risultata limitata. I controlli inerenti al FESR hanno compreso raramente test sui progetti.

5.43. Alla fine del 2003, gli audit dei sistemi effettuati negli Stati membri dalla DG Occupazione e affari sociali avevano riguardato il 46 % dell'importo totale iscritto in bilancio per il FSE relativamente al periodo 2000-2006. Ciò ha indotto il direttore generale ad esprimere una riserva e a non fornire garanzie sulla gestione concorrente del FSE, sia perché ritiene tale copertura insufficiente, sia a causa di deficienze riscontrate in parte dei sistemi controllati negli Stati membri.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.42. *I sistemi di alcuni Stati membri presentano elementi comuni applicabili a numerosi programmi, mentre in altri Stati i sistemi sono relativamente diversi per i vari programmi. I dati concernenti i programmi oggetto di audit in loco non danno la percentuale complessiva dei sistemi controllati dalla Commissione, a causa della sovrapposizione esistente tra i programmi. Nella prima fase delle revisioni contabili del sistema FESR, effettuate nel 2001-2003, non è stato possibile procedere a verifiche dei progetti in quanto erano state effettuate poche spese. Tali controlli saranno attuati nella seconda verifica dei sistemi contabili, avviata nel secondo semestre 2004. Alla fine del 2003 la direzione generale Politica regionale ha sottoposto ad audit il 27 % dei programmi finanziati dal FESR. Nel 2003, essa ha condotto complessivamente 10 audit dei sistemi di gestione del Fondo di coesione e 6 audit di progetti.*

5.43. *La percentuale del 46 % del bilancio sottoposto a revisione contabile nel periodo di programmazione 2000-2006 ha permesso di coprire tutti gli Stati membri ed un vasta gamma dei diversi sistemi utilizzati.*

La strategia di audit per il periodo 2000-2006, basata sul concetto di revisione integrata dalla condivisione dei risultati raggiunti (cfr. risposta al paragrafo 5.68), è intesa a conseguire alla fine del 2004 una ragionevole sicurezza riguardo ad un numero significativo di sistemi di gestione e di controllo, con l'obiettivo di coprire circa il 70 % del bilancio complessivo del FSE 2000-2006 per i 15 Stati membri.

⁽⁶²⁾ La valutazione non è stata completata per le iniziative comunitarie e non è stato possibile giungere a una conclusione definitiva sui sistemi per quanto concerne la Grecia, la Spagna, il Regno Unito (Irlanda del Nord) e per un programma in Portogallo.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Quanto alla riserva formulata, essa riguarda la gestione condivisa del FSE (sistemi a livello nazionale, regionale e/o locale). Il sistema di controllo messo in atto dalla direzione generale Occupazione ha funzionato bene ed ha in effetti consentito di scoprire sistemi che presentavano gravi carenze.

5.44. Per il FEAOG-Orientamento, la DG Agricoltura ha esaminato i sistemi di gestione e di controllo relativi a tutti i 141 programmi e ha svolto audit su 38 programmi; ha completato la valutazione dei sistemi relativi a 25 programmi e sta richiedendo ulteriori precisazioni per gli altri 116. Alla fine del 2003, la valutazione dei sistemi di gestione e di controllo era stata ultimata per un numero di programmi corrispondente al 7 % dell'importo totale iscritto in bilancio per il periodo 2000-2006.

5.45. Per quanto riguarda lo SFOP, la DG Politiche regionali (per i programmi plurifondo) e la DG Pesca hanno esaminato i sistemi di gestione e di controllo relativi a tutti i 50 programmi. La DG Pesca ha svolto degli audit, in 13 Stati membri, sui 16 programmi di cui era stata responsabile. Alla fine di marzo 2004, la Commissione aveva concluso la propria valutazione dei sistemi di gestione e di controllo per un numero di programmi corrispondente al 24 % dell'importo totale iscritto in bilancio per il periodo 2000-2006.

5.46. Sebbene il quadro di controllo finanziario sia stato rafforzato in seguito al precedente periodo di programmazione, queste carenze relative alla garanzia da parte della Commissione dell'affidabilità dei sistemi di gestione e di controllo negli Stati membri – e quindi delle dichiarazioni di spesa e della legittimità e regolarità delle spese che cofinanzia – costituiscono ancora un problema.

5.46. La Commissione prosegue le proprie iniziative in materia di orientamento, diffusione delle buone prassi, audit ed eventualmente di rettifica finanziaria al fine di aumentare l'affidabilità dei sistemi degli Stati membri e pertanto la legalità e la regolarità delle spese dichiarate.

Funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo negli Stati membri: nell'attuale periodo di programmazione persiste l'inosservanza delle disposizioni regolamentari

5.47. Analogamente al lavoro svolto per il periodo di programmazione precedente (cfr. paragrafo 5.14), la Corte ha esaminato il funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo negli Stati membri sulla base di un campione casuale di 11 pagamenti effettuati dalla Commissione a fronte di dichiarazioni intermedie di spesa presentate dagli Stati membri (Belgio (2), Germania, Grecia, Spagna (3), Italia (2), Paesi Bassi e Regno Unito) ⁽⁶³⁾. L'**Allegato 1** contiene una sintesi dei risultati dell'esame della Corte.

5.47. La Commissione sta valutando i rilievi della Corte alla luce delle risposte date dalle autorità degli Stati membri interessati e presenterà tutte le raccomandazioni necessarie per migliorare i sistemi.

⁽⁶³⁾ 5 FESR, 4 FSE, 1 FEAOG-Orientamento e 1 SFOP.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Mancanza di chiarezza nella definizione, nell'assegnazione e nella separazione delle funzioni

5.48. In diversi casi è stata riscontrata una mancanza di separazione delle funzioni, in particolare:

- per un programma, l'organismo incaricato di eseguire parte dei controlli sul funzionamento dei sistemi era anche abilitato, temporaneamente, ad autorizzare i pagamenti, mentre l'organismo incaricato di rilasciare la dichiarazione di chiusura partecipava inoltre ai controlli alla base della certificazione delle dichiarazioni di spesa intermedie; l'organismo di certificazione non risulta quindi indipendente per quanto attiene al rilascio di tali certificazioni ⁽⁶⁴⁾;
- per una parte di un programma, non vi era separazione delle funzioni fra le autorità di gestione e di pagamento ⁽⁶⁵⁾;
- per due programmi, gli organismi responsabili della gestione del programma erano anche beneficiari di finanziamenti comunitari nel quadro dello stesso ⁽⁶⁶⁾.

Carenze nei controlli di gestione quotidiani

5.49. I sistemi di gestione e di controllo dovrebbero prevedere delle procedure per la verifica della fornitura dei beni e dei servizi cofinanziati e della veridicità della spesa dichiarata e per garantire il rispetto delle norme applicabili. La Corte ha individuato diverse carenze nei sistemi degli Stati membri, analoghe a quelle riscontrate negli anni precedenti. In tre casi, le carenze sono risultate gravi: mancata verifica della conformità alle norme in materia di ammissibilità delle spese al contributo dei Fondi strutturali e applicazione tardiva dei controlli, che hanno permesso di controllare solo un numero limitato di progetti ⁽⁶⁷⁾. In un caso, le procedure applicate non erano sufficienti a garantire che i progetti attuati rispettassero le condizioni del programma e le disposizioni nazionali e comunitarie applicabili. Per lo stesso programma, non sono stati svolti controlli sufficienti ad accertare che i progetti non beneficiassero contemporaneamente di contributi finanziari a titolo di più fondi (possibilità esclusa dai regolamenti), o di finanziamenti pubblici superiori al limite consentito ⁽⁶⁸⁾. Per altri due programmi,

5.48. *L'organismo incaricato di rilasciare l'attestato per la liquidazione è funzionalmente indipendente, ma alcuni suoi compiti erano in conflitto con il regolamento (CE) n. 438/2001. Lo Stato membro ha migliorato la divisione dei compiti, incaricando un altro organismo del lavoro occorrente per la certificazione di cui all'articolo 9.*

Per il programma SFOP del Belgio che esula dall'obiettivo 1, lo Stato membro ha annunciato che saranno adottate le misure necessarie per garantire la separazione tra l'autorità di gestione e l'autorità di pagamento.

Quanto al programma della Puglia, può essere legittimo per uno stesso organismo, come un'autorità locale, essere un beneficiario ed avere nel contempo compiti di gestione, a condizione che questi ultimi siano svolti in modo indipendente.

5.49. *Con riguardo alla nota in calce 69, per il caso FSE dei Paesi Bassi, è dovuto al sistema di dichiarazione attuato conformemente al regolamento (CE) n. 1260/99 se non sono state ancora finalizzate tutte le attività di controllo e di verifica per le dichiarazioni di spesa intermedie. Non vi è pertanto nulla di eccezionale nell'effettuare le rettifiche alla spesa inizialmente dichiarata nella richiesta intermedia successiva.*

Quanto alla sezione orientamento del FEAOG (note in calce 68 e 70), una missione di controllo attuata all'inizio del 2004 dalla direzione generale Agricoltura per detto programma ha rilevato problemi simili che sono attualmente discussi con le autorità nazionali.

Per quanto riguarda il caso FESR della Spagna, all'inizio del 2004 la Commissione ha concordato con le autorità spagnole un piano di azione inteso a migliorare i sistemi di gestione e di controllo del FESR da esse attuati, con particolare riguardo ai controlli di gestione. In Galizia iniziano ad essere posti in atto i perfezionamenti raccomandati.

⁽⁶⁴⁾ Paesi Bassi, obiettivo 3 (FSE), 1999NL053DO001.

⁽⁶⁵⁾ Belgio, SFOP, fuori obiettivo 1, 2000BE14FDO001.

⁽⁶⁶⁾ Italia (Puglia), obiettivo 1 (FESR), 1999IT161PO009; Spagna (Galizia), obiettivo 1 (FESR), 2000ES161PO011.

⁽⁶⁷⁾ Spagna (Galizia), obiettivo 1 (FESR), 2000ES161PO011; Italia (Piemonte), FESR, obiettivo 2, 2000IT162DO007; Regno Unito (East Midlands), obiettivo 2 (FESR), 2000GB162DO004.

⁽⁶⁸⁾ Spagna (Andalusia), obiettivo 1 (FEAOG-Orientamento), 2000ES161PO003.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

l'assenza di controlli adeguati sugli importi dichiarati per i progetti ha permesso che fossero dichiarati alla Commissione importi non attendibili, che hanno quindi richiesto, successivamente, rettifiche e annullamenti ⁽⁶⁹⁾. In due casi, i controlli svolti non sono stati documentati ⁽⁷⁰⁾. In un ultimo caso, i controlli si sono perlopiù limitati alla verifica della conformità alle norme nazionali e il contenuto dei controlli era poco chiaro ⁽⁷¹⁾.

Carenze nei controlli indipendenti dei sistemi di gestione e di controllo e delle dichiarazioni di spesa

5.50. Il regolamento impone agli Stati membri di organizzare controlli indipendenti sui progetti che, come per il precedente periodo di programmazione, dovrebbero riguardare almeno il 5 % della spesa totale ammissibile e basarsi su un campione rappresentativo dei progetti approvati e sull'analisi dei rischi.

5.51. In molti casi, gli sforzi profusi nella chiusura dei programmi 1994-1999 hanno determinato ritardi negli Stati membri per quanto concerne l'organizzazione dei sistemi di controlli indipendenti per il periodo di programmazione 2000-2006. I controlli indipendenti sui sistemi di gestione e di controllo per il periodo 2000-2006 e sulla legittimità e regolarità delle spese spesso non sono cominciati fino al 2003 o persino il 2004, il che ne ha ridotto ancora una volta l'effetto preventivo. In alcuni casi, i controlli o non erano ancora cominciati ⁽⁷²⁾ o non avevano raggiunto una fase avanzata, sebbene il regolamento preveda che gli Stati membri si adoperino per ripartirne uniformemente l'esecuzione su tutto il periodo di programmazione.

5.52. Per alcuni programmi, lo Stato membro non ha utilizzato un metodo di campionamento adeguato per i controlli sui progetti ⁽⁷³⁾ o non ha definito i criteri di campionamento ⁽⁷⁴⁾.

5.51. Anche la Commissione ha rilevato che il ritardo nell'avviamento dei controlli indipendenti costituisce uno dei principali problemi dei sistemi nel periodo 2000-2006. Negli orientamenti sui controlli a campione di cui all'allegato 2 del manuale sui Fondi strutturali, è stato chiarito che i controlli non debbono necessariamente riguardare il 5 % della spesa di ogni anno, ma devono iniziare con un anticipo sufficiente perché possano svolgere un ruolo di prevenzione ed evitare un carico di lavoro eccessivo alla fine del periodo.

5.52. Nell'appendice 4 del manuale sugli audit per i Fondi strutturali, la Commissione ha fornito agli Stati membri orientamenti in materia di metodi campionamento.

⁽⁶⁹⁾ Germania (Turingia), obiettivo 1 (FSE), 1999DE161PO002; Paesi Bassi, obiettivo 3 (FSE), 1999NL053DO001.

⁽⁷⁰⁾ Paesi Bassi, obiettivo 3 (FSE), 1999NL053DO001 (centro operativo dell'Aia); Spagna (Andalusia), obiettivo 1 (FEAOG-Orientamento), 2000ES161PO003.

⁽⁷¹⁾ Italia (Puglia), obiettivo 1 (FESR), 1999IT161PO009.

⁽⁷²⁾ Belgio (Hainaut), obiettivo 1 (FESR), 1999BE161DO001; Spagna, obiettivo 1 (FSE), 2000ES053PO311; Regno Unito (East Midlands), obiettivo 2 (FESR), 2000GB162DO004.

⁽⁷³⁾ Spagna (Galizia), obiettivo 1 (FESR), 2000ES161PO011; Regno Unito (East Midlands), obiettivo 2 (FESR), 2000GB162DO004; Italia (Puglia), obiettivo 1 (FESR), 1999IT161PO009.

⁽⁷⁴⁾ Spagna (Andalusia), obiettivo 1 (FEAOG-Orientamento), 2000ES161PO003.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

5.53. Per vari programmi non è stato possibile valutare il contenuto dei controlli indipendenti, in quanto erano appena cominciati. In altri casi, è necessario migliorare la qualità degli audit e delle relazioni, per esempio il metodo di selezione degli elementi da controllare durante le visite sul sito dei progetti ⁽⁷⁵⁾. In un ultimo caso, i controlli svolti prima della visita di audit della Corte erano insufficienti, dal momento che non era stata praticamente effettuata alcuna visita in loco ⁽⁷⁶⁾.

Assenza di una pista di audit adeguata

5.54. L'audit della Corte ha rivelato un caso in cui non era stata stabilita una pista di audit ⁽⁷⁷⁾. Per questo caso, l'importo considerato dalla Commissione come contributo nazionale ad un progetto volto a combattere l'abbandono scolastico precoce, è basato sul presupposto che nel sistema di finanziamento forfettario il contributo nazionale è pari, per definizione, al contributo comunitario. L'importo realmente incluso a tal fine in ciascun importo forfettario non è però né identificato né contabilizzato separatamente. Non è possibile, pertanto, verificare il tasso di cofinanziamento nazionale effettivo. Per quanto concerne le spese, gli importi dichiarati riguardano progetti che non corrispondono alla descrizione dell'azione quale figura nel programma FSE. Essi includono, in particolare, l'intero costo dei programmi di studi speciali, anziché il costo aggiuntivo come specificato nella descrizione del programma. I costi relativi ad azioni conformi alla descrizione non sono né identificati come tali, né contabilizzati separatamente. Inoltre, per quanto riguarda altri due programmi, la pista di audit era incompleta ⁽⁷⁸⁾.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.53. *Nell'appendice 2 del manuale sugli audit per i Fondi strutturali, la Commissione ha fornito agli Stati membri orientamenti sui requisiti in materia di controlli indipendenti.*

Quanto alla nota in calce 76, per il caso FSE della Germania (Turingia), lo Stato membro ha rapidamente adottato azioni correttive e dalla relazione finale sui controlli indipendenti risulta che sono state completate le missioni di audit in loco per il 2003 ed anche una buona percentuale di controlli a norma dell'articolo 10, paragrafo 2.

5.54. *Per il caso FSE dei Paesi Bassi di cui alla nota in calce 77, le scuole possono decidere autonomamente gli stanziamenti del bilancio annuale, conformemente alla normativa nazionale che specifica gli obiettivi e i meccanismi di finanziamento delle scuole. Il regolamento stabilisce inoltre che l'istituto deve contabilizzare accuratamente finanziamenti e spese nonché verificare che possano essere identificati nei libri contabili (obbligo di tenere una contabilità separata). Dai controlli della Commissione risulta che questo avveniva nei luoghi visitati. L'aiuto comunitario non è incluso nella somma forfettaria, ma il bilancio nazionale è utilizzato come cofinanziamento di entità equivalente per i progetti del FSE. Poiché l'equivalente cofinanziamento nazionale per i progetti del FSE è stato identificato tanto nel bilancio della scuola quanto nella domanda di finanziamento nel quadro del FSE, firmata dai direttori dei centri, il cofinanziamento e la pista di controllo sono corretti.*

Infine, il bilancio stanziato ogni anno per le diverse scuole è basato sugli effettivi di n-2. Pertanto non vi è alcun collegamento tra gli effettivi di n-2 e le spese reali della scuola nell'anno n. Ciò conferma anche l'autonomia nell'utilizzazione del bilancio nazionale.

Quanto al caso SFOP del Belgio, lo Stato membro ha annunciato di aver adottato le misure necessarie per assicurare una pista di controllo completa.

⁽⁷⁵⁾ Italia (Puglia), obiettivo 1 (FESR), 1999IT161PO009; Italia (Piemonte), obiettivo 2 (FESR), 2000IT162DO007; Regno Unito (East Midlands), obiettivo 2 (FESR), 2000GB162DO004.

⁽⁷⁶⁾ Germania (Turingia), obiettivo 1 (FSE), 1999DE161PO002.

⁽⁷⁷⁾ Paesi Bassi, obiettivo 3 (FSE), 1999NL053DO001.

⁽⁷⁸⁾ Belgio, SFOP, fuori obiettivo 1, 2000BE14FDO001; Italia (Piemonte), obiettivo 2 (FESR), 2000IT162DO007.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Test di convalida delle operazioni effettuati dalla Corte: la persistenza degli errori nell'attuale periodo di programmazione conferma le carenze dei sistemi.

5.55. Per i test di convalida, sono stati complessivamente selezionati 109 progetti nel quadro di 11 programmi (cfr. paragrafo 5.47), al fine di ottenere ulteriori riscontri sul funzionamento dei fondi. Ne è emerso un livello significativo di inosservanza delle disposizioni regolamentari: spese e progetti non ammissibili ⁽⁷⁹⁾, spese non corroborate da documenti giustificativi ⁽⁸⁰⁾, errori nel calcolo del contributo comunitario ⁽⁸¹⁾ e altre inadempienze ⁽⁸²⁾. Errori simili sono stati riscontrati nei programmi del periodo 1994-1999 esaminati.

⁽⁷⁹⁾ Spese e progetti non ammissibili:

Dichiarazione di spese non connesse ai programmi o ai progetti interessati: Paesi Bassi, obiettivo 3 (FSE), 1999NL053DO001; Belgio, SFOP, fuori obiettivo 1, 2000BE14FDO001; Regno Unito (East Midlands), obiettivo 2 (FESR), 2000GB162DO004; Belgio (Hainaut), obiettivo 1 (FESR), 1999BE161DO001; Italia (Puglia), obiettivo 1 (FESR), 1999IT161PO009; Spagna (Andalusia), obiettivo 1 (FEAOG-Orientamento), 2000ES161PO003.

Dichiarazione di spese sostenute al di fuori del periodo di ammissibilità: Paesi Bassi, obiettivo 3 (FSE), 1999NL053DO001; Spagna (Andalusia), obiettivo 1 (FEAOG-Orientamento), 2000ES161PO003; Regno Unito (East Midlands), obiettivo 2 (FESR), 2000GB162DO004; Spagna (Galizia), obiettivo 1 (FESR), 2000ES161PO011.

Dichiarazione di imposta sul valore aggiunto recuperabile: Belgio (Hainaut), obiettivo 1 (FESR), 1999BE161DO001.

Dichiarazione di spese, anche se i beneficiari finali non avevano effettuato i pagamenti a favore dei progetti: Paesi Bassi, obiettivo 3 (FSE), 1999NL053DO001.

⁽⁸⁰⁾ Spese non corroborate da documenti giustificativi:

Dichiarazione di spese stimate anziché effettivamente sostenute: Germania (Turingia), obiettivo 1 (FSE), 1999DE161PO002; Spagna, obiettivo 1 (FSE), 2000ES053PO311.

Spese prive di documenti giustificativi adeguati: Paesi Bassi, obiettivo 3 (FSE), 1999NL053DO001; Germania (Turingia), obiettivo 1 (FSE), 1999DE161PO002; Spagna, obiettivo 1 (FSE), 2000ES053PO311; Regno Unito (East Midlands), obiettivo 2 (FESR), 2000GB162DO004; Belgio (Hainaut), obiettivo 1 (FESR), 1999BE161DO001; Spagna (Galizia), obiettivo 1 (FESR), 2000ES161PO011.

Imputazione di una quota dei costi fissi ai progetti senza un calcolo di base che giustifichi l'importo imputato: Paesi Bassi, obiettivo 3 (FSE), 1999NL053DO001; Germania (Turingia), obiettivo 1 (FSE), 1999DE161PO002; Spagna, obiettivo 1 (FSE), 2000ES053PO311; Regno Unito (East Midlands), obiettivo 2 (FESR), 2000GB162DO004; Spagna (Galizia), obiettivo 1 (FESR), 2000ES161PO011.

Assenza di una contabilità separata o di una codificazione contabile appropriata che permetta l'identificazione del contributo comunitario: Paesi Bassi, obiettivo 3 (FSE), 1999NL053DO001.

⁽⁸¹⁾ Errori nel calcolo del contributo comunitario: Mancata presa in considerazione, nel calcolo del tasso di finanziamento comunitario a favore dei progetti, della potenziale generazione di introiti o di altre entrate: Spagna (Andalusia), obiettivo 1 (FEAOG-Orientamento), 2000ES161PO003; Regno Unito (East Midlands), obiettivo 2 (FESR), 2000GB162DO004; Spagna (Galizia), obiettivo 1 (FESR), 2000ES161PO011; Italia (Puglia), obiettivo 1 (FESR), 1999IT161PO009.

⁽⁸²⁾ Altre inadempienze:

Mancata verifica dell'effettiva disponibilità del cofinanziamento nazionale appropriato: Germania (Turingia), obiettivo 1 (FSE), 1999DE161PO002.

Mancato svolgimento di una valutazione dell'impatto ambientale: Italia (Puglia), obiettivo 1 (FESR), 1999IT161PO009.

Mancata attuazione delle azioni informative e pubblicitarie sugli interventi dei Fondi strutturali: Paesi Bassi, obiettivo 3 (FSE), 1999NL053DO001; Spagna (Galizia), obiettivo 1 (FESR), 2000ES161PO011.

Inosservanza delle norme comunitarie concernenti l'aggiudicazione di appalti pubblici: Belgio, SFOP, fuori obiettivo 1, 2000BE14FDO001; Regno Unito (East Midlands), obiettivo 2 (FESR), 2000GB162DO004; Belgio (Hainaut), obiettivo 1 (FESR), 1999BE161DO001; Spagna (Galizia), obiettivo 1 (FESR), 2000ES161PO011; Italia (Puglia), obiettivo 1 (FESR), 1999IT161PO009.

Mancata notifica di modifiche sostanziali apportate a un progetto: Germania (Turingia), obiettivo 1 (FSE), 1999DE161PO002.

5.55. *La Commissione completerà l'esame dei rilievi della Corte e delle risposte date dalle autorità nazionali ed adotterà le misure necessarie.*

Con riguardo alla nota in calce 79, quarto comma, per il caso FSE dei Paesi Bassi, in una nota interpretativa (n. 108097 del 7 settembre 2001) la Commissione conviene che quando il beneficiario finale non è il destinatario ultimo dei fondi comunitari, gli acconti sulle sovvenzioni sono versati ai destinatari ultimi dai beneficiari finali. Tuttavia, le spese dichiarate dai beneficiari finali all'autorità di gestione o di pagamento oppure all'organismo intermediario devono riferirsi alle spese effettivamente sostenute dai destinatari ultimi, giustificate da fatture quietanziate o da documenti di valore probatorio equivalente.

Quanto al riferimento alla Spagna nella nota in calce 80, primo comma, la Commissione rinvia alla risposta data ai paragrafi 5.20 e 5.23 in materia di subappalti.

Per quanto riguarda le constatazioni della Corte per il programma Belgio SFOP che non rientra nell'obiettivo 1: «dichiarazione di costi non riconducibili al programma o ai progetti in questione», lo Stato membro accetta il rilievo della Corte e la Commissione veglierà a che l'errore sia corretto.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

5.56. I risultati dei test di convalida hanno confermato le carenze dei sistemi di gestione e di controllo degli Stati membri descritte ai paragrafi 5.49-5.55. Non è emersa una differenza significativa negli errori riscontrati rispetto agli anni precedenti. Ciò conferma la precedente osservazione della Corte ⁽⁸³⁾, secondo cui la Commissione dovrebbe proseguire i controlli negli Stati membri e applicare, se necessario, le disposizioni regolamentari che le permettono di sospendere i pagamenti intermedi in presenza di gravi irregolarità ⁽⁸⁴⁾, o quando vengono rilevate gravi insufficienze nei sistemi di gestione e di controllo che potrebbero condurre a irregolarità di carattere sistemico ⁽⁸⁵⁾.

Relazioni annuali di attività e dichiarazioni dei direttori generali

La garanzia globalmente positiva sulla legittimità e la regolarità delle spese è limitata da serie riserve sul funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo degli Stati membri

5.57. Le relazioni annuali di attività e le dichiarazioni dei direttori generali rientrano fra gli elementi fondamentali della riforma della Commissione. I direttori generali responsabili delle azioni strutturali ribadiscono di disporre di ragionevoli garanzie che i sistemi vigenti presso le rispettive direzioni generali assicurino la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti. Nondimeno, i direttori generali formulano una serie di riserve giustificate per quanto riguarda il funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo negli Stati membri.

5.58. Le riserve espresse dal direttore generale della DG Politica regionale derivano principalmente dai risultati dei controlli documentali e degli audit negli Stati membri (basati sulle descrizioni dei sistemi trasmesse da questi ultimi) effettuati dai suoi servizi, anche se finora, per quanto riguarda il FESR, sono stati svolti, per il periodo in corso, controlli di conformità o test di convalida limitati. Gran parte delle riserve formulate nella dichiarazione per il 2003 — che riguardano tutte il periodo di programmazione 2000-2006 — erano già state espresse nel 2002. Pertanto, vengono nuovamente formulate riserve sui sistemi di gestione di due Stati membri ⁽⁸⁶⁾ in relazione al FESR. Analogamente, sussistono riserve sul funzionamento dei sistemi di controllo per il Fondo di coesione in tre Stati membri ⁽⁸⁷⁾. Permane la riserva generale sulle iniziative comunitarie nel quadro del FESR (URBAN e Interreg), in quanto l'analisi della documentazione trasmessa dagli Stati membri non è ancora stata completata. Nessuna riserva è espressa per i periodi di programmazione precedenti, per i quali nel 2003 sono stati erogati 2 397 milioni di euro. Le riserve espresse non sono quantificate e non sono fornite indicazioni sulla rilevanza.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.56. *La Commissione continua a destinare una notevole quota delle sue risorse di audit alla verifica dei sistemi degli Stati membri per il periodo in corso. Essa rinvia alle risposte date ai punti 5.8 e 5.40. Essa ha già fatto uso delle sue prerogative, e continuerà a farlo ove necessario, per sospendere i pagamenti a favore di programmi i cui sistemi mostrano gravi carenze che possono comportare rischi per i fondi comunitari.*

5.58. *Per i precedenti periodi di programmazione, i pagamenti concernono il processo di chiusura per cui si riteneva che le procedure applicate fornissero un sufficiente grado di sicurezza. Data la natura delle riserve, non si è reputata opportuna una quantificazione.*

⁽⁸³⁾ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2002, paragrafo 5.24.

⁽⁸⁴⁾ Regolamento (CE) n. 1260/99 del Consiglio, articolo 38, paragrafo 5.

⁽⁸⁵⁾ Regolamento (CE) n. 1260/99 del Consiglio, articolo 39, paragrafo 2.

⁽⁸⁶⁾ Grecia e Spagna.

⁽⁸⁷⁾ Grecia, Spagna e Portogallo.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.59. Per quanto riguarda il FSE, la dichiarazione del direttore generale della DG Occupazione e affari sociali presenta una contraddizione fra la garanzia globalmente positiva sulla legittimità e la regolarità delle operazioni pertinenti e la riserva espressa sulla gestione concorrente e il funzionamento dei sistemi negli Stati membri. Il direttore generale rileva che i suoi servizi non sono stati ancora in grado di verificare le modifiche introdotte dagli Stati membri nei sistemi di gestione e di controllo in seguito ai controlli della Commissione che hanno riguardato i sistemi relativi al 46 % della spesa prevista per il periodo 2000-2006 (cfr. paragrafo 5.43). Non si fa alcun accenno alla garanzia concernente il FSE per il periodo 1994-1999, per il quale nel 2003 sono stati erogati 768 milioni di euro. I previsti controlli *ex post* dei pagamenti non saranno effettuati sino alla fine del 2004 o nel 2005.

5.60. Il direttore generale della DG Agricoltura ha espresso una riserva su tutti i pagamenti a titolo del FEAOG-Orientamento, effettuati nel 2003 a favore di programmi del periodo 2000-2006. La riserva si basa su alcune questioni, ancora in sospeso, sollevate dai suoi servizi riguardo alle descrizioni dei sistemi degli Stati membri esaminate e sulle constatazioni preliminari degli audit dei sistemi negli Stati membri. Non è stata elaborata alcuna stima riguardo all'impatto delle carenze evidenziate dagli audit.

5.61. Anche il direttore generale della DG Pesca ha espresso una riserva riguardo alla gestione concorrente e al funzionamento dei sistemi negli Stati membri, indotta dal fatto che, successivamente alle constatazioni preliminari degli audit sui sistemi svolti negli Stati membri, sono ancora in corso, con nove di questi, contatti bilaterali. La riserva non è quantificata e non contiene indicazioni in termini di rilevanza.

5.62. Anche se i direttori generali non formulano alcuna riserva per il periodo 1994-1999, l'audit della Corte dimostra che permangono problemi significativi di legittimità e regolarità nei programmi chiusi. Anche i sistemi instaurati negli Stati membri per il periodo attuale presentano notevoli carenze. Tre DG incaricate di gestire le azioni strutturali hanno espresso riserve generali sui sistemi. La DG Politica regionale ha limitato la sua riserva a due Stati membri.

Seguito dato alle osservazioni contenute nelle precedenti dichiarazioni di affidabilità

5.63. I precedenti audit della Corte sui sistemi di gestione e di controllo relativi alle azioni strutturali hanno evidenziato carenze sia a livello della Commissione che degli Stati membri, che hanno contribuito alla dichiarazione di spese non ammissibili e all'esecuzione di pagamenti indebiti. L'**Allegato 2** presenta una sintesi del seguito dato alle principali questioni che influiscono sulla legittimità e la regolarità delle operazioni emerse dai recenti audit della Corte.

5.59. *Con riguardo al periodo di programmazione 2000-2006, la portata della riserva formulata concerne i sistemi in cui sono state rilevate gravi carenze a cui gli Stati membri devono ovviare adottando misure correttive. La Commissione rinvia anche alla risposta data al paragrafo 5.43 concernente il piano d'azione per conseguire l'obiettivo di copertura dei sistemi.*

Per quanto concerne il periodo di programmazione 1994-1999, il direttore generale non ha formulato riserve sul FSE in quanto l'importo pagato a cui fa riferimento la Corte riguarda i fascicoli considerati non problematici che hanno superato le procedure di controllo documentale approfondito.

Anche la direzione generale Occupazione ha effettuato prima del 2003, oltre agli audit per le spese, verifiche dei sistemi per l'applicazione del regolamento (CE) n. 2064/97 dei cui risultati si tiene conto nella chiusura del periodo di programmazione 1994-1999.

5.62. *L'assenza di riserve per i programmi 1994-1999 è dovuta alle rigorose procedure messe in atto nelle direzioni generali e agli audit condotti in materia di chiusura per verificare l'affidabilità degli attestati per la liquidazione. Le garanzie date nel 2003 dalle direzioni generali per il periodo 2000-2006 erano in generale più solide. Ogni DG ha tenuto conto del livello di audit effettuato sui sistemi per il periodo 2000-2006 e della propria strategia di audit per determinare la portata delle riserve formulate. La direzione generale Politica regionale ha tenuto segnatamente conto delle conclusioni positive da essa raggiunte per la maggior parte degli Stati membri in base alla sua valutazione delle descrizioni dei sistemi.*

5.63. *La Commissione rinvia alle risposte date alle osservazioni di cui all'allegato 2 ed ai punti 5.46, relativo al periodo 2000-2006, 5.37, relativo al periodo 1994-1999, e 5.62, relativo alla portata delle garanzie date nelle dichiarazioni annuali dei direttori generali.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

5.64. La Corte ha esaminato le azioni intraprese dalla Commissione in risposta alle osservazioni formulate nel quadro delle recenti dichiarazioni di affidabilità. Per il FSE, il FEAOG-Orientamento e lo SFOP l'esame non ha dato luogo a particolari osservazioni.

5.65. Per quanto riguarda il FESR, la DG Politica regionale ha dato seguito alle osservazioni della Corte, anche se in alcuni casi ha tardato a prendere posizione e ad avviare procedure di recupero adeguate. Vi sono, tuttavia, dei casi in cui la procedura di recupero non è stata avviata⁽⁸⁸⁾ o i recuperi effettuati non tengono pienamente conto delle osservazioni della Corte⁽⁸⁹⁾.

Conclusioni e raccomandazioni

5.66. La riforma avviata nel 2001 ha rafforzato l'ambiente di controllo interno della Commissione. Tuttavia, le dichiarazioni dei direttori generali non consentono ancora alla Corte di basare su di esse la propria garanzia.

5.67. I progressi nella chiusura dei programmi del periodo di programmazione 1994-1999 rimangono limitati, soprattutto a causa della trasmissione da parte degli Stati membri di documentazione incompleta e inadeguata a sostegno delle domande di pagamento finale, nonché delle difficoltà incontrate dalla Commissione nel trattare i fascicoli. Nei casi esaminati, i sistemi di gestione e di controllo degli Stati membri non hanno rispettato integralmente le disposizioni regolamentari. I controlli sulla spesa sono stati insufficienti e l'attendibilità degli attestati forniti con le domande di pagamento finale è dubbia. La Corte ha riscontrato problemi analoghi a quelli già segnalati riguardo alla chiusura di periodi precedenti⁽⁹⁰⁾.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.65. *Procedure di rettifica finanziaria sono in corso per quanto riguarda la Renania settentrionale-Vestfulia e il Piemonte. La Commissione intende inoltre chiudere nel 2004 il fascicolo relativo alle «infrastrutture aeroportuali» senza effettuare un recupero, dati gli argomenti avanzati dalle autorità italiane ed i risultati di un'analisi giuridica. Il secondo caso dell'Italia e quello del Regno Unito sono stati esaminati in occasione della chiusura dei programmi e la Commissione ritiene adeguate le rettifiche effettuate.*

5.66. *Grazie alla sua attività intesa a migliorare il contenuto ed ampliare la portata delle dichiarazioni nonché a sorvegliare il rispetto delle norme su cui sono basate le dichiarazioni, la Commissione opera affinché le dichiarazioni annuali costituiscano un indicatore affidabile delle proprie prestazioni e della strategia attuata per affrontare i rischi identificati nonché una garanzia per la Corte.*

5.67. *Sulla base dell'attività di audit da essa effettuata per preparare la liquidazione, dell'esame dei documenti relativi alla chiusura presentati per i 1 104 programmi da chiudere e dei risultati delle verifiche condotte, la Commissione ritiene che in linea di massima gli Stati membri abbiano fatto quanto in loro potere per rispettare i requisiti del regolamento (CE) n. 2064/97 e che il livello dei controlli effettuati dagli Stati membri prima della chiusura sia assai più elevato di quello relativo ai periodi precedenti.*

La strategia adottata dalla Commissione per la chiusura dei programmi 1994-1999 ha ridotto il rischio di far beneficiare di pagamenti finali le spese irregolari. In particolare, a seguito della verifica degli attestati a norma dell'articolo 8, essa ha chiesto agli Stati membri di chiarire alcuni punti relativi al processo di liquidazione o di effettuare ulteriori revisioni contabili se necessario. In un certo numero di casi, essa ha avviato procedure di rettifica finanziaria sulla base dell'esame degli attestati a norma dell'articolo 8 e avvierà tali procedure in altri casi sulla base dei propri audit di chiusura. La Commissione terrà conto in tali audit delle osservazioni della Corte e seguirà le conclusioni della Corte in merito alle spese irregolari nei programmi da essa sottoposti a revisione, apportando le rettifiche che si impongono.

⁽⁸⁸⁾ In un caso, la DG Politica regionale non ha continuato ad adottare misure (Renania settentrionale-Vestfulia, obiettivo 2, 1992-1993); in due casi non ha adottato una posizione definitiva (Piemonte 1994-1996, Italia, infrastruttura aeroportuale 1997-1999).

⁽⁸⁹⁾ Italia, Aree attrezzate 1989-1993; Greater Manchester, Lancashire e Cheshire, obiettivo 2, 1997-1999.

⁽⁹⁰⁾ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 1996; Relazione speciale n. 14/98 sulla chiusura delle forme di intervento del FESR (GU C 368 del 27.11.1998).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.68. Le disposizioni regolamentari concernenti i sistemi di gestione e di controllo sono state rafforzate per il periodo 2000-2006, ma l'audit della Corte ha rivelato che i sistemi presentano gravi lacune. I test effettuati dalla Corte hanno evidenziato l'esistenza dello stesso tipo di errori riscontrati per il periodo 1994-1999. Se non saranno introdotti miglioramenti significativi nei sistemi, il ripetersi dei problemi incontrati alla chiusura del periodo 1994-1999 sarà inevitabile.

5.69. Nel caso delle azioni strutturali, quale settore di gestione concorrente da parte della Commissione e degli Stati membri, i sistemi di supervisione e di controllo fondamentali destinati a garantire la legittimità e la regolarità della spesa sono stati posti in essere negli Stati membri. Tuttavia, la Commissione è responsabile dell'esecuzione del bilancio. Considerate le numerose deficienze di questi sistemi (cfr. per esempio l'*Allegato 1*), la Commissione dovrebbe richiedere miglioramenti da parte degli Stati membri nonché fare ricorso alla possibilità di sospendere i pagamenti in presenza di gravi deficienze dei sistemi. Nell'ambito dell'allargamento della Comunità e dell'approccio adottato per il prossimo periodo di programmazione, la Commissione, in cooperazione con gli Stati membri, dovrebbe cercare di rafforzare e razionalizzare maggiormente il quadro di controllo finanziario per le azioni strutturali. Tale impegno dovrebbe comprendere una strategia di audit e di controllo chiara ed esauriente, come raccomandato dalla Corte nel suo recente parere sul modello di audit unico ⁽⁹¹⁾.

SEGUITO DATO ALLE OSSERVAZIONI CONTENUTE NELLA
RELAZIONE SPECIALE N. 7/2000 SUL FONDO
INTERNAZIONALE PER L'IRLANDA E SUL PROGRAMMA
SPECIALE DI AIUTO PER LA PACE E LA RICONCILIAZIONE
NELL'IRLANDA DEL NORD E NELLE CONTEE LIMITROFE
DELL'IRLANDA NEL PERIODO 1995-1999

Ambito della relazione speciale e principali raccomandazioni

5.70. La relazione speciale riguardava la legittimità e la regolarità del finanziamento comunitario a favore dei due programmi e, sulla base di un ampio campione di misure e di progetti, esaminava l'efficienza e l'efficacia delle procedure applicate per l'esborso dei fondi.

5.71. Le principali raccomandazioni espresse riguardo al Fondo internazionale per l'Irlanda (IFI) ⁽⁹²⁾ e al programma speciale di aiuto per la pace e la riconciliazione (programma PEACE) ⁽⁹³⁾ sono esaminate nei paragrafi seguenti.

5.68. Per risolvere tali problemi, la Commissione applica una strategia pluriennale che prevede non soltanto audit adeguati ai rischi per il periodo in corso, tenendo conto delle altre priorità, ma anche l'applicazione del «single audit» al fine di massimizzare l'effetto dell'attività di audit svolta da essa e dagli Stati membri. Ciò comporta scambi più efficaci dei risultati dei controlli con gli Stati membri nell'ambito dell'attuale quadro normativo e il coordinamento dell'audit, al fine di evitare i doppietti ed assicurare una buona copertura dei sistemi considerati più a rischio tanto dalla Commissione quanto dai revisori nazionali. Inoltre, la Commissione informa gli Stati membri su orientamenti e buone pratiche.

5.69. Le norme di gestione e controllo che devono essere applicate dagli Stati membri figurano nei regolamenti e la Commissione cerca di garantire il loro rispetto. Nel quadro delle abituali procedure e norme di revisione contabile, la Commissione invia raccomandazioni dettagliate agli Stati membri per i quali sono state rilevate delle carenze e veglia a che siano apportati i miglioramenti richiesti. Essa utilizza le proprie prerogative per sospendere pagamenti ed applicare rettifiche finanziarie ai programmi quando giunge alla conclusione che le carenze nei sistemi in questione comportano un rischio elevato per i fondi comunitari. Essa sta valutando con attenzione i sistemi di gestione e di controllo dei nuovi Stati membri per l'attuale periodo di programmazione ed ha già proposto per il prossimo periodo un quadro di gestione e controllo che, sulla base delle esperienze passate, rafforza e chiarisce ulteriormente le responsabilità in materia di controllo degli Stati membri, nel rispetto del principio di proporzionalità.

⁽⁹¹⁾ Parere n. 2/2004 della Corte dei conti

⁽⁹²⁾ Paragrafo 70, lettere a), c) e d), della relazione speciale.

⁽⁹³⁾ Paragrafo 71, lettere a), b), c), d), e) ed f), della relazione speciale.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Il Fondo internazionale per l'Irlanda

Valutazione del fabbisogno finanziario

5.72. Il regolamento (CE) n. 2236/2002 del Consiglio del dicembre 2002, relativo ai contributi finanziari della Comunità per il periodo 2003-2004, dispone che venga effettuata una valutazione del fabbisogno finanziario del Fondo prima di ogni pagamento all'IFI. Il contenuto preciso della valutazione è stato stabilito dalla Commissione e dall'IFI. Si è altresì deciso che i pagamenti siano effettuati dalla Commissione ogniqualvolta il saldo di cassa scenda a un livello pari o inferiore ai pagamenti di due anni (a favore di progetti). Benché rappresenti una notevole riduzione della liquidità dell'IFI rispetto ai livelli attuali, resta comunque disponibile un importo eccessivamente cospicuo.

5.73. L'obbligo di procedere, prima del pagamento, ad una valutazione non è stato introdotto dal regolamento (CE) n. 214/2000 del Consiglio del 24 gennaio 2000. La Commissione ha invece optato per una modifica del sistema dei pagamenti anticipati, passando da un unico versamento pari all'80 % del contributo annuo a due versamenti del 40 %.

Applicazione coerente e rispetto dei criteri appropriati di valutazione delle domande presentate per i progetti

5.74. La Commissione non ha emanato orientamenti o istruzioni, sebbene abbia formulato raccomandazioni nell'ambito dei suoi audit. Alla luce di queste ultime, all'inizio del 2004 l'IFI ha pubblicato un manuale di procedura per le sovvenzioni che tratta la valutazione delle domande presentate per i progetti.

5.75. Tale manuale fornisce alcuni orientamenti sugli aspetti da valutare e gli ambiti in cui reperire pareri di altri potenziali finanziatori, ma l'IFI non ha stabilito quali criteri di valutazione specifici esso debba applicare per il conseguimento dei suoi obiettivi. Gli orientamenti generali contenuti nel manuale non prendono adeguatamente in considerazione tutti i tipi di progetti finanziati dall'IFI.

Monitoraggio regolare del contributo comunitario per i progetti IFI e valutazione dei meriti dei progetti

5.76. L'IFI sorveglia regolarmente l'esecuzione finanziaria dei progetti, ma non intraprende un monitoraggio regolare delle informazioni non finanziarie, il che impedisce di valutare i meriti dei progetti finanziati.

5.72. Anche se l'obbligo di valutare il fabbisogno finanziario del Fondo prima di effettuare i pagamenti è stato introdotto soltanto nel regolamento del 2002, sulla base delle raccomandazioni enunciate dalla Corte nella relazione speciale e di un audit della Commissione realizzato alla fine del 2000, la Commissione ha iniziato fin dal 2000, nel quadro del precedente regolamento, ad adeguare i pagamenti comunitari all'attuale obiettivo in collaborazione con il consiglio di amministrazione del Fondo. La Commissione riconosce che i saldi attualmente disponibili sui conti bancari dell'IFI superano le necessità immediate. Tra poco, essa valuterà nuovamente la situazione finanziaria del Fondo e prevede una diminuzione del saldo, che entro la fine del 2004 dovrebbe giungere al livello stabilito di due anni di pagamenti per i progetti. Gli interessi sui saldi sono utilizzati per le attività del Fondo.

5.73. All'epoca in cui è stato elaborato il regolamento del 2000, la Commissione non aveva ancora ricevuto la raccomandazione formale contenuta nella relazione speciale. Dopo averla ricevuta, essa ha proposto il nuovo requisito nel regolamento del 2002. Tuttavia dal 2000, su richiesta della Commissione, il presidente del consiglio di amministrazione ha firmato per ciascun pagamento una dichiarazione con cui il Fondo si impegna, se la situazione non permette di garantire l'utilizzazione dei nuovi finanziamenti oppure se i finanziamenti in corso restano inutilizzati, a rimborsare i finanziamenti alla Commissione.

5.74. La Commissione sottolinea che il Fondo è un organismo dotato di personalità giuridica indipendente che opera conformemente a norme di finanziamento basate su un accordo internazionale concluso tra due Stati membri ed altri governi donatori. La Commissione ha uno statuto di osservatore nel consiglio del Fondo, di cui può influenzare ma non determinare la politica.

5.75. La Commissione ha sempre incoraggiato l'IFI a definire propri criteri e procedure per la valutazione delle domande di progetti e continua ad agire in tal modo. Una revisione strategica ora in corso dovrebbe consentire di effettuare ulteriori progressi.

5.76. La Commissione conviene che può essere migliorata la sorveglianza da parte dell'IFI dell'impatto delle sue attività. Nel 2004 è prevista una valutazione da parte di consulenti esterni per facilitare la revisione strategica in corso.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Programma speciale di aiuto per la pace e la riconciliazione nell'Irlanda del Nord e nelle contee limitrofe dell'Irlanda nel periodo 1995-1999

Assistenza supplementare agli organismi incaricati dell'esecuzione al fine di garantire la coerenza dei criteri di selezione dei progetti per la comunità e i gruppi sociali locali nonché orientamenti e risorse che garantiscano l'assistenza agli stessi progetti e gruppi

5.77. Il programma identifica progetti per la comunità locale e i gruppi sociali e contiene criteri di selezione, precisati nel complemento di programmazione ⁽⁹⁴⁾. L'autorità di gestione ha emanato ulteriori orientamenti all'inizio e alla fine del 2003 e all'inizio del 2004. Ciò è conforme alle raccomandazioni della Corte, ma gli orientamenti sono stati in gran parte diffusi in una fase avanzata del programma.

5.78. Le risorse stanziare per l'assistenza tecnica sono state aumentate da 18,8 a 50,5 milioni di euro nel dicembre 2003.

Valutazione del fabbisogno finanziario sulla base dell'attività programmata

5.79. La dotazione finanziaria per il programma PEACE II, decisa dal Consiglio europeo nel marzo 1999, ammontava a 500 milioni di euro. Tuttavia, la dotazione si è basata su una semplice proiezione della dotazione finanziaria fissata per il programma PEACE I.

Esame del lavoro svolto dagli enti non governativi

5.80. Le partnership strategiche locali, gli organismi intermediari di finanziamento e le task force del consiglio della contea (*County Council*) sono stati ufficialmente istituiti rispettivamente nell'aprile 2002, alla fine del 2001 e a metà del 2002. Successivamente, l'autorità di gestione ha svolto una valutazione (pubblicata nell'agosto 2003) per stabilire se il programma PEACE II sia amministrato da ciascun organismo incaricato dell'esecuzione secondo i relativi orientamenti e il contratto concluso con l'autorità di gestione.

5.81. La raccomandazione è stata seguita, ma l'esame è stato effettuato in una fase avanzata del programma. Inoltre, le autorità responsabili dell'esecuzione del programma dovrebbero effettuare una verifica della situazione a intervalli regolari.

Valutazioni documentate dei progetti secondo precisi criteri scritti

5.82. I criteri di valutazione del progetto fanno parte del programma e del complemento di programmazione e sono stati ulteriormente elaborati negli orientamenti emanati dall'autorità di gestione. Sono anche state introdotte liste di controllo.

5.77. *Gli orientamenti sono stati ritardati per elaborare le nuove disposizioni amministrative.*

5.78. *La Commissione ha incoraggiato l'aumento. L'assistenza tecnica svolge un ruolo essenziale per attuare il programma coinvolgendo nella misura del possibile le comunità locali e le ONG.*

5.79. *Il programma PEACE I ha utilizzato il 98 % della sua dotazione finanziaria e la stessa dotazione è stata prevista per PEACE II.*

5.81. *È stato necessario accordare agli organismi di attuazione il tempo necessario per organizzarsi prima di avviare la revisione. L'autorità di gestione intende seguire le lezioni per l'intera durata del programma.*

⁽⁹⁴⁾ Il complemento di programmazione è un documento integrativo che fornisce precisazioni sull'esecuzione del programma.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Introduzione di meccanismi di controllo adeguati

5.83. Entrambi gli Stati membri hanno trasmesso alla Commissione le descrizioni dei loro sistemi di gestione e di controllo per il programma PEACE II, conformemente al regolamento (CE) n. 438/2001 della Commissione, anche se nessuno dei due ha rispettato la scadenza. La Commissione ha accertato che per l'Irlanda le descrizioni dei sistemi soddisfano i criteri fissati. Per contro, il Regno Unito non ha ancora raggiunto lo stesso livello di conformità. Nel dicembre 2003, la Commissione ha inoltre svolto un controllo di conformità dei sistemi istituiti e notificati nelle descrizioni in Irlanda e nell'Irlanda del Nord. Il controllo ha evidenziato alcune carenze e un ritardo nell'introduzione delle strutture.

5.84. L'autorità di gestione ha successivamente emanato orientamenti sui controlli finanziari e liste di controllo per le verifiche previste dal regolamento. Inoltre, nel 2004 si sono svolti seminari di formazione per tutti gli organismi incaricati dell'esecuzione riguardo ai controlli e alle verifiche dei sistemi di gestione e di controllo e altri aspetti attinenti alla gestione.

Valutazione della sinergia e del coordinamento tra IFI e Fondi strutturali

5.85. La presenza dell'IFI come osservatore in seno al comitato di sorveglianza del programma PEACE II e della Commissione come osservatore in seno al consiglio di gestione dell'IFI è l'unico elemento di coordinamento. L'autorità di gestione non è ancora membro dell'IFI. Non esistono contatti operativi che garantiscano un coordinamento regolare e concreto tra l'IFI e l'autorità di gestione o l'autorità di pagamento del programma PEACE II. Non è quindi possibile ottenere alcun effetto di sinergia intenzionale tra l'IFI e le attività del programma PEACE II.

5.86. Riguardo alla questione dei progetti con più fonti di finanziamento, non esiste, né è previsto per il prossimo futuro, un sistema o una procedura formale per accertare quale organismo di finanziamento sia il più indicato a garantire l'assegnazione dei finanziamenti e la gestione del progetto.

PRINCIPALI OSSERVAZIONI CONTENUTE NELLA RELAZIONE SPECIALE N. 4/2004 SULLA PROGRAMMAZIONE DI INTERREG III ⁽⁹⁵⁾

5.87. L'iniziativa comunitaria (IC) Interreg è stata lanciata nel 1990 per far fronte all'isolamento delle zone frontaliere. Essa propone a partner di diversi Stati membri di cooperare e contribuisce pertanto all'apertura delle frontiere. È stata rinnovata per i periodi 1994-1999 (Interreg II) e 2000-2006 (Interreg III). Con una dotazione di 4 875 milioni di euro in stanziamenti di impegno, Interreg III è l'IC più importante.

5.83. *Il ritardo nell'elaborazione delle nuove disposizioni amministrative ha comportato un ritardo nella presentazione delle descrizioni dei sistemi.*

La Commissione prosegue il suo audit nell'Irlanda del Nord e verificherà la rettifica delle anomalie constatate, la principale delle quali è dovuta ai ritardi nell'avvio del programma di controlli indipendenti a norma dell'articolo 10 del regolamento (CE) n. 438/2001.

5.85. *La Commissione conviene che occorrono disposizioni più sistematiche per il coordinamento delle decisioni sulla partecipazione dell'IFI e di PEACE II ai progetti, a complemento dei meccanismi di coordinamento esistenti.*

La Commissione proseguirà le iniziative avviate per aiutare gli organismi di gestione dell'IFI e di PEACE II a sviluppare le sinergie possibili e presenterà alcune proposte pratiche (come liste di controllo comuni) attualmente oggetto di dibattito da parte delle due autorità di gestione.

⁽⁹⁵⁾ Relazione speciale n. 4/2004 (di imminente pubblicazione).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.88. L'audit della Corte relativo a Interreg III ha riguardato la fase compresa tra la preparazione degli orientamenti della Commissione e le prime decisioni relative all'adozione dei progetti dei beneficiari. L'audit era inteso a fornire una risposta ai seguenti interrogativi:

- a) Gli orientamenti sono tali da facilitare il raggiungimento degli obiettivi dell'IC?
- b) La Commissione ha esaminato le proposte di PIC ricorrendo a una procedura d'esame adeguata e le decisioni sono state prese nei tempi previsti?
- c) I diversi partecipanti cooperano come previsto dagli orientamenti?
- d) La diagnosi di base relativa alla regione interessata è coerente con le priorità e le misure del PIC, come previsto dagli orientamenti?
- e) Sarà possibile misurare ex post i progressi realizzati?

5.89. Gli orientamenti d'Interreg III sono incentrati sulle procedure di attuazione dei programmi intesi a rafforzare la cooperazione. Tuttavia, essi sono stati resi disponibili dopo che la preparazione delle proposte di programma era iniziata da almeno un anno. Questi orientamenti non prevedono obiettivi mirati, misurabili e quantificabili. Non esistono indicatori per misurare, a livello globale, i progressi realizzati.

5.90. Erano state definite e instaurate le procedure che consentivano alla Commissione di esaminare le proposte di programma. I criteri di valutazione non sono stati però adeguatamente elaborati e, a fronte delle gravi carenze individuate a livello delle proposte, non sono stati apportati miglioramenti sufficienti. I programmi sono stati adottati in ritardo, circostanza che ha portato a un'interruzione nel processo di cooperazione tra regioni ammissibili e a un sottoutilizzo degli stanziamenti disponibili.

5.91. La preparazione dei programmi si è svolta nel quadro di un processo di consultazione, come raccomandano gli orientamenti. I partner dei vari Stati membri contribuiscono in genere all'attuazione in uno spirito di cooperazione. Sussistono tuttavia ostacoli per quanto riguarda la creazione di vere strutture comuni per l'esecuzione dei programmi di gestione e la ripartizione delle risorse finanziarie del FESR.

5.89. *Dati il gran numero di programmi transfrontalieri, l'eterogeneità delle zone interessate nonché l'obiettivo prioritario di sviluppare poli economici e sociali transfrontalieri, la Commissione ha favorito nei suoi orientamenti una impostazione dal basso verso l'alto. Per tale motivo, gli orientamenti per i capitoli A e C propongono settori prioritari in modo relativamente ampio e non esaustivo. Il valore aggiunto risiede nello sviluppo della cooperazione transfrontaliera e nell'effetto catalizzatore che ne deriva. Gli indicatori dovrebbero misurare i progressi compiuti in tale ambito. Tuttavia, il carattere immateriale di un gran numero di azioni ha ostacolato la messa a punto di indicatori obiettivo.*

Le grandi linee degli orientamenti erano conosciute dai principali interessati e la Commissione aveva con questi contatti regolari, molto prima della pubblicazione degli orientamenti.

5.90. *Pur essendo sempre possibile apportare delle migliorie, la Commissione ritiene di aver sufficientemente preparato le procedure e di aver ottenuto la correzione delle principali carenze, nei limiti imposti da una situazione di negoziato. I ritardi sono perlopiù dovuti al tempo necessario per la rettifica di tali carenze, data la necessità di ottenere l'accordo di tutti gli Stati membri interessati. L'impatto di tali ritardi sull'avviamento dei programmi è stato limitato.*

5.91. *La creazione di autentiche strutture comuni di gestione, aventi una propria personalità giuridica, faciliterebbe l'attuazione di programmi di cooperazione. La Commissione ha proposto un nuovo strumento giuridico nel pacchetto dei progetti di regolamenti relativi al nuovo periodo.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

5.92. In materia di coerenza, i programmi delle sezioni A e B comprendono analisi multiple, che sono però di scarsa utilità, essendo le priorità e le misure dettate da preoccupazioni di altra natura che non vengono spiegate nei programmi. Inoltre, non vengono operate delle scelte per risolvere problemi specifici legati alla presenza di una frontiera e le analisi non servono a definire la situazione di partenza rispetto alla quale verranno misurati i progressi. I primi progetti adottati sono stati preparati, e saranno attuati, grazie alla cooperazione dei diversi partner coinvolti. Non sempre, però, il loro contributo alla risoluzione dei problemi legati alle frontiere è degno di nota, dato che alcuni progetti si limitano a uno scambio di esperienze.

5.93. Gli indicatori non sono sufficienti per consentire una valutazione ex post dei progressi realizzati e non corrispondono sufficientemente agli obiettivi. Inoltre, alcuni indicatori dovrebbero essere definiti e le fonti d'informazione destinate ad alimentarli dovrebbero essere precisate. Nella maggioranza dei casi esaminati, lo strumento informatico era ancora inesistente.

5.94. Per il periodo attuale, la Corte raccomanda che i sistemi di indicatori di ciascun programma siano semplificati e migliorati, affinché se ne possa misurare in modo utile l'impatto. Si dovrebbero rafforzare i criteri di selezione dei progetti per incrementare il valore aggiunto di questi ultimi, ossia il loro contributo alla risoluzione dei problemi legati alle frontiere.

5.95. Se l'iniziativa fosse rinnovata dopo il 2006, la Commissione dovrebbe svolgere un'analisi per individuare eventuali problemi sussistenti legati alle frontiere. Qualunque sia l'approccio adottato, tale analisi servirebbe a fissare obiettivi concreti considerati prioritari per l'iniziativa, conferendole un valore aggiunto. Pertanto, si dovrebbero definire degli indicatori per sezione. Successivamente, la determinazione da parte della Commissione di criteri dettagliati per la valutazione delle proposte di programma permetterebbe di adottare un approccio proattivo nei confronti degli Stati membri. Le analisi richieste a livello di ciascun programma dovrebbero servire a fissare obiettivi specifici e a misurare i progressi a questo livello.

5.96. Gli orientamenti e i documenti metodologici dovrebbero essere disponibili prima dell'inizio della preparazione dei programmi; inoltre, il ruolo del valutatore ex ante e il contenuto del complemento di programmazione dovrebbero essere chiariti.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.92. *L'impostazione dal basso verso l'alto fa emergere preoccupazioni non rilevate dalle analisi degli esperti, ma espresse dalle autorità regionali e locali che concorrono alla strategia e alla scelta delle priorità. Poiché l'obiettivo complessivo dei PIC transfrontalieri è di contribuire allo sviluppo di poli economici e sociali transfrontalieri, ogni progetto che facilita la cooperazione in materia può partecipare a questo obiettivo.*

5.93. *La Commissione riconosce le difficoltà nel trovare indicatori opportuni, dato che il valore aggiunto delle iniziative Interreg si presenta sotto diverse forme. Il complesso degli indicatori dei singoli programmi Interreg III costituisce tuttavia un avvio promettente in questa direzione.*

La Commissione ha incoraggiato gli Stati membri ad attuare sistemi informatici per la gestione dei progetti e delle basi di dati per la raccolta delle informazioni in materia di indicatori.

5.94. *In seguito alle conclusioni raggiunte dalle valutazioni intermedie, la Commissione ha spesso insistito con le autorità di gestione dei programmi sul miglioramento dei sistemi di indicatori. Nel quadro del processo di semplificazione, essa ha invitato gli Stati membri a semplificare ed a limitare il numero dei rispettivi indicatori di risultato.*

5.95. *La Commissione ritiene che il valore aggiunto è maggiore se i PIC contribuiscono a far emergere poli economici transfrontalieri, anziché semplicemente a risolvere i problemi esistenti alle frontiere. La scelta di questa impostazione ha effetti sulla possibilità di prevedere indicatori standardizzati, anche se possono essere apportati miglioramenti in questo settore.*

5.96. *La Commissione presenterà gli orientamenti e i documenti metodologici molto prima dell'avviamento del prossimo periodo di programmazione. Essa sta riflettendo al ruolo che svolgerà la valutazione ex ante nell'elaborazione della nuova regolamentazione.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

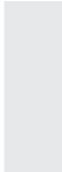
RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.97. Infine, per favorire la cooperazione, le risorse finanziarie destinate all'iniziativa non dovrebbero più essere ripartite per Stato membro, i lavori relativi agli strumenti legali della cooperazione dovrebbero essere ultimati e le raccomandazioni seguite.

5.97. *La Commissione valuterà la raccomandazione della Corte nel quadro dell'elaborazione del prossimo periodo di programmazione. La Commissione ha proposto un nuovo strumento giuridico nel pacchetto di progetti di regolamenti relativi al nuovo periodo.*

ALLEGATO 1
Azioni strutturali
Sistemi di gestione e di controllo

Valutazione da parte della Corte dell'applicazione del regolamento (CE) n. 438/2001 della Commissione relativo ai sistemi di gestione e di controllo negli Stati membri visitati									
Aspetti chiave dell'audit	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Chiara definizione, assegnazione e separazione delle funzioni (articolo 3)	Soddisfacenti procedure di verifica giornaliera della legittimità e della regolarità delle operazioni cofinanziate (articolo 4)	Pista di controllo sufficiente (articolo 7)	Procedure di recupero adeguate (articolo 8)	Assicurazione di affidabilità della certificazione delle spese (articolo 9)	Stato di avanzamento dei controlli per coprire almeno il 5 % della spesa totale ammissibile (articolo 10)	Organizzazione adeguata dei controlli riguardanti il 5 % della spesa (articoli 10-12)	Indipendenza e norme di audit dell'organismo che rilascia la dichiarazione alla chiusura del programma (articolo 15)	Esame dei sistemi di gestione e di controllo in vista del rilascio della dichiarazione alla chiusura del programma (articolo 16)
Turingia (Germania) FSE				(1)					
Paesi Bassi FSE									
Spagna FSE				(1)					
Grecia FSE				(1)			(n/v)		
Galizia (Spagna) FESR				(1)					(n/v)
Piemonte (Italia) FESR				(1)					
East Midlands (Regno Unito) FESR				(1)					
Hainaut (Belgio) FESR				(1)					
Puglia (Italia) FESR				(1)					
Andalusia (Spagna) FEOG-Orientamento				(1)					
Belgio SFOP fuori obiettivo 1				(1)					

(a)  Funziona bene: sono necessari pochi o lievi miglioramenti

(b)  Funziona, ma sono necessari miglioramenti

(c)  Non funziona

Per maggiori dettagli, cfr. paragrafi 5.47-5.54.

(1) Procedure non verificate in quanto la loro applicazione non era obbligatoria.

(n/v) Non verificate.

ALLEGATO 2
Seguito dato alle osservazioni chiave

Osservazioni	Misure adottate	Commenti	Risposta della Commissione
<p><i>Carenze dei sistemi di supervisione e di controllo, errori persistenti nei pagamenti</i></p> <p>Le carenze riscontrate nell'applicazione dei sistemi di supervisione e di controllo continuano a costituire un rischio per la legittimità e la regolarità delle spese. Sono stati constatati alcuni miglioramenti, ma i sistemi di gestione e di controllo negli Stati membri non sono ancora in grado di garantire il rispetto sistematico delle norme comunitarie. Si continuano a dichiarare spese inammissibili e ad effettuare pagamenti indebiti, sia nel corso dei programmi che alla loro chiusura. I problemi principali persistono, segnatamente la mancata applicazione, da parte degli Stati membri, di procedure previste nei regolamenti, la separazione non chiara delle funzioni e le carenze nei controlli espletati dalle autorità degli Stati membri.</p> <p>Permangono errori nelle spese relative alla chiusura dei programmi per il periodo 1994-1999 e a pagamenti intermedi per programmi del periodo 2000-2006. Errori individuati in singoli progetti confermano le carenze dei sistemi.</p> <p>(relazione annuale 1999, paragrafi 3.43-3.52; relazione annuale 2000, paragrafi 3.36-3.38, 3.44-3.56; relazione annuale 2001, paragrafi 3.56-3.64; relazione annuale 2002, paragrafi 5.22-5.32)</p>	<p>Per un gran numero di sistemi di gestione e di controllo degli Stati membri, la Commissione dispone soltanto di elementi probatori documentali. Essa si è impegnata ad aumentare il numero di audit, compresa la verifica delle spese oggetto delle domande di pagamento introdotte dagli Stati membri. La copertura degli audit è ancora limitata rispetto all'ambito dell'audit, ma essi evidenziano casi di inosservanza dei regolamenti da parte degli Stati membri.</p>	<p>Nonostante gli sforzi compiuti dalla Commissione per rafforzare la propria garanzia, non è possibile fornire alcuna garanzia sulla legittimità e regolarità delle operazioni alla base dei pagamenti comunitari. La Commissione, pertanto, non è ancora in grado di fornire alcuna garanzia sull'efficacia pratica dei sistemi di controllo.</p>	<p>Risposta della Commissione</p> <p>La Commissione ha effettuato notevoli progressi nella verifica dei sistemi di gestione e di controllo degli Stati membri per il periodo 2000-2006. Quando ha rilevato che questi non soddisfacevano la regolamentazione o non operavano in modo efficace, la Commissione ha consigliato miglioramenti ed in alcuni casi ha convenuto con lo Stato membro interessato piani d'azione globali di cui segue l'attuazione. Oltre alla sua attività di audit, la Commissione sorveglia quella effettuata dalle autorità degli Stati membri, discute con questi i rispettivi sistemi e fornisce orientamenti. In caso di seri dubbi sulla capacità dei sistemi di garantire la regolarità delle spese dichiarate, la Commissione sospende i pagamenti a favore dei programmi in questione. Come risultato di tale attività, nel 2003 le garanzie ottenute dalla Commissione sui sistemi nazionali erano in genere più ampie rispetto al 2002.</p> <p>Quanto ai programmi del periodo 1994-1999, la Commissione ritiene che l'approfondito controllo sulla documentazione di chiusura, le azioni di verifica della chiusura da essa condotte utilizzando un campione dei programmi determinato sulla base del rischio e l'applicazione di rettifiche finanziarie per audit inadeguati o per singoli errori costituiscono una base efficace per conseguire un ragionevole grado di sicurezza sulle spese cofinanziate.</p>
<p><i>Limiti della garanzia fornita dalla Commissione in merito al funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo</i></p> <p>I direttori generali responsabili delle azioni strutturali rilasciano una dichiarazione annuale sui rispettivi settori di intervento. La garanzia da loro fornita sulla legittimità e la regolarità delle spese si limita ai sistemi interni della Commissione e fornisce una garanzia limitata sul funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo negli Stati membri.</p> <p>Per il periodo 1994-1999, i direttori generali non hanno formulato riserve sui quattro Fondi strutturali. Ciò non è in linea con le osservazioni della Corte, confermate dalla Commissione, che segnalano numerose carenze dei sistemi.</p> <p>La Commissione ha spesso risposto alle osservazioni della Corte dichiarando che avrebbe effettuato controlli adeguati al momento della chiusura dei programmi 1994-1999. Tuttavia, la Commissione intende svolgere controlli sulle spese sottostanti dopo i pagamenti finali. Soltanto in casi eccezionali, la Commissione effettuerà controlli negli Stati membri prima del pagamento.</p> <p>(Relazione annuale 2002, paragrafi 5.10-5.14 e 5.21)</p>	<p>È stato espletato un numero ristretto di audit negli Stati membri. Inoltre, le dichiarazioni si basano sul presupposto che gli Stati membri assolvano i rispettivi obblighi di controllo e gestione conformemente alla normativa applicabile. Pertanto, per quanto riguarda le informazioni relative ai sistemi in vigore negli Stati membri e al loro possibile utilizzo, le dichiarazioni si limitano, in alcuni casi, a una valutazione negativa.</p>	<p>Sebbene siano stati compiuti sforzi per migliorare la qualità delle dichiarazioni, esse si limitano essenzialmente ai sistemi di controllo interno della Commissione. Esse non forniscono un'indicazione globale, nemmeno indiretta, della legittimità e regolarità delle spese gestite attraverso i sistemi vigenti negli Stati membri.</p>	<p>Il campo delle dichiarazioni si è ampliato con il completamento da parte delle direzioni generali delle rispettive valutazioni dei sistemi e con l'attuazione di ulteriori audit negli Stati membri. Tuttavia, le dichiarazioni vertono necessariamente sulle garanzie con riguardo alle spese effettuate dalla direzione generale nonché con riguardo alle attività e ai sistemi da questa attuati per assicurare la regolarità della spesa gestita dagli Stati membri.</p>
<p><i>Ritardi e lacune nella chiusura dei programmi 1994-1999</i></p> <p>Sono stati registrati soltanto progressi limitati per quanto riguarda la chiusura di programmi del precedente periodo di programmazione. Molte dichiarazioni di chiusura inviate dagli Stati membri alla Commissione erano incomplete e sono state respinte. La Commissione ha proceduto ai pagamenti finali sebbene non tutti i requisiti normativi fossero stati rispettati.</p> <p>(Relazione annuale 2002, paragrafi 5.36-5.38)</p>	<p>La Commissione ha un programma di audit ex post.</p>	<p>La maggior parte degli audit saranno svolti soltanto alla fine del 2004 o nel 2005.</p>	<p>Nonostante i ritardi nella presentazione e la qualità variabile della documentazione di chiusura trasmessa dagli Stati membri, nel 2003 la Commissione ha effettuato notevoli progressi nell'esame delle domande finali relative ai programmi 1994-1999. Essa ha iniziato nel 2002 gli audit di chiusura, completandone la maggior parte nel primo semestre del 2004 per alcuni Fondi.</p>
<p><i>Seguito limitato dato dalla Commissione ai risultati di audit</i></p> <p>Sebbene siano stati constatati dei miglioramenti, il seguito dato dalla Commissione ai risultati di audit della Corte non è sempre tempestivo, appropriato o completo. La Commissione raramente estende le proprie indagini al di là dei campioni esaminati dalla Corte, anche quando è assodato che gli errori individuati potrebbero interessare i sistemi.</p> <p>(Relazione annuale 2002, paragrafi 5.44-5.52)</p>	<p>La Commissione ha migliorato le azioni di follow-up, anche se permangono alcuni ritardi.</p>		

CAPITOLO 6

Politiche interne, compresa la ricerca

INDICE

	<i>Paragrafi</i>
Introduzione	6.1-6.2
Valutazione specifica nel quadro della dichiarazione di affidabilità	6.3-6.45
Obiettivi e ambito dell'audit	6.3
Valutazione dei sistemi di supervisione e controllo della Commissione	6.4-6.16
Attuazione delle norme di controllo interno	6.4-6.5
Valutazione preliminare del sistema di gestione e controllo del 6° PQ	6.6-6.11
Valutazione preliminare dei sistemi di gestione e controllo del Fondo europeo per i rifugiati nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia	6.12-6.16
Risultati dei test eseguiti sulle operazioni sottostanti autorizzate nel corso dell'esercizio finanziario	6.17-6.26
Analisi degli audit finanziari ex post della Commissione	6.27-6.33
Esame delle relazioni annuali di attività e delle dichiarazioni dei direttori generali	6.34-6.40
Conclusioni e raccomandazioni	6.41-6.45
Seguito dato alle osservazioni formulate nella relazione speciale n. 2/2002 «Socrate» e «Gioventù per l'Europa»	6.46-6.59
Osservazioni principali formulate nella relazione speciale n. 1/2004 riguardante il 5° PQ (1998-2002)	6.60-6.70

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

INTRODUZIONE

6.1. Le politiche interne dell'Unione europea riguardano principalmente la realizzazione e lo sviluppo del mercato unico e sono trattate in quattro sottosezioni complete del bilancio nonché in diverse linee di altre sottosezioni ⁽¹⁾:

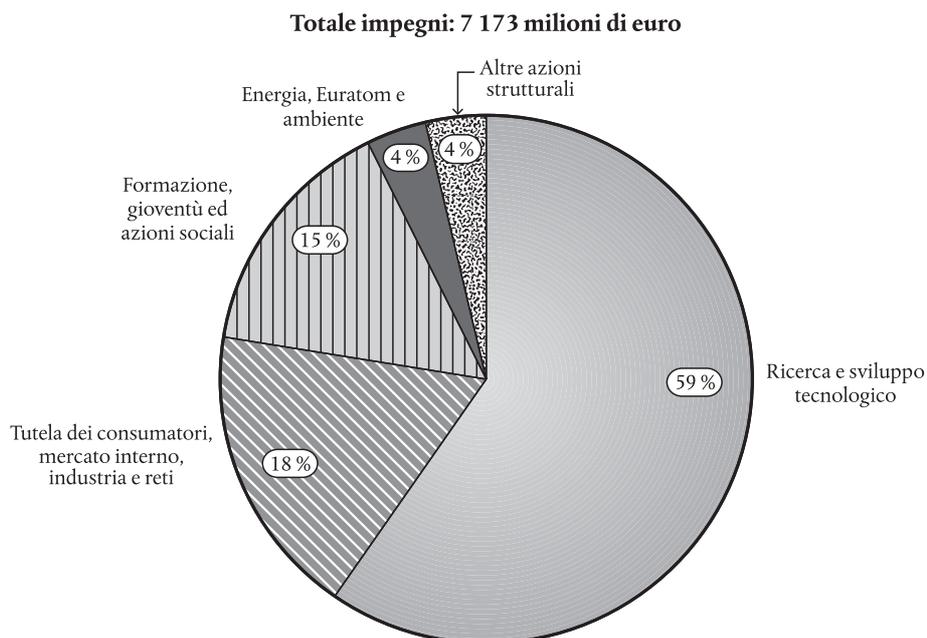
- istruzione, formazione professionale e gioventù (sottosezione B3);
- energia, controllo di sicurezza nucleare dell'Euratom e ambiente (sottosezione B4);
- protezione dei consumatori, mercato interno, industria e reti transeuropee (sottosezione B5) e
- ricerca e sviluppo tecnologico (sottosezione B6).

I **grafici 6.1 e 6.2** illustrano l'utilizzo degli stanziamenti nel 2003.

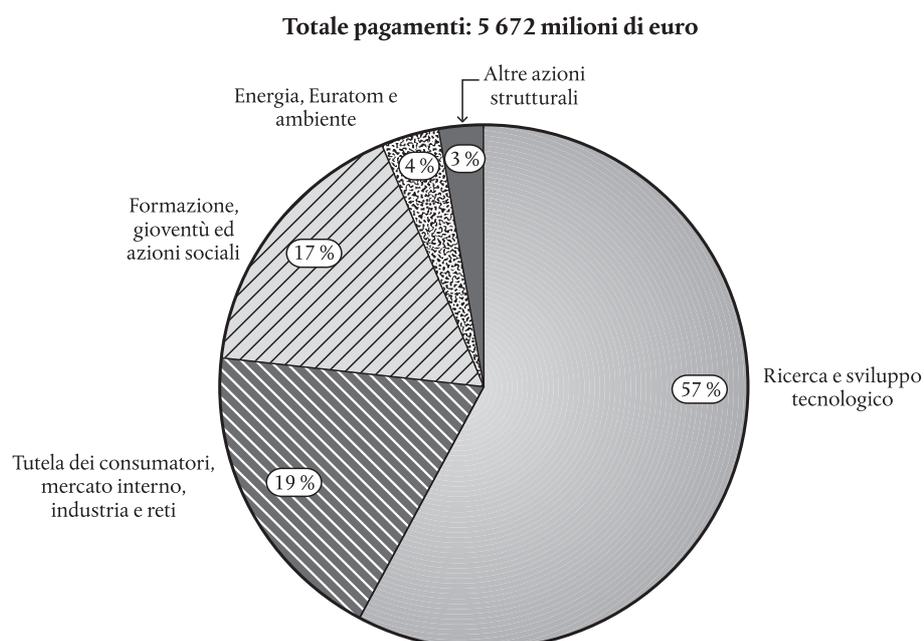
6.2. In seno alla Commissione, la responsabilità dell'attuazione delle politiche interne e della gestione della dotazione di bilancio corrispondente è suddivisa fra 14 direzioni generali ⁽²⁾; fra queste le principali, in termini di stanziamenti gestiti, sono le direzioni generali Ricerca, Energia e trasporti, Società dell'informazione, Istruzione e cultura e il Centro comune di ricerca.

⁽¹⁾ Altre azioni agricole, altre azioni di carattere regionale, trasporti, altre azioni nel settore della pesca e del mare (titoli da B2-5 a B2-9 della sottosezione B2) nonché azioni di informazione sulla politica agricola comune (articolo B1-382).

⁽²⁾ Direzioni generali Ricerca (RTD), Società dell'informazione (INFSO), Energia e trasporti (TREN), Imprese (ENTR), Pesca (FISH), Giustizia e affari interni (JAI), Istruzione e cultura (EAC), Ambiente (ENV), Salute e tutela dei consumatori (SANCO), Concorrenza (COMP), Mercato interno (MARKT), Affari economici e finanziari (ECFIN), Eurostat e Centro comune di ricerca (JRC).

Grafico 6.1 — Ripartizione degli impegni per settore di bilancio nel 2003

NB: Per informazioni più dettagliate cfr. grafici III e IV dell'allegato I.
 Fonte: Conti di gestione 2003.

Grafico 6.2 — Ripartizione dei pagamenti per settore di bilancio nel 2003

NB: Per informazioni più dettagliate cfr. grafici III e IV dell'allegato I.
 Fonte: Conti di gestione 2003.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

VALUTAZIONE SPECIFICA NEL QUADRO DELLA dichiarazione di AFFIDABILITÀ

Obiettivi e ambito dell'audit

6.3. L'audit mirava a contribuire alla dichiarazione di affidabilità della Corte sul bilancio generale tramite una valutazione specifica del settore delle politiche interne nel suo complesso. A questo scopo, si è esaminato in particolare il funzionamento di determinati sistemi di supervisione e controllo e si è valutato fino a che punto i controlli interni della Commissione siano in grado di garantire la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti. L'audit ha preso in esame i seguenti aspetti:

- l'ambiente in cui avviene il controllo interno della Commissione, relativamente a quattro delle quattordici direzioni generali competenti per il settore delle politiche interne, vale a dire le direzioni generali Ricerca, Società dell'informazione, Giustizia e affari interni, Istruzione e cultura,
- i sistemi di gestione e controllo del sesto programma quadro (6° PQ) in materia di ricerca e sviluppo tecnologico (RST) e del Fondo europeo per i rifugiati (FER) nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia,
- il test di un campione di impegni e pagamenti autorizzati nel 2003,
- le relazioni sugli audit finanziari della Commissione e
- le relazioni annuali di attività e le dichiarazioni dei direttori generali per i quattro servizi della Commissione sopra indicati ⁽³⁾.

⁽³⁾ Relazioni annuali di attività 2003 delle direzioni generali Ricerca (30 marzo 2004), Società dell'informazione (6 aprile 2004), Giustizia e affari interni (31 marzo 2004) e Istruzione e cultura (7 aprile 2004).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

*Valutazione dei sistemi di supervisione e controllo della Commissione***Attuazione delle norme di controllo interno***Ambito della verifica dell'attuazione delle norme di controllo interno della Commissione*

6.4. La Corte ha esaminato l'attuazione di otto delle ventiquattro norme di controllo interno ⁽⁴⁾ nell'ambito delle direzioni generali Ricerca, Società dell'informazione, Istruzione e cultura, Giustizia e affari interni, che avrebbero dovuto essere applicate entro la fine del 2003 e ha considerato se l'autovalutazione svolta dalla Commissione fosse accurata (cfr. capitolo 1, paragrafi 1.80-1.84) ⁽⁵⁾.

La Corte non condivide l'autovalutazione della Commissione in numerosi settori

6.5. L'attività di verifica della Corte ha confermato che, nel corso del 2003, le quattro direzioni generali hanno sostanzialmente rispettato i requisiti contenuti nelle norme di controllo interno della Commissione, con le seguenti eccezioni:

— presso la direzione generale Ricerca, l'attuazione delle norme n. 20 «Registrazione e correzione delle lacune del controllo interno» e n. 21 «Relazioni di audit» risultava sufficiente, mentre non appariva del tutto adeguato il monitoraggio delle azioni correttive adottate in relazione a tali norme (che era stato decentrato a livello di direzione) alla fine del 2003 ⁽⁶⁾. L'analisi ha peraltro confermato talune osservazioni formulate in precedenza dalla Corte riguardo all'insufficiente applicazione della norma n. 12 «Informazioni adeguate sulla gestione» ⁽⁷⁾,

6.5.

— La creazione dell'unità «Coordinamento e integrazione dei sistemi di controllo interno» presso la DG RTD, avvenuta nel febbraio 2004, dovrebbe contribuire a rafforzare il monitoraggio delle misure correttive.

Per quanto riguarda la norma di controllo n. 12, la Commissione prevede di completarne la realizzazione nel 2004.

⁽⁴⁾ Norme di controllo interno n. 11 «Analisi e gestione dei rischi»; n. 12 «Informazioni adeguate sulla gestione»; n. 14 «Rendicontazione inesatta»; n. 17 «Supervisione»; n. 18 «Eccezioni di registrazione»; n. 20 «Registrazione e correzione delle lacune del controllo interno»; n. 21 «Relazioni di audit» e n. 22 «Capacità di audit interno».

⁽⁵⁾ Commissione europea, COM(2000) 2203 del 13 dicembre 2000, e azione n. 78 del Libro bianco, unitamente a Commissione europea, Sintesi delle relazioni annuali di attività 2002 delle DG e dei servizi, COM(2003) 391 def. del 9. luglio 2003.

⁽⁶⁾ Situazione corretta nel febbraio 2004 con la creazione di un'unità centrale per il monitoraggio dell'attuazione delle azioni correttive.

⁽⁷⁾ Relazione speciale n. 1/2004 sulla gestione delle azioni indirette di RST nell'ambito del quinto programma quadro (5° PQ) in materia di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione (1998-2002), corredata delle risposte della Commissione, paragrafo 110.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- per quanto riguarda la direzione generale Società dell'Informazione, la Corte ritiene che i requisiti minimi siano attuati parzialmente in due casi. Per quanto riguarda la norma n. 12 «Informazioni adeguate sulla gestione», ciò è dovuto all'utilizzo non sistematico dello strumento di pianificazione IRMS (Sistema integrato di gestione delle risorse). Per quanto riguarda la norma n. 20 «Registrazione e correzione delle lacune del controllo interno», le nuove procedure sono di tipo formale, non sono spiegate con chiarezza e perciò rischiano di non essere sufficientemente efficaci.
- analogamente, nel caso della direzione generale Istruzione e cultura, l'attività di verifica della Corte ha rivelato che il sistema utilizzato per monitorare l'esecuzione del bilancio non era pienamente affidabile e avrebbe potuto comportare l'elaborazione di informazioni errate,
- presso la direzione generale Giustizia e affari interni, anche se le relazioni erano predisposte conformemente alla normativa, le informazioni sui ritardi di pagamento in esse contenute non sono risultate affidabili.

Conseguentemente, a parere della Corte, la norma n. 12 «Informazioni adeguate sulla gestione» non è stata rispettata nel 2003 da nessuno dei quattro servizi della Commissione presi in esame dalla Corte.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- *La DG INFSO ritiene che i requisiti minimi siano stati rispettati in maniera adeguata, ma concorda con la Corte sul fatto che vi è un margine di miglioramento per quanto riguarda l'efficacia delle procedure relative alla norma n. 20 (Identificazione e correzione delle lacune del controllo interno).*
- *La Commissione prevede di eliminare il rischio d'errore di codifica dei dati relativi all'esecuzione di bilancio mensile mediante una maggiore automazione dell'estrazione di tali dati.*
- *La DG JAI aveva già constatato la qualità insufficiente dei dati del DWH (Data Warehouse) utilizzati per l'elaborazione delle statistiche sui termini di pagamento; questo punto, sollevato dalla Corte, è stato oggetto di un commento da parte del direttore generale della DG JAI nel quadro della sua relazione annuale 2003. La Commissione ha già intrapreso le opportune azioni nel quadro dell'attuazione del nuovo sistema contabile.*

Per le ragioni sopra illustrate, la Commissione ritiene che la norma n. 12 sia stata adeguatamente rispettata.

Valutazione preliminare del sistema di gestione e controllo del 6° PQ

Ambito dell'analisi preliminare

6.6. Il 2003 è stato il primo anno di attuazione del sesto programma quadro di RST (6° PQ). Con un bilancio iniziale (preallargamento) di 17 500 milioni di euro, il programma riguarda il periodo 2002-2006 ⁽⁸⁾. Il 6° PQ viene attuato mediante strumenti specifici indirizzati a settori scientifici mirati, oltre che per sostenere

⁽⁸⁾ La dotazione del 6° PQ comprende 16 270 milioni di euro per la sezione Comunità europea (CE) e 1 230 milioni di euro per la sezione Euratom. Tale dotazione sarà incrementata dai contributi dei paesi terzi che firmeranno un accordo di cooperazione con la Comunità per partecipare al 6° PQ. Questa dotazione include 760 milioni e 290 milioni di euro, rispettivamente dalle sezioni CE e Euratom, per coprire le spese delle attività dirette di ricerca svolte dal Contro comune di ricerca.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

lo sviluppo ed il coordinamento delle politiche nazionali in materia di ricerca nell'Unione europea ⁽⁹⁾. Al pari del precedente programma quadro, le azioni indirette di RST del 6° PQ sono gestite congiuntamente da cinque direzioni generali (Ricerca, Società dell'informazione, Energia e trasporti, Imprese e Pesca). I pagamenti per azioni indirette di RST nell'ambito del 6° PQ, in gran parte anticipi, sono ammontati a 551,5 milioni di euro (pari al 9,7 % degli stanziamenti di pagamento per le politiche interne del 2003).

Adozione tempestiva del quadro normativo, ma ultimazione tardiva del contratto tipo

6.7. Per il 6° PQ, il regolamento (CE) n. 2321/2002 relativo alle regole di partecipazione delle imprese, dei centri di ricerca e delle università nonché alle regole di diffusione dei risultati della ricerca, è stato adottato il 16 dicembre 2002 dal Parlamento europeo e dal Consiglio, andando a completare il quadro normativo per il programma quadro in tempi decisamente inferiori rispetto al 5° PQ ⁽¹⁰⁾.

6.8. L'intento della Commissione era semplificare la gestione delle azioni indirette di RST del 6° PQ mediante l'uso di un unico contratto tipo, adatto a tutte le tipologie di intervento (ad eccezione delle borse Marie Curie) ⁽¹¹⁾. Tuttavia, poiché le nuove disposizioni contrattuali prevedono un gran numero di clausole speciali ed allegati specifici per i vari strumenti, non è stata conseguita alcuna

6.8. *La Commissione ritiene che la notevole riduzione del numero di contratti tipo costituisca un'importante semplificazione che contribuirà a migliorare la gestione del programma quadro e a ridurre errori ed interpretazioni errate a livello dei beneficiari finali. Nell'ottobre 2003 sono state adottate modifiche limitate alla versione iniziale del contratto tipo del 6° PQ e nel dicembre 2003 è stato approvato solo un numero ridotto di clausole speciali. D'altro canto, i progetti delle linee guida finanziarie sono disponibili sul sito web della Commissione già dall'estate 2003. In generale, la Commissione ritiene che non vi sia stato un clima di incertezza per i beneficiari finali nel corso delle trattative per i contratti per le azioni indirette di RST del 6° PQ.*

⁽⁹⁾ Nel 2003, le cinque direzioni generali hanno firmato 507 contratti per azioni indirette di RST del 6° PQ (vale a dire: reti di eccellenza, progetti integrati, progetti specifici mirati, azioni di cui all'articolo 169, progetti specifici di ricerca per le PMI, azioni per promuovere e sviluppare le risorse umane e la mobilità, azioni specifiche per promuovere l'infrastruttura di ricerca, azioni di coordinamento, azioni specifiche di supporto, iniziative infrastrutturali integrate) per un contributo comunitario complessivo di 1 945,7 milioni di euro. Il dato va confrontato con gli 846 contratti per le azioni indirette di RST del 5° PQ firmati nel 1999, il primo anno del precedente programma quadro di RST, per un contributo comunitario complessivo di 961,0 milioni di euro [cfr. relazione speciale n. 1/2004 sulla gestione delle azioni indirette di RST nell'ambito del quinto programma quadro (5° PQ) in materia di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione (1998-2002), corredata delle risposte della Commissione, paragrafi 59, 60, 132 e allegati 3a e 3b].

⁽¹⁰⁾ Il 6° PQ è stato adottato il 27 giugno 2002 con la decisione n. 1513/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio. I programmi specifici «Integrare e rafforzare lo spazio europeo della ricerca» e «Strutturare lo spazio europeo della ricerca» sono stati adottati il 30 settembre 2002, rispettivamente con le decisioni 834/2002/CE e 835/2002/CE del Consiglio [cfr. relazione speciale n. 1/2004 sulla gestione delle azioni indirette di RST nell'ambito del quinto programma quadro (5° PQ) in materia di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione (1998-2002), corredata delle risposte della Commissione, paragrafi 11-15].

⁽¹¹⁾ Relazione speciale n. 1/2004 sulla gestione delle azioni indirette di RST nell'ambito del quinto programma quadro (5° PQ) in materia di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione (1998-2002), corredata delle risposte della Commissione, paragrafo 15.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

effettiva semplificazione. Inoltre, la versione completa del contratto tipo per le azioni indirette di RST del 6° PQ è stata disponibile soltanto nel dicembre 2003 ⁽¹²⁾ e le linee guida finanziarie, che precisano i criteri di ammissibilità delle spese dichiarate dai beneficiari finali, sono state formalmente adottate soltanto in gennaio e successivamente modificate nell'aprile 2004 ⁽¹³⁾. A parere della Corte, questa adozione tardiva ha prodotto un inutile clima di incertezza (in particolare per la negoziazione di contratti per azioni indirette di RST del 6° PQ) e rischia pertanto di compromettere la legittima e regolare attuazione del 6° PQ.

Introduzione tardiva di un sistema informatico comune per il 6° PQ, non utilizzato da tutti i servizi della Commissione

6.9. Accogliendo una precedente raccomandazione della Corte ⁽¹⁴⁾, la Commissione si proponeva di accrescere l'efficacia dei propri controlli interni nell'ambito del 6° PQ mediante l'introduzione di un sistema informatico comune per la gestione di proposte, contratti e progetti. Tale sistema non sarà però utilizzato da tutti i servizi della Commissione: la direzione generale dell'Energia e dei trasporti continua infatti ad impiegare, per funzioni specifiche, il proprio sistema informatico. Inoltre, nel corso del 2003, il primo anno del periodo del 6° PQ, alcuni moduli del sistema informatico comune non erano ancora operativi. Tutto ciò ha reso meno efficaci controlli interni per il 6° PQ, in particolare per quanto riguarda la valutazione dell'adeguatezza della struttura giuridica e della solidità finanziaria dei partecipanti, nonché per la valutazione e la negoziazione delle proposte, ed ha altresì ridotto l'affidabilità delle informazioni sulla gestione della Commissione.

6.9. *La Commissione condivide l'opinione della Corte sulla necessità di un sistema informatico comune per la gestione dei programmi quadro di RST. Le direzioni generali che gestiscono questi programmi hanno collaborato alla realizzazione di un ufficio di gestione informatica congiunta che è divenuto operativo nel 2004.*

La DG TREN ha partecipato alla concezione del sistema informatico comune del 6° PQ e ha deciso di utilizzare tutti i suoi moduli eccetto il modulo del contratto. Nel contempo è stata realizzata un'interfaccia per consentire lo scambio di dati con il sistema comune.

La realizzazione di un sistema informatico comune rappresenta un grande progresso nell'applicazione dei sistemi della Commissione per la gestione dei programmi quadro europei di RST.

⁽¹²⁾ Contratto tipo adottato con decisione della Commissione C(2003)799/1 del 10.3.2003, modificata da C(2003)799/2 del 12.3.2003 e C(2003)3834 del 23.10.2003 (insieme con l'allegato II «Condizioni generali», l'allegato III per «Progetti integrati» e «Reti di eccellenza»; allegato III per «Iniziativa infrastrutturali integrate» adottato con decisione della Commissione C(2003)2029 del 2.7.2003; due insiemi di clausole speciali adottati con decisione della Commissione DL/2003/3004 (del 7 novembre 2003) e DL/2003/3188 (del 27 novembre 2003); clausole speciali mirate adottate con decisione della Commissione DL/2003/3140 (per «Organizzazioni internazionali») e DL/2003/3141 (per «Azioni specifiche di supporto comprendenti l'accesso transnazionale»), entrambe del 20 novembre 2003 e con decisione della Commissione DL/2003/3388 (per «Azioni specifiche di supporto per le infrastrutture») del 10 dicembre 2003.

⁽¹³⁾ Commissione europea, «Guide to Financial Issues relating to Indirect Actions of the Sixth Framework Programmes» (Guida agli aspetti finanziari inerenti alle azioni indirette del sesto programma quadro) versione aprile 2004.

⁽¹⁴⁾ Relazione speciale n. 1/2004 sulla gestione delle azioni indirette di RST nell'ambito del quinto programma quadro (5° PQ) in materia di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione (1998-2002), corredata delle risposte della Commissione, paragrafi 42-45 e 114.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Sono necessari ulteriori chiarimenti in merito ai certificati di audit

6.10. A parere della Corte, il requisito obbligatorio che prevede la certificazione dei rendiconti finanziari per le azioni indirette di RST del 6° PQ dovrebbe, nel lungo periodo, rafforzare in misura significativa il controllo esercitato dalla Commissione sulla spesa per i programmi quadro di RST. Tali certificati di audit sono rilasciati da un revisore esterno indipendente oppure, nel caso di organismi pubblici, da un funzionario pubblico competente. La Commissione non ha tuttavia fornito ai contraenti ed ai revisori esterni i chiarimenti necessari sull'ambito dell'audit, sugli obblighi del revisore esterno in materia di relazioni di certificazione e sul ruolo della Commissione nella verifica dell'adeguatezza dei certificati di audit per le azioni indirette di RST del 6° PQ ⁽¹⁵⁾. Secondo la Corte, il limite principale del sistema di certificazione del 6°PQ consiste nel fatto che i revisori esterni non sono tenuti a confermare se le spese sostenute fossero necessarie.

Il metodo di audit del 6° PQ non è stato accettato da tutti i servizi della Commissione

6.11. In linea con la riforma amministrativa della Commissione, gli audit finanziari *ex post* sono diventati uno degli elementi più importanti delle procedure di controllo della Commissione volte a valutare la legittimità e la regolarità dei pagamenti eseguiti per azioni indirette di RST del 6° PQ. La direzione generale della Ricerca, tenuto conto delle modifiche intervenute nell'ambiente di controllo del 6° PQ rispetto al precedente programma quadro, aveva proposto un approccio comune in materia di audit del 6° PQ: la proposta non è stata però ancora accettata da tutte e cinque le direzioni generali ⁽¹⁶⁾. Inoltre, nonostante la raccomandazione della Corte ⁽¹⁷⁾, tale proposta non stabilisce obiettivi chiari e misurabili per la portata dell'audit del 6° PQ (ad esempio l'obiettivo di sottoporre a controllo il 10 % di tutti i contraenti nel corso del 5° PQ).

6.10. *L'ambito dell'audit è sufficientemente definito nella formulazione del modello di certificato di audit accluso alle linee guida finanziarie per il 6° PQ. I revisori devono certificare che le spese richieste rispettano i criteri di ammissibilità come definiti nella base giuridica, eccetto la loro necessità. La valutazione della necessità è soggetta al monitoraggio scientifico garantito dai servizi della Commissione con l'assistenza di esperti esterni.*

6.11. *Le direzioni generali che gestiscono programmi quadro di RST hanno concordato, nel maggio 2004, i principi fondamentali per una strategia di audit comune per il 6° PQ e realizzeranno un meccanismo per l'attuazione dell'approccio comune di audit. Continueranno a collaborare in maniera intensa per definire principi più dettagliati e per scambiare informazioni sui risultati dei loro audit.*

La Commissione conferma l'obiettivo di sottoporre a controllo il 10 % di tutti i contraenti nel corso del 5° PQ. Per il 6° PQ la situazione è completamente diversa, in quanto l'introduzione di certificati di audit è generalizzata e la strategia di audit della Commissione si concentrerà sulla valutazione qualitativa del sistema basata sui certificati di audit.

⁽¹⁵⁾ Relazione speciale n. 1/2004 sulla gestione delle azioni indirette di RST nell'ambito del quinto programma quadro (5° PQ) in materia di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione (1998-2002), corredata delle risposte della Commissione, paragrafo 132.

⁽¹⁶⁾ Questo approccio prevede che la Commissione svolga, direttamente o indirettamente, tre tipi di audit: audit finanziari *ex post*, per verificare l'affidabilità dei certificati di audit che corredo i rendiconti finanziari delle azioni indirette di RST del 6° PQ; audit di conformità (cosiddetti «audit della gestione»), per garantire l'effettiva operatività dei nuovi strumenti (vale a dire «Reti di eccellenza» e «Progetti integrati»); audit finanziari *ex post* su quegli strumenti per i quali il certificato di audit non è richiesto, allo scopo di confermare l'ammissibilità delle spese dichiarate (cfr. direzione generale Ricerca, L4/RH/ER D (2003), Politica comune di audit delle DG per il 6° PQ, del 5 dicembre 2003)

⁽¹⁷⁾ Relazione speciale n. 1/2004 sulla gestione delle azioni indirette di RST nell'ambito del quinto programma quadro (5° PQ) in materia di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione (1998-2002), corredata delle risposte della Commissione, paragrafo 132.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Valutazione preliminare dei sistemi di gestione e controllo del Fondo europeo per i rifugiati nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*Ambito della valutazione preliminare*

6.12. La direzione generale della Giustizia e degli affari interni realizza programmi ed attività nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Nel 2003 sono stati impegnati stanziamenti pari a 138,7 milioni di euro per il titolo di bilancio B5-8 e i pagamenti sono ammontati a 101,8 milioni di euro.

6.13. Il Fondo europeo per i rifugiati (FER) (2000-2004), che sostiene gli Stati membri che ricevono i rifugiati e gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi, ha rappresentato nel 2003 il 28 % dei pagamenti complessivi in questo settore ⁽¹⁸⁾. Esso include tre diverse misure: l'accoglienza, l'integrazione e il rimpatrio volontario. La ripartizione delle risorse tra i 14 Stati membri che partecipano al FER ⁽¹⁹⁾ comprende un importo fisso annuo ed un importo variabile in funzione del numero di rifugiati e sfollati accolti nell'arco dei tre anni precedenti. Nel periodo 2000-2002, il numero dei richiedenti asilo è variato notevolmente da uno Stato membro all'altro. Tali variazioni, nonché le diverse scelte operate dagli Stati membri in materia di finanziamento delle tre misure, sono all'origine delle notevoli differenze per quanto riguarda il contributo comunitario per richiedente e per Stato membro.

6.14. La Corte ha esaminato le procedure di gestione e controllo del FER ed ha sottoposto a verifica un campione di pagamenti autorizzati nel 2003 presso la Commissione estendendo, laddove opportuno, la verifica al beneficiario finale.

⁽¹⁸⁾ Decisione 2000/596/CE del Consiglio, del 28 settembre 2000, che istituisce un Fondo europeo per i rifugiati (GU L 252 del 6.10.2000, pag. 12).

⁽¹⁹⁾ La Danimarca non partecipa al programma FER (cfr. considerando n. 23 della decisione 2000/596/CE).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Mancata documentazione delle procedure operative presso la direzione generale della Giustizia e degli affari interni

6.15. La norma di controllo interno n. 15 «Documentazione delle procedure» dispone che tutti i servizi della Commissione documentino integralmente le proprie procedure finanziarie e presentino manuali operativi aggiornati entro il 31 dicembre 2002 ⁽²⁰⁾. Contrariamente a quanto richiesto, alla fine del 2003 non esisteva ancora alcun manuale completo delle procedure operative per nessuno dei programmi gestiti dalla direzione generale della Giustizia e degli affari interni ⁽²¹⁾.

Carenze a vari livelli del sistema di controllo del FER

6.16. L'audit della Corte sul FER presso la Commissione, gli Stati membri e i beneficiari finali ha consentito di individuare le seguenti carenze:

- *adozione tardiva delle norme di esecuzione:* gli Stati membri hanno la responsabilità di garantire un ambiente adeguato per il controllo finanziario ⁽²²⁾. Sebbene il FER sia stato istituito nel settembre 2000, la Commissione ha definito le norme relative all'ammissibilità delle spese soltanto nel marzo 2001 e le norme relative alla gestione ed ai controlli negli Stati membri nel dicembre 2001. A causa di tale ritardo, durante la fase iniziale del programma, gli organismi intermedi nazionali incaricati della gestione non hanno potuto disporre di istruzioni precise ⁽²³⁾,

6.15. *Il personale responsabile della gestione dei programmi d'intervento finanziario ha a sua disposizione il vademecum delle procedure finanziarie della direzione generale, che contiene molti riferimenti che riguardano anche le procedure operative.*

È già stata avviata una riflessione volta a raccogliere, in manuali di procedure operative suddivisi per programmi, i diversi documenti standard esistenti e già accessibili su repertori informatici comuni di ciascun programma.

6.16.

- *La Commissione è cosciente del fatto che vi è un certo ritardo nell'adozione di diverse decisioni concernenti le modalità di esecuzione, dovuto in particolare alle necessarie consultazioni con gli Stati membri.*

Questo punto è fin d'ora oggetto di iniziative della Commissione nel quadro del Fondo europeo per i rifugiati – seconda fase.

⁽²⁰⁾ Articolo 15, requisiti minimi applicabili entro il 31 dicembre 2002 per la valutazione del controllo interno e dei rischi 2002 (ICRSA 2002), sintesi delle norme di controllo interno, minime e complete (<http://intracomm.cec.eu-admin.net/budg/document/crd/ics/baseline-en-1.03-final.pdf>).

⁽²¹⁾ Oltre alle linee guida predisposte a livello tecnico, che non erano ancora formalmente approvate dalla gerarchia, gli unici manuali disponibili presso la direzione generale della Giustizia e degli affari interni riguardavano le procedure finanziarie e la consultazione interservizi (in particolare il *Vademecum des Circuits financiers* (Vademecum dei circuiti finanziari), unità C1, Risorse umane, bilancio, informatica e sicurezza, ed il *Vademecum sur les procédures institutionnelles* (Vademecum delle procedure istituzionali), luglio 2003, DG JAI.01).

⁽²²⁾ Articolo 7 e articolo 18 della decisione 2000/596/CE del Consiglio.

⁽²³⁾ Decisione 2001/275/CE della Commissione, del 20 marzo 2001, recante modalità di applicazione della decisione 2000/596/CE del Consiglio per quanto riguarda l'ammissibilità delle spese e le relazioni sull'attuazione delle azioni cofinanziate dal Fondo europeo per i rifugiati (GU L 95 del 5.4.2001, pag. 27). Decisione 2002/307/CE della Commissione, del 18 dicembre 2001, recante modalità di esecuzione della decisione 2000/596/CE del Consiglio per quanto riguarda i sistemi di gestione e di controllo e le procedure di attuazione delle rettifiche finanziarie nell'ambito delle azioni cofinanziate dal Fondo europeo per i rifugiati (GU L 106 del 23.4.2002, pag. 11).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- *mancato rispetto dei criteri di ammissibilità*: il FER sostiene le misure di accoglienza, integrazione e rimpatrio dei rifugiati. A norma della decisione del Consiglio che istituisce il FER, il finanziamento del rimpatrio viene concesso a condizione che le persone interessate non abbiano acquisito una nuova nazionalità e non abbiano abbandonato il territorio dello Stato membro ⁽²⁴⁾. La Corte ha riscontrato che in Germania quest'ultima condizione non è stata rispettata,
- *carenze dell'ambiente di controllo negli Stati membri*: dal 2002 la Commissione ha effettuato visite in loco in tutti gli Stati membri interessati, allo scopo di sorvegliare i sistemi nazionali di gestione e controllo del FER. Diverse relazioni di monitoraggio segnalano carenze dell'ambiente di controllo negli Stati membri: l'impossibilità di verificare le procedure di gestione e controllo, una documentazione inadeguata della valutazione e della selezione dei progetti, l'inosservanza della normativa comunitaria in materia di ammissibilità dei progetti, una verifica insufficiente dell'ammissibilità delle spese da parte degli organismi intermedi e l'assenza dei previsti controlli a campione. Queste carenze mostrano la necessità di maggiori audit finanziari *ex post* nel settore da parte della Commissione, nonché di un rafforzamento dell'ambiente di controllo negli Stati membri ⁽²⁵⁾,
- *mancato rispetto, da parte degli Stati membri, dei requisiti specifici riguardanti i documenti giustificativi*: i sistemi di gestione e controllo degli Stati membri devono essere in grado di fornire una pista di controllo adeguata. Essa deve consentire di riconciliare i «conti sintetici» (vale a dire le dichiarazioni di spesa presentate alla Commissione dagli organismi intermedi) con le singole registrazioni di spesa e i documenti giustificativi conservati ai vari livelli dell'amministrazione e dai beneficiari finali ⁽²⁶⁾. Il controllo ha rivelato che ciò non è stato sempre possibile ⁽²⁷⁾,
- *anticipi dichiarati impropriamente come spese*: al momento di presentare alla Commissione i «conti sintetici», gli organismi intermedi devono confermare che le spese dichiarate sono state effettivamente sostenute, che sono ammissibili e che sono state registrate nella contabilità generale o fiscale del beneficiario finale. L'audit della Corte ha rilevato che anticipi versati dagli organismi intermedi ai beneficiari finali erano stati dichiarati alla Commissione come spese sostenute.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- *In base alle informazioni fornite dalla Corte, la Commissione ha sottoposto il problema allo Stato membro; se necessario, saranno attuate rettifiche finanziarie.*

- *Nel 2002 e 2003 la Commissione ha organizzato visite di monitoraggio in tutti gli Stati membri, nonché verifiche delle spese a livello dei progetti.*

Le visite di monitoraggio hanno dimostrato che erano possibili miglioramenti; le carenze sono state prese in considerazione nella programmazione dei controlli ex post.

- *Le constatazioni fatte dalla Corte sono state trasmesse allo Stato membro interessato e se necessario verranno decise le opportune rettifiche. La Commissione non mancherà di informare la Corte non appena avrà ricevuto gli elementi di risposta da parte dello Stato membro interessato.*

- *Nel 2002 la Commissione ha precisato le modalità d'attuazione, in particolare per quanto riguarda la definizione delle spese sostenute.*

Le constatazioni fatte dalla Corte sono state in seguito trasmesse allo Stato membro interessato e se necessario verranno decise le opportune rettifiche. La Commissione adotterà le misure adeguate per rammentare agli Stati membri le disposizioni contenute nella regolamentazione d'applicazione relativa al FER.

La definizione del concetto di «spesa ammissibile» è stata altresì integrata nella proposta della Commissione per la seconda fase del Fondo europeo per i rifugiati [COM(2004) 102 del 12.2.2004, articoli 20 e 23].

⁽²⁴⁾ Articolo 4, paragrafo 1, lettera c), della decisione 2000/596/CE del Consiglio.

⁽²⁵⁾ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2002, paragrafo 6.43.

⁽²⁶⁾ Articolo 4 della decisione 2002/307/CE della Commissione per quanto riguarda i sistemi di gestione e di controllo e le procedure di attuazione delle rettifiche finanziarie nell'ambito delle azioni cofinanziate dal Fondo europeo per i rifugiati.

⁽²⁷⁾ Per un'operazione sottoposta ad audit dalla Corte, la relazione intermedia predisposta dal beneficiario finale e trasmessa all'autorità nazionale non conteneva informazioni sufficienti a giustificare la spesa dichiarata. Tuttavia, l'importo è stato accettato integralmente e certificato alla Commissione e, su tale base, quest'ultima ha autorizzato il pagamento. Un'altra relazione finale riportava importi versati da un ufficio locale al beneficiario in Kosovo, ma il fascicolo corrispondente non conteneva alcuna documentazione giustificativa adeguata.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

*Risultati dei test eseguiti sulle operazioni sottostanti autorizzate nel corso dell'esercizio finanziario**Ambito dei test*

6.17. L'audit della Corte ha valutato la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti nel settore delle politiche interne sulla base di un campione casuale a livello di Commissione di novantatre pagamenti e nove impegni. Questo campione comprendeva pre-finanziamenti, pagamenti intermedi, finali e in un'unica soluzione, relativi ad azioni eseguite sulla base di decisioni della Commissione, accordi di sovvenzione e contratti di appalto. Nell'ambito del campione, quindici pagamenti, basati sulle dichiarazioni di spese sostenute, sono stati verificati anche presso il beneficiario finale.

6.18. Questo campione includeva otto pagamenti e due impegni per azioni indirette di RST del 6° PQ, a cui sono stati aggiunti diciassette pagamenti del titolo di bilancio B5-8 «Spazio di libertà, sicurezza e giustizia», quattro dei quali sono stati verificati presso il beneficiario finale.

Carenze riscontrate nel funzionamento dei controlli interni svolti dalla Commissione

6.19. In alcuni casi, i controlli svolti dalla Commissione hanno avuto portata troppo limitata o non sono stati sufficientemente rigorosi. Come, ad esempio, nel caso della concessione di sovvenzioni per le quali non è stato possibile fornire alcuna decisione della Commissione, o della gestione inadeguata dei contratti (comprese le modifiche ai contratti) e l'inosservanza delle procedure finanziarie applicabili per l'autorizzazione dei pagamenti. La Corte rileva che, in un alcuni casi, la documentazione dei controlli operati era ancora inadeguata.

6.20. Inoltre, in alcuni casi, la Commissione non si è attenuta alle procedure di concessione ed impegno. In altri due casi, alle riserve esplicitate espresse dalle unità di controllo interno della Commissione circa la regolarità della selezione dei contraenti e della gestione dei contratti di servizi non hanno fatto seguito le opportune azioni correttive.

6.21. In fase di verifica dell'ammissibilità e dell'accuratezza delle spese dichiarate dal beneficiario finale (o da autorità nazionali in qualità di organismo intermedio) e del trattamento dei pagamenti eseguiti sulla base di dichiarazioni di spesa, controlli inadeguati o inefficaci sono stati spesso all'origine di pagamenti superiori al dovuto eseguiti dalla Commissione.

6.19. Per quanto riguarda i casi a cui fa riferimento la Corte, gli aiuti comunitari non vengono concessi se non vi è una decisione; la constatazione contraria è dovuta ad un problema d'archiviazione di un documento risalente ad 8 anni fa; la Commissione ritiene che le modifiche contestate siano giustificate in tutti i casi specifici analizzati dalla Corte.

In seguito al controllo della Corte la correttezza dell'applicazione delle procedure finanziarie è stata esaminata dalla Commissione.

6.20. Nei due casi citati dalla Corte le raccomandazioni formulate ex ante dai servizi di controllo sono state seguite dalle misure che la Commissione ha giudicato adeguate.

6.21. In fase di trattamento dei pagamenti effettuati sulla base di dichiarazioni di spesa dei beneficiari finali, vengono eseguiti controlli sui documenti in base alle disposizioni contrattuali esistenti, mentre solo un audit finanziario completo a livello dei beneficiari può stabilire con certezza ed accuratezza la correttezza delle spese dichiarate. Per quanto riguarda i controlli sui documenti, la Commissione concorda pertanto sul fatto che la loro portata è limitata e che essi non possono fornire una piena garanzia della legittimità e della regolarità delle spese dichiarate. La Commissione ha quindi aumentato in misura significativa i propri audit finanziari a livello dei beneficiari negli ultimi anni (cfr. anche punto 6.29).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

6.22. Come negli anni precedenti, la Commissione ha spesso eseguito i pagamenti in ritardo. Questa constatazione è confermata dalle informazioni contenute nelle relazioni annuali di attività 2003 di alcune direzioni generali ⁽²⁸⁾.

Perplessità su dichiarazioni di spesa in eccesso da parte dei beneficiari di azioni indirette di RST

6.23. Nella sottosezione di bilancio B6 «Ricerca e sviluppo tecnologico», i pagamenti eseguiti nel 2003 a titolo di azioni indirette di RST del 6° PQ hanno riguardato prevalentemente anticipi successivi alla firma del contratto. La Corte non ha svolto audit su queste operazioni presso il beneficiario finale. Per quanto riguarda casi connessi a precedenti programmi quadro di RST, numerose dichiarazioni di spesa riportavano percentuali di finanziamento comunitario non corrispondenti a quelle del contratto, senza che ciò sia stato individuato dai controlli interni della Commissione. La Corte ribadisce le proprie perplessità sulla legittimità e la regolarità dei pagamenti basati sulle dichiarazioni di spesa, autorizzati dalla Commissione per il 5° PQ nel suo complesso, data la frequenza e l'incidenza di errori in questo settore ⁽²⁹⁾.

Le osservazioni formulate in precedenza sulle TEN-T hanno trovato conferma nei risultati dell'audit di quest'anno

6.24. Analogamente, per quanto riguarda le Reti transeuropee di trasporto (TEN-T) di cui al titolo di bilancio B5-7, l'audit di quest'anno ha confermato le osservazioni già formulate dalla Corte ⁽³⁰⁾. In particolare, dall'audit è emerso che la Commissione ha spesso autorizzato pagamenti intermedi e finali in assenza dei requisiti specifici stabiliti dalle disposizioni finanziarie di esecuzione.

Carenze nei controlli nello «Spazio di libertà, sicurezza e giustizia»

6.25. Per quanto riguarda il titolo di bilancio B5-8 «Spazio di libertà, sicurezza e giustizia», il regolamento non è stato correttamente applicato dagli organismi intermedi degli Stati membri. Sono state accettate richieste di finanziamento presentate dopo la scadenza ufficiale.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6.22. La Commissione verifica con particolare attenzione l'indicatore relativo ai tempi dei pagamenti e ha compiuto ulteriori progressi.

In un certo numero di casi, i ritardi osservati nell'esecuzione dei pagamenti sono dovuti alla messa a disposizione differita degli stanziamenti all'inizio dell'esercizio, a controlli complementari o alla richiesta di nuovi documenti giustificativi e queste circostanze non vengono sempre correttamente registrate come eventi che determinano un'interruzione del periodo di riferimento per l'esecuzione del pagamento in questione.

6.23. Onde risolvere il problema delle dichiarazioni di spesa errate presentate dai beneficiari, la Commissione ha adottato una serie di misure correttive. Per quanto riguarda il 5° PQ, il numero di audit finanziari a livello dei beneficiari è notevolmente aumentato. La Commissione ha inoltre compiuto uno sforzo concertato per garantire coerenza e uniformità delle interpretazioni e applicazioni giuridiche mediante il piano d'azione elaborato a seguito della sintesi della Commissione delle relazioni annuali d'attività 2001 [comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio — Sintesi delle relazioni annuali di attività e delle dichiarazioni dei direttori generali e dei capi servizio, COM(2002) 426 def., del 24.7.2002].

Per il 6° PQ le misure adottate comportano una semplificazione delle norme, l'uso di certificati di audit e l'introduzione di sanzioni.

6.24. La Commissione ritiene, come già specificato nella sua risposta alla relazione annuale della Corte dei conti sull'esercizio 2002 (paragrafi 6.35 e 6.36), che siano stati soddisfatti i requisiti specifici per i pagamenti intermedi e finali. La differenza di interpretazione delle attività ammissibili al finanziamento in quanto studi verrà affrontata in una definizione rivista degli studi e dei lavori da integrare nel vademecum TEN-T per i beneficiari.

6.25. La Commissione rammenterà agli Stati membri le disposizioni contenute nella decisione 2000/596/CE.

⁽²⁸⁾ La relazione annuale di attività 2003 della DG RTD, ad esempio, indica che le scadenze non sono rispettate dalla Commissione in oltre il 60 % dei casi.

⁽²⁹⁾ Relazione speciale n. 1/2004 sulla gestione delle azioni indirette di RST nell'ambito del quinto programma quadro (5° PQ) in materia di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione (1998-2002), corredata delle risposte della Commissione, paragrafi 90-100 e 129.

⁽³⁰⁾ Relazione annuale della Corte dei conti sull'esercizio 2001, paragrafi 4.27-4.30; Relazione annuale sull'esercizio 2002, paragrafi 6.33-6.36.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Inosservanza dei requisiti contrattuali da parte dei beneficiari finali

6.26. Gli errori individuati a livello di beneficiari finali hanno riguardato principalmente l'inosservanza dei requisiti contrattuali. Al pari degli anni precedenti, è emerso che i beneficiari fatturano spese in eccesso, a causa principalmente di un calcolo errato delle spese sostenute in relazione all'attività finanziata, oppure dichiarano spese non ammissibili, spese non effettivamente sostenute o spese relative ad attività non ammissibili.

*Analisi degli audit finanziari ex post della Commissione**Modesto incremento delle attività di audit*

6.27. Nel settore delle politiche interne, la Commissione procede in misura crescente ad audit finanziari *ex post*, come raccomandato dalla Corte nel parere sul modello di audit unico (*single audit*)⁽³¹⁾, che sono effettuati in gran parte, per conto della Commissione, da revisori esterni. Come negli anni precedenti, la Corte ha esaminato le relazioni degli audit finanziari *ex post* della Commissione nel settore delle politiche interne completate nel corso dell'esercizio finanziario. Complessivamente, in questo settore, il numero degli audit completati è salito da 511 nel 2002 a 579 nel 2003 (cfr. **tabella 6.1**). Analogamente, il numero totale dei contratti sottoposti a verifica è salito da 800 a 944. Ciononostante, sei direzioni generali su quattordici hanno registrato una flessione sia degli audit effettuati, sia del numero di contratti sottoposti a controllo. Per la prima volta dalla sua creazione nel 1999, la direzione generale della Giustizia e degli affari interni ha effettuato un numero esiguo di audit finanziari *ex post*.

6.28. Tutti gli audit svolti dalla direzione generale per la Salute e la tutela dei consumatori nel 2003 hanno riguardato azioni in campo veterinario. Questi audit hanno portato ad aggiustamenti finanziari a favore della Commissione pari a circa 95,5 milioni di euro. Nel 2003 la direzione generale del Mercato interno non ha svolto ispezioni o audit finanziari.

6.26. Il tipo di errori identificati dagli audit della Corte a livello dei beneficiari è molto simile a quelli constatati mediante gli audit dei beneficiari effettuati dalla Commissione stessa. Per quanto riguarda la ricerca, gli errori sono connessi principalmente all'errata applicazione di retribuzioni medie per i costi del personale e ad errori di calcolo per i costi indiretti. Alcuni requisiti contrattuali, che hanno creato problemi in passato, sono stati semplificati nei contratti del 6° PQ.

6.27. Le attività di audit per le azioni di ricerca si sono globalmente intensificate. Per il 2002 e 2003 gli audit erano connessi solamente alla ricerca. Onde raggiungere l'obiettivo del 10 % fissato per i contratti del 5° PQ, la DG TREN stima che vadano eseguiti 40-50 audit ogni anno, corrispondenti a 80-100 contratti. Per il periodo 2002-2004, verrà raggiunto l'obiettivo del numero medio di audit (40-50) e di contratti sottoposti a audit (80-100) per la DG TREN.

Nel 2003 è iniziata l'attuazione del piano di audit della JAI benché, date le limitate risorse umane a disposizione, abbia potuto avere luogo solo un numero limitato di audit.

⁽³¹⁾ Parere n. 2/2004 sul modello di audit unico (*single audit*) (e proposta concernente un quadro di controllo interno comunitario).

Tabella 6.1 — Settore delle politiche interne — Audit completati dalla (o per conto della) Commissione nel 2003 ⁽¹⁾ ⁽²⁾

Direzione generale	Numero di audit completati		Numero di contratti controllati		Numero di contratti aperti		Valore dei contratti controllati (milioni di euro)		Valore dei contratti aperti (milioni di euro)		Importi recuperabili o pagamenti ridotti a seguito degli audit (milioni di euro)		valore % dei contratti controllati	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	Importi	valore % dei contratti controllati		
AGRI — Agricoltura	15	12 ⁽⁸⁾	21	19	268	268	30,5	29,8	68,7	52,9	2,9 ⁽⁷⁾	10	0,7	3
EAC — Istruzione e cultura	32	126	47	173	19 424	19 424	30,8	95,5	689,1	743,9	0,6	2	2,4	3
EMPL — Occupazione e affari sociali	21	17	39	19	1 559	1 559	10,4	7,1	116,8	125,9	0,5	4	0,2	3
TREN — Energia e trasporti	50	26	111	37	2 133	1 630	754,6 ⁽⁵⁾	53,1	2 084,3	2 061,6	3,3	0	0,8	2
ENTR — Imprese	18	45	24	62	1 641	1 463	15,5	39,7	272,0	162,5	0,4	2	0,0	0
ENV — Ambiente	32	23	34	52	1 790	1 711	12,1	35,7	333,1	352,6	0,6	5	0,2	1
FISH — Pesca	21	27	39	44	182	133	8,8	9,0	142,2	116,4	0,2	2	0,2	2
JAI — Giustizia e affari interni	2	4	14	20	13	13	42,7	65,2	32,5	31,7	1,8	4	3,7	6
SANCO — Salute e tutela dei consumatori	0	8	0	30	923	923	n.a.	3,6	n.a.	95,9	0,1	n.a.	0,2	6
	17		17		n.a.	n.a.	7,2		n.a.		0,2	3	0,0	
	7	6	7	9	n.a.	2	958,4	691,0	n.a.	691,0	515,8	54	95,5	14
INFOS — Società dell'informazione	54	74	107	197	3 984	2 859	58,6	66,4	1 855,2	3 040,0	2,4	4	1,2	2
MARKT — Mercato interno	1	0	31	0	113	54	4,2	0,0	9,8	4,2	0,0	0	0,0	
RTD — Ricerca	237	208	297	258	14 981	8 229	80,6 ⁽⁶⁾	181,4	4 594,0	3 045,0	3,9	5	3,1	2
TAXUD — Fiscalità e unione doganale	4	3	12	24	191	98	1,1	0,3	58,9	44,8	0,0	0	0,0	0
TOTALE	511	579	800	944	38 366	38 366	2 015,6	1 277,6	10 256,5	10 568,5	532,6	12	108,2	8

⁽¹⁾ Le cifre relative al 2002 sono state modificate rispetto alla relazione annuale della Corte per il 2002 per tener conto di ulteriori informazioni fornite dalla Commissione.

⁽²⁾ Definizioni usate in questa tabella:

— Numero di audit completati: numero di audit finanziari che hanno dato luogo nel corso dell'anno alla stesura di una relazione di audit definitiva.

— Numero di contratti aperti: numero di contratti firmati durante l'anno che non sono stati ancora completati, più il numero totale dei contratti aperti all'inizio dell'anno, che non sono stati completati nel corso dell'anno. Per «contratto» si intendono sia i contratti (un'azione a compartecipazione finanziaria o un contratto aggiudicato attraverso procedure di gara pubblica), sia le sovvenzioni (in cui è stato raggiunto un accordo finanziario). Un «contratto completato» è un contratto le cui condizioni sono state soddisfatte, tutti gli esami finanziari e tecnici sono stati completati e il pagamento finale eseguito.

— Valore dei contratti controllati: il valore della sola parte dei contratti di un contraente controllata in loco.

— Importo recuperabile: importi calcolati negli audit in loco come recuperabili e documentati nelle relazioni di audit.

⁽³⁾ Azioni veterinarie e fitosanitarie. Il «valore dei contratti controllati» corrisponde in questo caso al finanziamento massimo da parte dell'UE.

⁽⁴⁾ Misure di controllo nel settore della pesca. Per «contratto» si intende qui il programma di uno Stato membro; il valore dei contratti controllati corrisponde qui al valore degli elementi di un programma esaminati; il valore dei contratti aperti corrisponde qui al valore totale delle misure pluriennali per tutti gli Stati membri.

⁽⁵⁾ Le cifre relative al 2002 includono unicamente gli audit relativi al settore della ricerca.

⁽⁶⁾ Questo importo corrisponde al totale delle dichiarazioni di spesa sottoposte ad audit.

⁽⁷⁾ Questo importo comprende un pagamento di 2 milioni di euro in sospeso destinato ai Paesi Bassi nell'ambito del progetto «Idea» (Identificazione degli animali).

⁽⁸⁾ Il numero di audit comprende 2 audit effettuati nell'ambito di «Idea» (Identificazione degli animali) nei Paesi Bassi e in Spagna a titolo della linea di bilancio B1-3 6 0.

Fonte: Commissione europea.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Audit finanziari ex post su azioni indirette di RST — Per raggiungere gli obiettivi stabiliti sono necessarie ulteriori azioni

6.29. Nel 2003 le cinque direzioni generali che gestiscono i programmi quadro di RST hanno completato 373 audit finanziari ex post su 589 contratti riguardanti azioni indirette di RST (cfr. **tabella 6.2**). Al pari degli anni precedenti, la maggior parte degli audit è stata svolta dalla direzione generale della Ricerca. Nel 2003 la maggioranza degli audit effettuati dalla Commissione (o per conto di quest'ultima) ha riguardato azioni indirette di RST nell'ambito del 5° PQ (320 audit su un totale di 373).

Tabella 6.2 — Direzioni generali responsabili dei programmi quadro RST — Tabella riassuntiva degli audit completati nel 2002 e nel 2003

Direzione generale responsabile		Audit relativi alla RST completati nel 2002 e nel 2003 ⁽¹⁾									
		Totale degli audit completati				Totale dei contratti sottoposti ad audit				Rapporto contratti/audit	
		2003		2002		2003		2002		2003	2002
DG RTD	Interni	23	11,1 %	27	11,4 %	28	10,9 %	31	10,4 %	1,2	1,1
	Esterni	185	88,9 %	210	88,6 %	230	89,1 %	266	89,6 %	1,2	1,3
	Totale DG	208	100,0 %	237	100,0 %	258	100,0 %	297	100,0 %	1,2	1,3
DG INFOS	Interni	5	6,8 %	7	13,2 %	7	3,6 %	7	6,5 %	1,4	1,0
	Esterni	69	93,2 %	46	86,8 %	190	96,4 %	100	93,5 %	2,8	2,2
	Totale DG	74	100,0 %	53	100,0 %	197	100,0 %	107	100,0 %	2,7	2,0
DG TREN	Interni	1	4,0 %	5	10,0 %	0	2,7 %	11	10,0 %	1,0	2,2
	Esterni	24	96,0 %	45	90,0 %	36	97,3 %	99	90,0 %	1,5	2,2
	Totale DG	25	100,0 %	50	100,0 %	37	100,0 %	110	100,0 %	1,5	2,2
DG ENTR	Interni	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %	n.appl.	n.appl.
	Esterni	39	100,0 %	16	100,0 %	53	100,0 %	22	100,0 %	1,4	1,4
	Totale DG	39	100,0 %	16	100,0 %	53	100,0 %	22	100,0 %	1,4	1,4
DG FISH	Interni	27	100,0 %	21	100,0 %	44	100,0 %	39	100,0 %	1,6	1,9
	Esterni	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %	n.appl.	n.appl.
	Totale DG	27	100,0 %	21	100,0 %	38	100,0 %	39	100,0 %	1,6	1,9
<i>Totale audit interni</i>		56	15,9 %	60	15,9 %	80	14,2 %	103	15,3 %	1,4	1,5
<i>Totale audit esterni</i>		317	84,1 %	317	84,1 %	499	85,8 %	487	84,7 %	1,6	1,5
Totale		373	100,0 %	377	100,0 %	579	100,0 %	590	100,0 %	1,6	1,5

⁽¹⁾ Le cifre relative al 2002 sono state modificate rispetto alla relazione annuale della Corte per il 2002 per tener conto di ulteriori informazioni fornite dalla Commissione.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

6.30. Il metodo di audit della Commissione nel settore della ricerca prevede un obiettivo di audit complessivo pari al 10 % dei contraenti nel corso del 5° PQ ⁽³²⁾. In base alle informazioni fornite dalla direzione generale della Ricerca, gli audit completati nel 2003 hanno riguardato il 3,9 % della popolazione di contraenti suscettibile di essere sottoposta ad audit definita dalla Commissione. Conseguentemente, l'attività di audit della Commissione si colloca al di sotto dell'obiettivo per il quarto anno consecutivo ⁽³³⁾. A meno che la Commissione non potenzi ulteriormente le proprie attività di audit per il 5° PQ, è improbabile che l'obiettivo venga raggiunto ⁽³⁴⁾.

Le statistiche della Commissione sugli audit finanziari ex post mostrano un'incidenza di errori per i programmi quadro di RST inferiore rispetto agli audit della Corte

6.31. Per quanto riguarda i contratti per azioni indirette di RST del 5° PQ sottoposti a verifica dalla Corte dal 2001 al 2003, i servizi della Commissione hanno proceduto a aggiustamenti finanziari pari, in media, al 21,6 % delle spese dichiarate dai beneficiari. Secondo la Corte, come già indicato in precedenza, questo tasso non può essere estrapolato al bilancio totale per il 5° PQ ⁽³⁵⁾. A titolo di paragone, le statistiche della Commissione sugli audit finanziari ex post mostrano, per le direzioni generali che attuano i programmi quadro di RST, un'incidenza di errori significativamente inferiore a quella risultante dagli audit della Corte (cfr. **tabella 6.1**).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6.30. *La Commissione ha fissato l'obiettivo generale di sottoporre a controllo il 10 % di tutti i contraenti nel corso del 5° PQ.*

La Commissione ha confermato che continuerà i propri audit sui contraenti del 5° PQ, in quanto sono in corso progetti pluriennali ed è già stato realizzato un nuovo contratto quadro con una società di audit esterna a questo scopo. La Commissione prevede che l'obiettivo generale di audit per il 5° PQ possa essere raggiunto alla fine delle relative attività.

Le direzioni generali che gestiscono programmi quadro di RST hanno precisato le proprie intenzioni nel contesto del lancio delle procedure di appalto per i contratti quadro con revisori esterni.

La Commissione prevede di sottoporre ad audit entro il 2006/2007 un numero sufficientemente ampio di contraenti per raggiungere l'obiettivo fissato.

6.31. *I dati della Commissione sugli audit finanziari ex-post in questione si basano sui 333 audit conclusi relativi a 556 contratti per azioni indirette di RST. Il numero significativo di audit della Commissione costituisce una base affidabile per conclusioni generali in merito alla qualità del relativo sistema.*

Le direzioni generali che gestiscono programmi quadro di RST hanno comunicato i propri dati con maggiori dettagli nelle proprie relazioni annuali di attività.

⁽³²⁾ Risposta scritta della Commissione al questionario della commissione per il controllo dei bilanci del Parlamento europeo, paragrafo 4.3, del 21 dicembre 2001. Cfr. anche relazione annuale della Corte dei conti sull'esercizio finanziario 1999, corredata delle risposte della Commissione, paragrafo 4.23.

⁽³³⁾ L'indice è stato pari al 9,2 % per il 2000, all'8,5 % per il 2001 ed al 4,8 % per il 2002. Cfr. anche relazione annuale della Corte dei conti sull'esercizio 2002, paragrafo 6.46.

⁽³⁴⁾ Il contratto di servizio della Commissione prevede che alle società di revisione esterne si possa chiedere di sottoporre a verifica, ad un prezzo fisso, fino ad un massimo di tre contratti per soggetto, con l'obbligo di consegnare la relazione finale di audit entro sei mesi. Per incrementare la copertura degli audit, la Commissione potrebbe richiedere alle società di revisione di effettuare più audit per ogni incarico.

⁽³⁵⁾ Relazione speciale n. 1/2004 sulla gestione delle azioni indirette di RST nell'ambito del quinto programma quadro (5° PQ) in materia di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione (1998-2002), corredata delle risposte della Commissione, paragrafo 98.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Procedure di monitoraggio inadeguate per gli audit finanziari ex post della direzione generale dell'Istruzione e della cultura

6.32. La Corte ha analizzato 43 relazioni di audit (relative a 56 contratti per diversi programmi) completate nel 2003 da società di revisione esterne per conto della Commissione nonché il monitoraggio svolto al riguardo dalla direzione generale dell'Istruzione e della cultura. I contratti sottoposti a verifica comprendevano dichiarazioni di spesa presentate dai beneficiari finali per un totale di 18,4 milioni di euro, di cui 14,3 milioni di euro accettati dalla Commissione. In oltre la metà di questi casi, i revisori esterni hanno raccomandato aggiustamenti finanziari delle dichiarazioni di spesa dichiarate e accettate dalla Commissione. Questo principalmente a causa dell'assenza di documenti giustificativi adeguati delle spese sostenute, dell'indicazione di spese iscritte in bilancio invece di spese effettivamente sostenute o della dichiarazione di spese sostenute al di fuori del periodo di ammissibilità.

6.33. Inoltre, l'esame compiuto dalla Corte sui fascicoli di audit ha rivelato altre carenze, quali:

- relazioni di audit incomplete accettate dalla Commissione,
- tempi indebitamente lunghi tra lo svolgimento dell'audit e la trasmissione dei relativi risultati della Commissione e
- irregolarità nella gestione dei contratti da parte della Commissione.

In taluni casi, i contraenti sottoposti a verifica avevano stipulato anche altri contratti con la medesima direzione generale o con altri servizi della Commissione. In questi casi, le procedure di monitoraggio della Commissione dovrebbero consentire di verificare se esistono problemi analoghi nell'ambito degli altri contratti.

6.32. Alcune spese sono risultate non ammissibili; è stato possibile scoprirlo solo mediante audit in loco, che la DG EAC si sforza di intensificare.

Il programma di audit della DG EAC privilegia in particolare l'inclusione di progetti che la DG considera come potenzialmente più rischiosi o che, in base all'analisi dei conti, potrebbero comportare anomalie.

La DG EAC sta diventando inoltre più esigente per quanto riguarda il rispetto, da parte dei beneficiari, delle disposizioni contrattuali, operando nel contempo per una loro semplificazione. Grazie a questi due elementi vi dovrebbe essere una riduzione di tali anomalie relativamente ai beneficiari; va altresì notato che questi ultimi dispongono a volte di strutture amministrative meno sviluppate in questo settore rispetto ad altri (piccole ONG).

6.33.

— Gli audit analizzati dalla Corte corrispondono ad un periodo di rodaggio di questo tipo di audit esternalizzati. La Commissione ammette che è possibile che alcuni elementi non fondamentali non fossero presenti nelle prime relazioni di audit che le sono state presentate. La Commissione ha cura di accettare e convalidare le relazioni provvisorie di audit redatte dalle società di revisione dei conti soltanto quando sono conformi alle condizioni ed al livello di qualità richiesti dai contratti quadro conclusi tra la Commissione e dette società.

— La Commissione sottolinea che i ritardi constatati dalla Corte tra la missione di audit e il ricevimento della relazione finale da parte dell'unità operativa sono dovuti in parte ai termini, non modificabili nel rispetto delle norme, entro i quali coloro che vengono sottoposti all'audit hanno facoltà di reagire al progetto di relazione.

La Commissione si sforza tuttavia di ridurre i ritardi constatati dalla Corte.

— I contratti relativi ai progetti sottoposti ad audit sono stati conclusi in un periodo in cui i requisiti contrattuali relativi ai beneficiari erano meno ben definiti.

La Commissione provvederà ad un miglior incrocio delle informazioni risultanti dagli audit effettuati riguardo ad un determinato programma con quelle relative ai finanziamenti che i beneficiari interessati hanno potuto ricevere a titolo di altri programmi; le caratteristiche di alcuni beneficiari (in particolare i beneficiari ricorrenti) o di alcuni progetti vengono prese in considerazione al momento della fissazione del programma di audit.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

*Esame delle relazioni annuali di attività e delle dichiarazioni dei direttori generali**Ambito della verifica*

6.34. La Corte ha esaminato le relazioni annuali di attività di 11 direzioni generali analizzando la coerenza e la plausibilità delle informazioni contenute nelle relazioni annuali di attività 2003 di quattro direzioni generali, parallelamente alla valutazione dei sistemi di supervisione e controllo della Commissione ⁽³⁶⁾.

Miglioramento generale della presentazione dei diversi aspetti presi in esame nelle relazioni annuali di attività

6.35. La Corte ha rilevato un miglioramento complessivo della qualità delle relazioni rispetto al 2002. In generale, la struttura ed il contenuto sono conformi alle linee guida emanate dal segretario generale e dalla direzione generale del Bilancio ⁽³⁷⁾.

6.36. Come nel 2002, tutti gli undici direttori generali hanno dichiarato di aver ottenuto una garanzia ragionevole della legittimità e regolarità dei fondi gestiti sotto la propria responsabilità, sebbene taluni abbiano reiterato le riserve già espresse nel 2002. La Corte ritiene che, generalmente, le cause delle carenze siano state indicate con precisione e, per quanto possibile, siano state proposte azioni correttive. È prevedibile che l'attuazione dei piani d'azione consenta di porre rimedio ad una parte significativa delle carenze identificate e di assicurare un monitoraggio adeguato.

Carenze persistenti nella formulazione delle riserve da parte dei direttori generali

6.37. La Corte reputa che, per quanto riguarda la legittimità e la regolarità delle operazioni gestite, le informazioni contenute nelle relazioni riflettano in gran parte la realtà della situazione. Tuttavia, sono state rilevate carenze persistenti nella formulazione delle riserve da parte dei direttori generali. Nel caso della direzione generale della Giustizia e degli affari interni, ad esempio, le riserve espresse l'anno scorso in merito alla norma n. 17 «Supervisione» ed al Fondo europeo per i rifugiati non dovevano essere revocate, dal momento che le azioni correttive erano state attuate soltanto in parte. Sarebbe stato opportuno tenere conto dei risultati degli audit finanziari ex post svolti nel 2003, che hanno dato luogo al recupero di 0,22 milioni di euro, pari al 6 % dell'importo totale sottoposto a controllo, e mantenere una riserva specifica. Un altro esempio proviene dalla direzione generale della Ricerca, dove il potenziale impatto materiale dei ritardi nei pagamenti non è stato adeguatamente valutato.

6.37. Secondo gli orientamenti fissati dalla Commissione [COM(2003) 28 def.], la mancata attuazione completa di uno standard di controllo non comporta più automaticamente una riserva nella relazione annuale d'attività.

Per quanto riguarda il Fondo europeo per i rifugiati, le riserve emesse nel 2002 non andavano mantenute in quanto la Commissione ha adottato misure correttive, come ad esempio il programma di visite di monitoraggio dei sistemi di gestione e di controllo completato in tutti gli Stati membri. La DG non ha ritenuto che l'impatto concreto giustificasse una riserva.

La DG Giustizia e affari interni è cosciente del fatto che vanno intensificati gli sforzi riguardo ai controlli ex post; questo sta già avvenendo nel 2004 e proseguirà anche nel 2005.

La relazione annuale d'attività 2003 della DG Ricerca fa riferimento alle carenze relative ai termini di pagamento. Tuttavia, anche se la valutazione dell'incidenza di questa carenza non è contenuta nel testo della relazione, gli effetti sulla ragionevole certezza non sono stati considerati rilevanti visto lo scarso numero di domande di pagamento di interessi di mora.

⁽³⁶⁾ Direzioni generali Ricerca, Società dell'informazione, Giustizia e affari interni e Istruzione e cultura.

⁽³⁷⁾ Segretariato generale e direzione generale del Bilancio, Circolare sulle relazioni annuali di attività per il 2003 ai direttori generali e capi servizio, SEC(2003) 1469 del 19.12.2003, modificata dal SEC(2004) 147 del 19.2.2004.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Modifiche della base giuridica insufficienti per contrastare il rischio di pagamenti in eccesso per le azioni indirette di RST

6.38. Nel 2002, per dar seguito alle riserve e alle osservazioni concernenti i programmi quadro di RST, la Commissione ha messo a punto un'azione specifica nel settore della ricerca, l'azione n. 1 ⁽³⁸⁾. Conseguentemente, le cinque direzioni generali che gestiscono congiuntamente i programmi quadro di RST hanno adottato nel gennaio 2003 ⁽³⁹⁾ un piano d'azione comune che indicava dettagliatamente le misure specifiche necessarie per affrontare il rischio di pagamenti in eccesso per azioni indirette di RST nonché, in particolare, per progetti di RST in compartecipazione finanziaria ⁽⁴⁰⁾.

6.39. Secondo la relazione presentata dalla Commissione al Consiglio ed al Parlamento europeo sulla situazione al 31 dicembre 2003 dell'attuazione dei piani d'azione 2001 della Commissione ⁽⁴¹⁾, le misure specifiche sviluppate dalla Commissione in risposta all'azione n. 1 della relazione di sintesi 2001 sono state pienamente attuate.

6.40. La Corte ritiene tuttavia che le azioni risultanti dal piano d'azione della Commissione, attuate nel 2003, nonché le modifiche apportate alle basi giuridiche dei programmi quadro di RST del 6°PQ, non siano ancora sufficienti a contrastare il rischio di pagamenti in eccesso per le azioni indirette di RST ⁽⁴²⁾:

— il sistema di rimborso delle spese previsto dal 6° PQ resta strutturato in tre modelli come per il 5° PQ; inoltre, la completa eliminazione delle categorie di spesa nel 6° PQ rende meno trasparenti i rendiconti finanziari richiesti per la dichiarazione delle spese ammissibili sostenute e riduce la possibilità di verifiche analitiche,

⁽³⁸⁾ Sintesi delle relazioni annuali di attività e delle dichiarazioni dei direttori generali e dei capi servizio, COM(2002) 426 def. del 24.7.2002.

⁽³⁹⁾ Commissione europea, Piano d'azione per porre rimedio alle carenze nella gestione dei progetti di ricerca identificate da talune relazioni annuali di attività (2001), C(2002) 5558, del 3.1.2003.

⁽⁴⁰⁾ Il piano d'azione comune adottato dalle direzioni generali che gestiscono i programmi quadro di RST comprende, fra l'altro, le seguenti misure specifiche: per quanto riguarda l'attuazione del 5° PQ, il miglioramento della collaborazione organizzativa tra le direzioni generali mediante la creazione di un gruppo interservizi incaricato della gestione finanziaria dei contratti e di una rete di corrispondenti che riferiscono al gruppo interservizi, il miglioramento della gestione dei contratti mediante una migliore informazione ai contraenti, un aumento delle verifiche sulle dichiarazioni di spesa (con lo svolgimento di verifiche *desk audit* e il potenziamento della formazione su questioni finanziarie) e il miglioramento dei sistemi informatici; per quanto riguarda il 6° PQ, la preparazione di linee guida chiare su questioni finanziarie per i contraenti, il requisito di certificati di audit, lo sviluppo di un sistema informatico comune, la continuazione della strategia di audit già applicata per il 5° PQ e l'introduzione di sanzioni nel contratto tipo.

⁽⁴¹⁾ COM(2004) 247 def. del 5.4.2004, paragrafi 30, 32, 33 e 39.

⁽⁴²⁾ Cfr. relazione speciale n. 1/2004, paragrafi 42-45.

6.39. *La relazione della Commissione menzionata dalla Corte specifica che sono state realizzate le misure previste dal piano di azione, ma che non tutti gli obiettivi sono stati raggiunti. Alcune delle azioni avranno effetto solo con il tempo, in particolare l'introduzione di sanzioni.*

Altre proposte della Commissione non sono state accettate completamente dal Parlamento europeo e dal Consiglio.

6.40.

— *In occasione dell'elaborazione del 6° PQ, la Commissione ha preso l'iniziativa di procedere ad una profonda riforma del sistema in attesa di una semplificazione reale per i partecipanti. La scelta operata per il 6° PQ si basa in effetti sull'aggiunta dei cinque principi seguenti:*

— *la definizione di un quadro rigoroso d'ammissibilità dei costi;*

— *i partecipanti applicano le loro norme e principi contabili;*

— *il ricorso a certificati di audit sistematizzati;*

— *l'obbligo per i consorzi di presentare una relazione di gestione che stabilisca il collegamento tra risorse e lavori e risultati scientifici; e*

— *una redistribuzione delle risorse in base alla qualità scientifica dei progetti, con l'assistenza di esperti esterni, secondo procedure semplificate e nei controlli ex post.*

Su questa base, la Commissione ritiene che il sistema realizzato per il 6° PQ sia più razionale e semplice da attuare sia per i partecipanti che per i servizi della Commissione e che, di conseguenza, tuteli meglio gli interessi finanziari della Commissione.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- il principio della responsabilità congiunta e solidale introdotto nel 6° PQ è stato limitato, su richiesta del Consiglio e del Parlamento, ad una quota per ciascun partecipante, fino ad un massimo pari ai pagamenti complessivi ricevuti,
- l'introduzione dell'obbligo, a carico dei beneficiari, di presentare certificati di audit insieme alle relazioni finanziarie non è stata accompagnata da una definizione degli aspetti essenziali riguardanti l'ambito e la portata dell'audit da svolgere,
- non tutte le direzioni generali hanno attuato altre misure incluse nel piano comune d'azione per la ricerca (come l'introduzione di un sistema informatico comune a tutte le direzioni generali, o l'attuazione dei «desk audit», avviati soltanto dalla direzione generale per la Società dell'informazione).

La Corte ritiene che la Commissione dovrebbe rivedere completamente le norme che stabiliscono la partecipazione finanziaria della Comunità europea, consentendo al contempo un adeguato controllo della spesa in eventuali futuri programmi quadro di RST. Le modifiche apportate dal Parlamento europeo e dal Consiglio ai modelli di rimborso delle spese non sono sufficienti per affrontare in maniera adeguata i problemi all'origine dei pagamenti in eccesso ⁽⁴³⁾.

Conclusioni e raccomandazioni

6.41. Dall'analisi dei sistemi di supervisione e controllo della Commissione presso le quattro direzioni generali selezionate è emerso che numerosi aspetti delle norme di controllo interno della Commissione risultavano disattesi a fine 2003. L'ultimazione tardiva dei contratti tipo per il 6° PQ ha causato incertezza tra i partecipanti. L'introduzione incompleta del sistema informatico comune nel corso del 2003 ha inciso negativamente sull'attuazione del 6° PQ. Secondo la Corte, queste carenze hanno in un certo senso compensato i miglioramenti inizialmente ottenuti grazie all'adozione tempestiva del quadro giuridico e alla semplificazione della struttura contrattuale. L'audit ha riscontrato inoltre carenze nei sistemi di gestione e controllo del Fondo europeo per i rifugiati nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- *La definizione dell'ambito dei certificati di audit è contenuta nel modello accluso alle linee guida finanziarie per il 6° PQ.*
- *L'introduzione del sistema informatico comune è stata affrontata nel piano di azione comune e viene attualmente realizzata dalle varie DG (cfr. punto 6.9).*

Per quanto riguarda i controlli sui documenti, continuano ad essere effettuati controlli a campione sulla fondatezza delle dichiarazioni di spesa, in particolare per quanto riguarda i fogli di presenza per i costi del personale, comprendendo tuttavia a volte anche i subappalti (contratti, fatture), altri costi e le attrezzature durevoli (fatture) e in certi casi le spese generali. Le direzioni generali che gestiscono programmi quadro di RST svolgono controlli approfonditi richiedendo di comprovare le dichiarazioni di spesa mediante documentazione supplementare, in parte nei casi dubbi, in parte su base aleatoria.

La Commissione ha compiuto notevoli sforzi di semplificazione in occasione dell'introduzione del 6° PQ e continuerà a curare l'evoluzione del modello di gestione dei programmi quadro anche in occasione della proposta di un futuro 7° PQ, mirando in particolare alla semplificazione delle procedure.

6.41. *La Commissione ritiene che il contratto tipo per il 6° PQ sia stato completato sufficientemente in tempo per la sottoscrizione dei contratti di azioni indirette di RST e che non abbia pertanto avuto effetti negativi sull'attuazione del 6° PQ nel 2003.*

Rispetto al 5° PQ, il 6° PQ ha notevolmente semplificato e migliorato le norme di gestione allo scopo di ridurre errori ed interpretazioni errate e di tutelare gli interessi finanziari della Comunità, in particolare introducendo l'obbligo per i beneficiari di presentare certificati di audit.

⁽⁴³⁾ Cfr. relazione speciale n. 1/2004, paragrafi 36-41, 113-115.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6.42. La verifica delle operazioni eseguite nel settore delle politiche interne ha rivelato carenze nei controlli interni della Commissione ed un'elevata incidenza di errori presso i beneficiari finali, confermando le precedenti perplessità della Corte sulla legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti. L'audit delle operazioni ha peraltro corroborato le carenze individuate dalla Commissione nelle procedure di controllo applicate da alcuni Stati membri nel quadro della gestione condivisa del Fondo europeo per i rifugiati.

6.43. Un'analisi degli audit finanziari *ex post* nel settore delle politiche interne, dove la spesa per la RST rappresenta oltre la metà del bilancio, mostra ancora una volta un'elevata incidenza di errori, imputabile principalmente alle spese in eccesso dichiarate dai beneficiari finali e non individuate dai controlli interni della Commissione. Nel 2003, per il terzo anno, il numero degli audit svolti non ha consentito di raggiungere l'obiettivo di audit fissato dalla Commissione per il 5° PQ. Il monitoraggio della Commissione sui risultati degli audit finanziari *ex post* non è sufficientemente rigoroso e le procedure di recupero dei contributi comunitari indebitamente versati sono risultate inadeguate e lente.

6.44. Si rileva un miglioramento della qualità e dell'affidabilità delle informazioni fornite nelle relazioni annuali di attività 2003, il che contribuisce ad una valutazione più accurata della legittimità e della regolarità delle attività menzionate. Persistono carenze nella formulazione delle riserve. La Corte considera adeguato il monitoraggio delle carenze indicate nelle relazioni annuali di attività 2001 e 2002, presso le quattro direzioni generali interessate dal controllo.

6.45. Alla Commissione vengono rivolte le seguenti raccomandazioni:

- proseguire l'impegno verso la piena applicazione delle norme di controllo interno, là dove la Corte ha individuato delle carenze,
- provvedere all'effettiva introduzione del sistema informatico comune per la gestione di proposte, contratti e progetti del 6° PQ e fornire chiarimenti ai contraenti ed ai revisori esterni per quanto riguarda la stesura dei certificati di audit,
- porre rimedio alle carenze rilevate dalla Corte in materia di controllo interno delle attività attuate nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, migliorando ulteriormente gli orientamenti forniti agli Stati membri riguardo al conseguimento di un ambiente armonizzato di controllo a livello nazionale in tutta l'Unione europea (ivi compresi i controlli effettuati dagli Stati membri nel quadro della gestione condivisa del Fondo europeo per i rifugiati) ed intensificando, laddove opportuno, gli audit finanziari *ex post* presso il beneficiario finale,

6.42. Per quanto riguarda l'alta incidenza di errori a livello dei beneficiari, la Commissione ricorda le proprie relazioni sui risultati effettivi degli audit, nonché, in particolare, sulle azioni intraprese per ridurre ulteriormente l'incidenza e gli effetti di tali errori, sia mediante misure preventive (semplificazione delle norme e migliore comunicazione con i beneficiari) che con maggiori e migliori controlli e mediante l'introduzione di penalità e sanzioni dissuasive.

6.43. Solo un audit *in loco* consente di individuare gli errori in questione. Questi errori vengono compiuti nei due sensi: alcuni contraenti dichiarano spese in eccesso, mentre altri le indicano per difetto. L'impatto netto (dichiarazioni in eccesso meno dichiarazioni per difetto) sul bilancio della Commissione rimane abbastanza limitato e scende con il passare degli anni.

Le direzioni generali che gestiscono programmi quadro di RST dissentono dall'opinione espressa dalla Corte secondo la quale non verrà raggiunto l'obiettivo di audit fissato per il 5° PQ. Gli sforzi a livello di audit sono stati continui almeno negli ultimi quattro anni e la Commissione ritiene che si potrà in effetti raggiungere l'obiettivo del 10 % entro il 2006/2007.

Sono stati compiuti notevoli sforzi in ciascuna direzione generale che gestisce programmi quadro di RST per garantire che venga effettivamente dato seguito agli audit e che vengano applicati a livello finanziario i risultati degli audit, ove necessario emettendo ordini di recupero.

6.45.

- Dopo l'introduzione delle norme di controllo interno, la Commissione vigila sul rispetto costante della loro applicazione.
- L'introduzione del sistema informatico comune prosegue secondo il programma stabilito. Le informazioni necessarie sono sufficientemente definite nel modello di certificato di audit accluso alle linee guida finanziarie per il 6° PQ.
- La Commissione proseguirà i suoi sforzi per dare indicazioni agli Stati membri mediante la pubblicazione di orientamenti e visite di monitoraggio (cfr. punto 6.16) presso le autorità responsabili in modo che la gestione e il sistema di controllo delle autorità responsabili siano soddisfacenti in ogni Stato membro. Verranno intensificati gli sforzi anche nel settore degli audit finanziari *ex post*.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- introdurre, per quanto possibile, meccanismi sanzionatori efficaci e dissuasivi e generalizzare il ricorso ai certificati di audit nel settore delle politiche interne, come raccomandato dalla Corte nel parere sul modello di audit unico (*single audit*) ⁽⁴⁴⁾ e
- definire, per ciascuna delle attività principali nel settore delle politiche interne, un metodo di audit coerente (con obiettivi e risultati misurabili), che tenga conto della specificità dei vari settori, applicare tale metodo nello svolgimento degli audit finanziari *ex post* ed attuare un monitoraggio adeguato e tempestivo dei risultati degli audit.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- *Nel nuovo regolamento finanziario e nelle sue disposizioni di applicazione, in vigore dal gennaio 2003, è prevista la possibilità di ricorrere sia a sanzioni che a certificati di audit.*

La Commissione analizzerà le raccomandazioni della Corte di generalizzare il ricorso agli strumenti da essa menzionati nel parere sul modello di «audit unico» nel settore delle politiche interne.

- *A seguito della relazione di sintesi 2001 della Commissione (azione sulla gestione condivisa), verrà costituita all'interno della Commissione una rete di unità di audit che si occuperà della gestione condivisa, con la possibilità di estendere la rete alle direzioni generali che operano in settori nei quali i compiti di attuazione siano stati delegati ai paesi beneficiari. In questo contesto, la Commissione è disponibile ad analizzare in che modo le esperienze della rete possano essere utilizzate dalle direzioni generali che svolgono attività nel settore delle politiche interne. Per quanto riguarda la ricerca, le cinque direzioni generali che gestiscono i programmi quadro di RST hanno concordato i principi di una strategia di audit comune.*

*Recentemente è stato inoltre costituito un sottogruppo della rete dei coordinatori del controllo interno (ICC) per uno scambio di esperienze e migliori pratiche per quanto riguarda i controlli *ex post*. Va tuttavia notato che tra le attività di questo gruppo non sono attualmente comprese quelle svolte nell'ambito della gestione condivisa ed indiretta (il sottogruppo è stato costituito a seguito dell'azione «Cofinanziamento» della relazione di sintesi 2002).*

SEGUITO DATO ALLE OSSERVAZIONI FORMULATE NELLA RELAZIONE SPECIALE N. 2/2002 «SOCRATE» E «GIOVENTÙ PER L'EUROPA»

Ambito della relazione speciale e principali risultati dell'audit

6.46. La relazione speciale ha riguardato il sistema di gestione utilizzato dalla direzione generale dell'Istruzione e della cultura per i programmi «Socrate» e «Gioventù per l'Europa» (1995-1999) ⁽⁴⁵⁾, individuando in particolare:

- carenze nella concezione dei programmi e dei relativi sistemi di gestione,
- lacune nell'attuazione delle azioni e dei progetti nell'ambito dei due programmi, tra cui i ritardi dovuti alla complessità delle procedure amministrative e finanziarie,

⁽⁴⁴⁾ Parere della Corte n. 2/2004 sul modello di audit unico (*single audit*) (e proposta concernente un quadro di controllo interno comunitario).

⁽⁴⁵⁾ Relazione speciale n. 2/2002 relativa ai programmi d'azione comunitaria Socrate e Gioventù per l'Europa, corredata delle risposte della Commissione; cfr. in particolare i paragrafi 10-21, 25-36, 39-56, 75-83 e 91-102.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- insufficienze nel sistema di controllo interno della Commissione, e
- carenze nella valutazione dei programmi da parte della Commissione.

Le osservazioni formulate dalla Corte in seguito al controllo sono state esplicitamente riprese nella relazione del Parlamento europeo concernente il discarico rispetto all'esecuzione del bilancio generale per l'esercizio 2001 ⁽⁴⁶⁾.

Azioni intraprese dalla Commissione*Concezione dei programmi e sistema di gestione*

6.47. I programmi «Socrate» ⁽⁴⁷⁾ e «Gioventù per l'Europa» ⁽⁴⁸⁾ si suddividono in un gran numero di azioni centralizzate e decentrate, a seconda dei diversi obiettivi delle politiche. Le azioni centralizzate sono gestite dalla direzione generale dell'Istruzione e della cultura unitamente ad un ufficio di assistenza tecnica (UAT) esterno, mentre le agenzie nazionali degli Stati membri provvedono ad attuare le azioni decentrate. Nella relazione speciale si concludeva che gli obiettivi delle politiche erano risultati troppo ambiziosi rispetto alle risorse assegnate ai programmi, che il numero delle azioni era eccessivamente elevato rispetto alla popolazione di riferimento e che la Commissione aveva indebitamente delegato le proprie responsabilità all'UAT. Dal momento che le basi giuridiche per l'attuale periodo di programmazione (2000-2006) sono immutate rispetto al momento in cui l'audit è stato completato, restano valide le osservazioni della Corte in merito alla concezione dei programmi (vale a dire, obiettivi delle politiche e numero delle diverse azioni) ⁽⁴⁹⁾. Tuttavia, modificando le responsabilità e fornendo all'UAT indicazioni

6.47. I programmi attuali, «Socrate II» e «Gioventù», sono stati adottati dal legislatore all'inizio del 2000, prima che la Corte avesse formulato le sue osservazioni e riguardano il periodo 2000-2006. Essi traducono già, rispetto a «Socrate I» e «Gioventù per l'Europa», gli sforzi di razionalizzazione e di semplificazione che la Commissione intende proseguire anche nel periodo successivo (2007-2013). La Commissione conferma che ha rafforzato il controllo che esercita sulle agenzie nazionali e sull'UAT. Ha inoltre internalizzato nel 2001 i pagamenti effettuati in precedenza da detto UAT.

⁽⁴⁶⁾ Relazione concernente il discarico rispetto all'esecuzione del bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 2001 (Commissione), 26 marzo 2003, paragrafi 47-55.

⁽⁴⁷⁾ Il programma di azione comunitario «Socrate» è stato istituito dalla decisione n. 819/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 marzo 1995 (GU L 87 del 20.4.1995), modificata dalla decisione n. 576/98/CE del 23 febbraio 1998 (GU L 77 del 14.3.1998). Il secondo programma «Socrate», istituito dalla decisione n. 253/2000/CE del 24 gennaio 2000 (GU L 28 del 3.2.2000), abbraccia tutti gli aspetti relativi alle varie fasi dell'insegnamento: azione 1 «Insegnamento scolastico (Comenius)»; azione 2 «Insegnamento superiore (Erasmus)»; azione 3 «Educazione degli adulti e altri percorsi educativi (Grundtvig)»; azione 4 «Insegnamento e apprendimento delle lingue (Lingua)»; azione 5 «Insegnamento aperto e a distanza; tecnologie dell'informazione e della comunicazione nel settore dell'istruzione (Minerva)»; azione 6 «Osservazione e innovazione»; azione 7 «Azioni congiunte»; azione 8 «Misure di accompagnamento».

⁽⁴⁸⁾ Il programma originario «Gioventù per l'Europa» sosteneva attività didattiche informali (azione 1 «Giovani per l'Europa»; azione 2 «Sistema europeo di volontariato»; azione 3 «Iniziativa in favore dei giovani»; azione 4 «Azioni congiunte»; azione 5 «Misure di accompagnamento»; azione 6 «Paesi terzi»). L'ambito delle azioni è stato leggermente ridotto nel 2000 quando è stato varato il «programma d'azione comunitaria Gioventù».

⁽⁴⁹⁾ Decisione n. 253/2000/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 gennaio 2000, che istituisce la seconda fase del programma d'azione comunitaria in materia di istruzione «Socrate».

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

più chiare, la Commissione ha in qualche misura dato seguito alle perplessità espresse dalla Corte ⁽⁵⁰⁾.

Attuazione dei programmi

6.48. A partire dal 2000, le procedure di selezione riguardanti le azioni centralizzate sono seguite esclusivamente dalla Commissione e non sono più affidate all'UAT. Un'agenzia esecutiva ⁽⁵¹⁾ o un organismo analogo ⁽⁵²⁾ sono in via di costituzione, rispondendo così ad una delle raccomandazioni della Corte. Tuttavia tale agenzia o organismo (diversamente da quanto previsto nella proposta iniziale presentata dalla Commissione al Parlamento europeo) dovrebbe diventare operativo soltanto nel 2005, in parte a seguito di ritardi provocati da preoccupazioni espresse dal Parlamento europeo in merito alla politica di esternalizzazione di alcune attività proposta dalla Commissione. Nel frattempo, un UAT continua a fornire assistenza amministrativa alla direzione generale dell'Istruzione e della cultura. Il contratto di servizio con l'attuale UAT chiarisce adesso le rispettive competenze della Commissione e dell'UAT ⁽⁵³⁾.

6.49. I principi chiave della riforma amministrativa della Commissione sono il decentramento e l'assunzione di responsabilità da parte dei servizi di gestione, nonché una maggiore trasparenza e obbligo di rendiconto ⁽⁵⁴⁾. L'audit ha messo in luce carenze nella definizione degli obiettivi operativi e l'assenza di indicatori pertinenti e misurabili che sono essenziali ai fini della trasparenza e dell'obbligo di rendiconto. Ha permesso inoltre di concludere che occorre definire ulteriormente i diritti e gli obblighi rispettivi della Commissione e degli Stati membri per quanto riguarda l'attuazione di questi programmi.

6.50. Nel 2001, la direzione generale dell'Istruzione e della cultura ha definito un insieme iniziale di indicatori per i programmi di lavoro di «Socrate» e «Gioventù»: gli indicatori *ex ante* saranno previsti dal contratto tra la Commissione e le agenzie nazionali, mentre gli indicatori *ex post* saranno inclusi nella relazione finale di attività che le agenzie nazionali saranno tenute a presentare ⁽⁵⁵⁾. Benché siano già stati apportati significativi miglioramenti a tale riguardo, occorre un maggiore impegno per adempiere alle disposizioni delle norme di controllo interno della Commissione ⁽⁵⁶⁾.

6.48. La Commissione conferma la propria intenzione di costituire un'agenzia esecutiva in base al regolamento quadro (CE) n. 58/2003; i tempi di messa in atto del quadro generale e gli obblighi che ne derivano per la creazione delle agenzie esecutive non hanno permesso di realizzare tale agenzia prima del 2005.

6.49. La Commissione sottolinea che i diritti e gli obblighi rispettivi della Commissione e degli Stati membri sono stati definiti nelle disposizioni comuni all'inizio dell'attuale generazione dei programmi «Socrate» e «Gioventù».

6.50. La Commissione intende proseguire i suoi sforzi relativamente alla definizione di indicatori misurabili. Il comitato del programma «Socrate II» ha adottato orientamenti in materia di indicatori che fungeranno da base alla valutazione finale del programma. Per quanto riguarda il programma «Gioventù», la Commissione lavora all'elaborazione di indicatori quali quelli menzionati dalla Corte e previsti nella relazione di valutazione intermedia del programma.

⁽⁵⁰⁾ Direzione generale dell'Istruzione e della cultura, «Relazione annuale di attività 2002», 14 aprile 2003, parte 3, paragrafo 2, lettera a).

⁽⁵¹⁾ Regolamento (CE) n. 58/2003 del Consiglio (GU L 11 del 16.1.2003, pag. 1).

⁽⁵²⁾ Come un organismo di cui all'articolo 185 del regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee [cfr. regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio (GU L 248 del 16.9.2002), articoli 54-56].

⁽⁵³⁾ Cfr. ad esempio contratto n. 2003-3007/001001, articolo 9.

⁽⁵⁴⁾ Commissione europea, *A new Framework for Resource Management and Internal Auditing in the Commission* (Un nuovo quadro per la gestione delle risorse e l'audit interno della Commissione), 22 febbraio 2000, capitolo 4.

⁽⁵⁵⁾ Cfr. ad esempio: «Capitolato d'onori, compiti a carico delle agenzie nazionali per l'attuazione del programma Socrate a livello nazionale. Periodo: 1° aprile 2003 — 31 dicembre 2004», SOC/COM/02/061; gli indicatori riguardano fra l'altro il numero di addetti che si occupa del programma Socrate, il numero delle candidature ricevute, ecc.

⁽⁵⁶⁾ Commissione europea, *Standards for Internal Control within the Commission's services* (Norme per i controlli interni per i servizi della Commissione) [SEC(2000) 2203 del 2.2.2001 (seconda versione del 18 dicembre 2001)].

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6.51. Una recente relazione di valutazione del programma «Gioventù», per il periodo 2000-2003, ha criticato la qualità dei progetti e dei partenariati, le difficoltà specifiche delle azioni transnazionali, l'insufficiente trasparenza delle procedure di selezione, l'eccessiva complessità ed incoerenza delle procedure amministrative (tenuto conto della tipologia delle proposte presentate) a livello delle agenzie nazionali ⁽⁵⁷⁾. A partire dal 2002, a seguito di una raccomandazione della Corte, tutte le proposte riguardanti azioni centralizzate nell'ambito di «Socrate» devono essere valutate da esperti esterni. Questi esperti sono selezionati dalla Commissione sulla base di elenco di riserva stilato a seguito di un invito generale a presentare domanda di candidatura ⁽⁵⁸⁾. Per quanto riguarda il programma «Gioventù», la procedura di selezione delle azioni decentrate non è ancora sufficientemente trasparente ⁽⁵⁹⁾.

6.51. *La Commissione si adopera per migliorare la qualità dei progetti; la relazione di valutazione esterna ha constatato che la qualità è migliorata tra il precedente e l'attuale programma a favore dei giovani. Le difficoltà specifiche per le attività transnazionali riguardano soprattutto l'ottenimento di visti per i giovani che provengono da paesi terzi, questione non direttamente legata all'attuazione del programma e che può essere risolta soltanto con il concorso di altri settori politici come quello degli affari interni. Sono state recentemente intraprese diverse azioni per migliorare la trasparenza della selezione delle azioni decentrate da parte delle agenzie nazionali. Sono stati inoltre compiuti progressi in materia di semplificazione nel quadro delle norme finanziarie in vigore, in particolare attraverso l'introduzione di un sistema forfettario.*

Sistema di controllo interno della Commissione

6.52. Gli accordi operativi conclusi tra la Commissione e le agenzie nazionali richiedono la certificazione dei rendiconti finali delle agenzie nazionali prima della presentazione alla Commissione. Per quanto riguarda le azioni decentrate, la Commissione ha introdotto un sistema di certificazione obbligatoria delle richieste di pagamento o delle dichiarazioni di spesa (per le sovvenzioni superiori a 50 000 euro) presentate dalle agenzie nazionali. Dal 2000, tutte le relazioni finali e tutte le dichiarazioni di spesa presentate alla Commissione nell'ambito di entrambi i programmi devono essere corredate di un certificato di audit (relazione di certificazione) redatto da un revisore esterno o da un funzionario pubblico competente, che confermi la veridicità, la necessità e l'ammissibilità delle spese dichiarate alla Commissione ⁽⁶⁰⁾.

6.53. All'inizio del 2001 la Commissione ha informato le agenzie nazionali sull'ambito e sul contenuto dei certificati di audit e nel 2002 sono state fornite altre istruzioni ai direttori delle agenzie nazionali. Nel 2003 sono state diffuse ulteriori linee guida indicanti i requisiti minimi in termini di livello di rilevanza e di livello di confidenza, tipo di audit da effettuare, documentazione dell'attività di audit, formato e contenuto della relazione contraddittoria tra revisore e soggetto sottoposto a audit nonché di diritto di accesso della Commissione ai documenti di lavoro del revisore.

⁽⁵⁷⁾ Commissione europea, Valutazione intermedia del programma Gioventù 2000-2006 (per il periodo 2000-2003), 8 marzo 2004, [COM(2004) 158 def. dell'8.3.2004], punto 4 e raccomandazioni.

⁽⁵⁸⁾ Commissione europea, Invito a presentare domanda di candidatura n. EAC/60/02 per la costituzione di un elenco di esperti per valutare le risposte ricevute in relazione al programma di azione comunitaria «Socrates» e ad altre azioni comunitarie in materia di istruzione (GU C 211 del 5.9.2002).

⁽⁵⁹⁾ Commissione europea, Valutazione intermedia del programma Gioventù 2000-2006 (per il periodo 2000-2003), 8 marzo 2004, [COM(2004) 158 def. dell'8.3.2004].

⁽⁶⁰⁾ All'inizio del 2004, a seguito di una riorganizzazione interna, ad una specifica funzione all'interno dell'unità finanziaria della direzione generale dell'Istruzione e della cultura è stata affidata la valutazione dei certificati di audit delle agenzie nazionali.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6.54. Tuttavia, la maggior parte dei certificati di audit del 2003 non è stata immediatamente accettata dalla Commissione, oppure è stata accettata con riserve rilevanti. In alcuni casi, i certificati di audit presentati dalle agenzie nazionali alla Commissione segnalavano una documentazione giustificativa inadeguata a sostegno delle spese sostenute per le azioni decentrate ⁽⁶¹⁾. Ciò indica non solo che i controlli eseguiti dalle agenzie nazionali avevano portata limitata e non erano sufficientemente rigorosi, ma anche che la Commissione deve definire meglio l'ambito e la portata dell'audit che le agenzie nazionali sono tenute a svolgere, direttamente o indirettamente, per poter presentare i certificati di audit. Considerando la scarsa qualità dei certificati di audit per entrambi i programmi, permane il rischio che essi non consentano di assicurare un controllo efficace sui pagamenti alle agenzie nazionali.

Miglioramenti nella valutazione dei programmi da parte della Commissione

6.55. Le basi giuridiche di «Socrate» ⁽⁶²⁾ e «Gioventù» ⁽⁶³⁾ impongono la valutazione dei programmi. La relazione speciale aveva rilevato la mancanza di un'autentica cultura del controllo e della valutazione da parte degli organismi di gestione, sia a livello nazionale che comunitario.

6.56. La Commissione ha da allora avviato una strategia complessiva che prevede l'effettuazione sistematica di valutazioni «ex ante», «intermedie» e «ex post» ⁽⁶⁴⁾. Per la valutazione dei propri programmi, la Commissione si è inoltre impegnata maggiormente per fornire un supporto metodologico alla valutazione, con la costituzione di una «rete per l'assistenza alla valutazione» al servizio di tutte le direzioni generali.

6.57. Inoltre, in linea con la raccomandazione formulata dalla Corte di rafforzare la politica complessiva di supervisione e valutazione, la Commissione ha commissionato alcune valutazioni mirate su aspetti specifici, oltre alla valutazione globale dei programmi «Socrate» ⁽⁶⁵⁾ e «Gioventù» ⁽⁶⁶⁾.

6.54. *L'introduzione di una procedura di certificazione delle loro spese fa parte delle misure adottate dalla Commissione onde rafforzare il controllo delle agenzie nazionali; come nota la Corte, la Commissione non ha infatti immediatamente accettato la maggior parte dei certificati di audit del 2003. La Commissione cerca di migliorare il funzionamento e l'utilizzo dei risultati di questa certificazione. Ritiene tuttavia che la certificazione dei conti sia soltanto uno dei mezzi esistenti per garantire un controllo effettivo dei pagamenti ordinati dalle agenzie nazionali ed ha intensificato altri modi di controllo di tali agenzie (visite di audit, visite di monitoraggio, presentazione di relazioni).*

6.56 e 6.57. *Come notato dalla Corte, la Commissione ha intensificato i propri sforzi in materia di valutazione dei programmi, dando seguito in tal modo alle raccomandazioni della relazione speciale n. 2/2002.*

⁽⁶¹⁾ Cfr. ad esempio, i certificati di audit dell'agenzia nazionale francese dell'11 febbraio 2004 o i certificati di audit dell'agenzia nazionale lussemburghese del 10 febbraio 2004.

⁽⁶²⁾ Decisione n. 253/2000/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 gennaio 2000, che istituisce la seconda fase del programma d'azione comunitaria in materia di istruzione «Socrate», articolo 14 «Monitoraggio e valutazione».

⁽⁶³⁾ Decisione n. 1031/2000/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 aprile 2000, che istituisce il programma d'azione comunitaria «Gioventù per l'Europa», articolo 13 «Monitoraggio e valutazione».

⁽⁶⁴⁾ Comunicazione COM(2002) 276 del 5.6.2002.

⁽⁶⁵⁾ Commissione europea, Relazione intermedia di valutazione sui risultati raggiunti e sugli aspetti qualitativi e quantitativi della realizzazione della seconda fase del programma d'azione comunitaria in materia di istruzione «Socrate», [COM(2004) 153 def. dell'8.3.2004].

⁽⁶⁶⁾ Commissione europea, Valutazione intermedia del programma Gioventù 2000-2006 (per il periodo 2000-2003), [COM(2004) 158 def. dell'8.3.2004].

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Conclusione e raccomandazioni

6.58. La Commissione ha cercato di porre rimedio ad alcune delle carenze individuate dalla Corte nella relazione speciale. In alcuni settori, quali la concezione del programma e la struttura di gestione, la Commissione ha potuto disporre di un margine di manovra limitato, dal momento che la base giuridica continuerà ad applicarsi fino al 2006. In altri ambiti, il seguito dato alla relazione speciale ha rivelato il persistere di carenze, alcune delle quali già segnalate nelle relazioni annuali di attività 2002 e 2003 della direzione generale dell'Istruzione e della cultura ⁽⁶⁷⁾.

6.59. In particolare, si raccomanda alla Commissione di adottare ulteriori azioni correttive nei seguenti settori:

- nell'elaborare una proposta per un futuro programma «Socrate» o «Gioventù», la Commissione dovrebbe tener conto delle osservazioni della Corte sulla semplificazione della concezione del programma e della struttura gestionale,
- la Commissione dovrebbe continuare a sviluppare di indicatori pertinenti e misurabili, in linea con gli orientamenti stabiliti dal segretariato generale della Commissione per la definizione di obiettivi e indicatori ⁽⁶⁸⁾. Detti indicatori dovrebbero essere periodicamente riferiti agli alti responsabili, consentendo la valutazione comparata delle varie direzioni e dei vari programmi. In particolare, essi dovrebbero riguardare anche il funzionamento efficiente ed efficace dei controlli interni,
- le procedure amministrative della Commissione, dalla preparazione delle proposte al completamento delle azioni, dovrebbero essere ulteriormente semplificate; l'uso, da parte delle agenzie nazionali, di un sistema elettronico per la presentazione e l'elaborazione delle proposte dovrebbe permettere un'ulteriore semplificazione e una maggiore efficacia,
- allo scopo di chiarire meglio l'ambito e la portata dell'audit che le agenzie nazionali devono svolgere, direttamente o indirettamente, per presentare i certificati di audit (ossia le relazioni di certificazione), la Commissione dovrebbe fornire alle agenzie nazionali indicazioni specifiche; inoltre, la Commissione dovrebbe definire una strategia su come verificare, a livello di Stato membro, che i certificati di audit presentati dalle agenzie nazionali siano stati redatti in conformità dei requisiti minimi riguardanti l'ambito e la portata dell'audit;

6.59.

- *Il 14 luglio 2004 la Commissione ha proposto, per il prossimo periodo delle prospettive finanziarie 2007-2013, programmi con una struttura semplificata rispetto alla generazione attuale.*
- *La Commissione lavora per sviluppare indicatori misurabili, anche in materia di controllo interno.*
- *Continuerà a semplificare la gestione delle azioni (maggiore ricorso ad un metodo forfettario, prossima introduzione di uno strumento di presentazione elettronica delle domande di sovvenzione).*
- *Rafforzerà la validità del dispositivo avviato con l'obbligo di certificazione dei conti delle agenzie nazionali. Le linee guida, citate dalla Corte al punto 6.52, sono fin d'ora a disposizione delle agenzie nazionali.*

⁽⁶⁷⁾ Direzione generale dell'Istruzione e della cultura, relazione annuale di attività 2002, 14 aprile 2003.

⁽⁶⁸⁾ Cfr. DG Bilancio — Servizio finanziario centrale, *Standards for Internal Control within the Commission's services and the baseline for implementation by the 31 December 2001* (Norme di controllo interno ai servizi della Commissione requisiti base per l'attuazione entro il 31 dicembre 2001), 18 dicembre 2001.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

— la direzione generale dell'Istruzione e della cultura dovrebbe altresì commissionare valutazioni su questioni amministrative pertinenti, al fine di ricevere proposte su come snellire le procedure amministrative e finanziarie dei programmi «Socrate» e «Gioventù». I risultati di tali valutazioni dovrebbero essere comunicati a tempo debito al Parlamento europeo, al Consiglio ed alle agenzie nazionali per permettere un dibattito approfondito in materia, in modo che si possa tener conto delle relative conclusioni nella fase di elaborazione dei programmi successivi.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

— *La Commissione ha inoltre cura di procedere, in tempo utile, alla valutazione dei programmi sia in termini di efficacia (attuazione, risultati) che di efficienza (aspetti amministrativi e finanziari) e a garantire la necessaria presa in conto di questi due aspetti.*

OSSERVAZIONI PRINCIPALI FORMULATE NELLA RELAZIONE SPECIALE N. 1/2004 RIGUARDANTE IL 5° PQ (1998-2002)

6.60. L'audit della Corte ha riguardato il quinto programma quadro in materia di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione (5° PQ) delle Comunità europee (CE), adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio nel dicembre 1998 con una dotazione complessiva di 13 700 milioni di euro ⁽⁶⁹⁾. I finanziamenti annui previsti per i sette programmi tematici e orizzontali nel periodo fino al 2002 rappresentano circa un quarto dei finanziamenti pubblici destinati a progetti di ricerca dell'Unione europea.

6.61. Le attività di ricerca finanziate nell'ambito del 5° PQ vengono realizzate mediante contratti stipulati con soggetti terzi e sono parzialmente finanziate dal bilancio comunitario. Sia il regolamento di esecuzione, sia i contratti tipo, sono stati adottati in ritardo. La grande varietà dei contratti tipo ha inoltre inutilmente accresciuto la complessità dei processi di gestione dei contratti.

6.62. I contributi finanziari a carico del bilancio comunitario si basano sul rimborso delle spese effettivamente sostenute e debitamente giustificate. La complessità delle norme che definiscono la partecipazione finanziaria della Comunità ostacola la gestione efficace degli aspetti finanziari ed amministrativi da parte della Commissione e comporta inutili complicazioni per i partecipanti. L'introduzione, nel 5° PQ, del sistema di rimborso forfettario, che mirava alla semplificazione, ha incentivato i partecipanti ad optare per un meccanismo di finanziamento più vantaggioso.

6.61. *Vi sono stati alcuni ritardi, soprattutto in relazione con l'adozione di una base giuridica per il 5° PQ. La maggior parte della documentazione è stata tuttavia presentata, permettendo in tal modo di avviare le trattative con i partecipanti. Il numero dei vari contratti tipo è stato notevolmente ridotto nel 6° PQ, che prevede un solo contratto tipo per tutte le azioni indirette di RST (ad eccezione delle azioni Marie Curie). Gli allegati specifici tengono conto delle specificità dei principali strumenti.*

6.62. *I sistemi di rimborso delle spese del 5° PQ rispecchiano le disposizioni della base giuridica. La Commissione ha avviato una profonda riforma delle disposizioni contrattuali e finanziarie per i programmi di ricerca comunitaria facenti parte del 6° PQ.*

⁽⁶⁹⁾ Relazione speciale n. 1/2004.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6.63. La proposta della Commissione di snellire le procedure di rimborso delle spese per il 6° PQ (2002-2006), in linea con le raccomandazioni formulate in precedenza dalla Corte, è stata respinta dal Consiglio e dal Parlamento. Le norme relative al contributo finanziario della Comunità, successivamente adottate dal Consiglio e dal Parlamento europeo, rispondono solo in parte alle perplessità espresse dalla Corte. La Corte accoglie favorevolmente l'introduzione, nel 6° PQ, di sanzioni visibili e dissuasive nonché il requisito che i rendiconti finanziari siano certificati da un revisore esterno.

6.64. I sette programmi specifici del 5° PQ sono gestiti congiuntamente da cinque direzioni generali. La frammentazione dei programmi produce una diluizione delle responsabilità, una duplicazione delle funzioni ed accresce la necessità di coordinamento e consultazione. Inoltre, il concetto base dei programmi, articolati in azioni chiave, non trova adeguato riscontro nella struttura organizzativa della Commissione.

6.65. Il 5° PQ è stato caratterizzato da significativi problemi organizzativi e ritardi durante la fase di avvio, a partire dall'adozione tardiva della decisione da parte del Consiglio e del Parlamento. A causa di vincoli giuridici, delle norme interne e di determinate pratiche amministrative della Commissione, tra il ricevimento delle proposte e la firma, da parte della Commissione, di un contratto per azioni indirette di RST sono trascorsi otto-nove mesi. La Commissione ha continuato ad incontrare difficoltà nel reperire personale con il profilo richiesto, nonché nell'assumere funzionari permanenti. A fine 2001, circa 2 000 agenti si occupavano di attività correlate al 5° PQ e circa un terzo di questi gestivano le proposte, i contratti e i progetti per le azioni indirette di RST. In media, soltanto quattro-cinque giorni lavorativi all'anno risultavano disponibili per il monitoraggio scientifico di ciascuna azione indiretta di RST. Le procedure e le pratiche amministrative per la selezione delle azioni indirette di RST, insieme con la ciclicità che caratterizza la consegna dei documenti da presentare per i progetti, definita nei contratti tipo, hanno comportato un carico di lavoro discontinuo a livello di Commissione. Le conseguenti strozzature non hanno favorito un funzionamento efficiente del sistema di gestione, anzi hanno contribuito a ritardi amministrativi e lacune nei controlli interni.

6.63. *Il 6° PQ ha apportato importanti semplificazioni per l'attuazione delle azioni di ricerca. Le proposte della Commissione sono state in gran parte ispirate dalle raccomandazioni della Corte, ma sono state modificate dal Consiglio e dal Parlamento europeo.*

Il sistema di rimborso delle spese realizzato per il 6° PQ è semplice da applicare sia per i partecipanti che per i servizi della Commissione. Di conseguenza, dovrebbe proteggere meglio gli interessi finanziari della Comunità. Alle possibilità di sanzioni previste dal contratto tipo e dalle norme di partecipazione del 6° PQ, si aggiungono quelle indicate all'articolo 114 del nuovo regolamento finanziario della Comunità.

6.64. *L'organizzazione definita dalla Commissione ha permesso, in particolare, lo sviluppo di sinergie tra la ricerca e altre politiche comunitarie. Le responsabilità sono state definite di conseguenza e sono stati messi gradualmente a disposizione strumenti comuni. La gestione congiunta dei programmi da parte di diverse direzioni generali è agevolata da una serie di meccanismi di coordinamento.*

Per quanto riguarda il 6° PQ, la realizzazione degli strumenti di gestione, comprese funzioni di supporto centralizzate, testimonia la preoccupazione della Commissione di garantire un maggiore coordinamento tra i suoi servizi.

6.65. *Tutte le procedure di gestione sono state attuate nel rispetto delle disposizioni e degli obiettivi del programma quadro. Il periodo che precede la firma dei contratti è utilizzato per garantire la qualità delle fasi fondamentali della selezione e della trattativa.*

Nell'ambito del 6° PQ sono riprese misure per ridurre maggiormente la durata delle procedure che completano utilmente le nuove modalità d'entrata in vigore dei contratti stabilite dalle norme di partecipazione del 6° PQ.

Conformemente alle raccomandazioni del Libro bianco sulla riforma della Commissione, la Commissione stessa ha affrontato le difficoltà specifiche relative alla politica del personale e al settore della ricerca.

Grazie a procedure semplificate e ad una migliore programmazione dovrebbe essere possibile riassorbire il carico di lavoro nell'ambito del 6° PQ, migliorando in tal modo il controllo interno e snellendo le procedure.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

6.66. Le decisioni del Consiglio con cui sono stati adottati i programmi specifici hanno definito, per le spese amministrative, massimali compresi tra il 6,5 % ed il 9,8 % della spesa complessiva per ciascun programma specifico. Questi massimali sono stati rispettati per tutti i programmi. Un metodo di misurazione alternativo, che pone a confronto la spesa per le azioni indirette di RST e il bilancio complessivo, mostra che 837,4 milioni di euro (il 6,4 % della spesa totale per il 5° PQ) sono stati spesi per la gestione dei programmi quadro di RST nell'arco dell'intera durata del 5° PQ. La Commissione sorveglia l'assegnazione delle risorse mediante il sistema di bilancio per attività che, sia per ragioni metodologiche, sia per le modalità con cui viene applicato, non rappresenta il modo più adatto per misurare i costi di gestione dei programmi quadro di RST.

6.67. La Commissione non ha sviluppato un sistema informatico comune o integrato, nonostante il sistema di gestione sia essenzialmente il medesimo per tutti i servizi che attuano azioni indirette di RST. I sistemi informatici introdotti dalla Commissione per la gestione di proposte, contratti e progetti si sono rivelati inadeguati, in particolare a causa dell'insufficienza degli investimenti. Anche se sono stati riscontrati miglioramenti verso la fine del 5° PQ, nella maggior parte delle direzioni generali persistevano problemi tecnici ed operativi.

6.68. Mentre i programmi quadro di RST devono essere attuati sulla base di un insieme comune di principi e procedure, la riforma amministrativa della Commissione mira al decentramento ed alla responsabilizzazione dei servizi. Le contraddizioni fra questi approcci sono all'origine di molte difficoltà incontrate dalle direzioni generali nella gestione congiunta del 5° PQ. La complessità dei meccanismi di intervento e delle modalità di fissazione del contributo della Comunità accresce l'importanza di un efficace coordinamento all'interno del programma quadro. I test sui controlli più significativi relativi ad un campione di contratti per azioni indirette di RST hanno mostrato che non tutti i controlli erano stati eseguiti efficacemente e che alcuni non erano stati svolti affatto. Complessivamente, il livello di controllo variava notevolmente da una direzione generale incaricata della gestione del 5° PQ all'altra.

6.69. La verifica, al livello del beneficiario, della legittimità e della regolarità dei pagamenti basati su dichiarazioni di spesa per azioni indirette di RST del 5° PQ ha rivelato una significativa incidenza di errori, riconducibile principalmente a dichiarazioni di spesa in eccesso da parte dei beneficiari finali. Rispetto ad attività di audit svolte in relazione a precedenti programmi quadro, non è stato rilevato alcun miglioramento complessivo.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6.66. *La Commissione ha attuato il 5° PQ nell'ambito degli stanziamenti adottati dal Parlamento europeo e dal Consiglio. La misura alternativa proposta dalla Corte non è quella richiesta dalla normativa.*

L'assegnazione del personale viene presentata nel piano annuale di gestione in conformità del bilancio basato sulle attività («Activity Based Budgeting», ABB), in vigore dal 2002, anche se il 2004 sarà il primo anno il cui il bilancio generale sarà ufficialmente basato sul nuovo sistema. La metodologia del bilancio basato sulle attività consente una maggiore trasparenza della gestione finanziaria da parte della Commissione.

6.67. *La graduale integrazione dei sistemi di tecnologia dell'informazione è notevolmente migliorata nel corso del periodo di programmazione del 5° PQ. Inoltre, il supporto informatico del 5° PQ risulta migliore rispetto a quello del 4° PQ.*

Le lacune specifiche riscontrate dalla Corte vengono affrontate dalla Commissione mediante lo sviluppo di un sistema informatico comune per il 6° PQ.

6.68. *La Commissione non ritiene che vi sia contraddizione tra gli obiettivi della riforma amministrativa e la necessità di attuare dei criteri e delle procedure comuni alle diverse direzioni generali del settore ricerca. Le maggiori responsabilità a livelli decentrati non ne impediscono la corretta definizione, né l'instaurazione di una collaborazione efficace.*

Dando seguito alla verifica della Corte, sia in vista del 6° PQ che nel quadro della riforma finanziaria in atto, la Commissione ha già provveduto a migliorare numerosi aspetti dei propri meccanismi di controllo interno. Nel 2003, la Commissione ha attuato un piano d'azione comune a tutte le direzioni generali interessate.

6.69. *La Commissione riconosce l'esistenza del problema, dovuto al fatto che i contributi finanziari comunitari sono erogati sulla base dei costi ammissibili sostenuti e dichiarati dai beneficiari finali. L'esattezza di tali costi, nonché la loro conformità alle disposizioni contrattuali non può essere verificata totalmente e accuratamente dalla Commissione prima di autorizzare i pagamenti. Soltanto un audit finanziario presso il beneficiario potrà determinare con esattezza e precisione la correttezza dei costi dichiarati e la loro conformità alle disposizioni contrattuali.*

Onde ridurre la percentuale di errori, la Commissione ha incrementato i controlli a posteriori e ha stabilito un piano d'azione in seguito alla sintesi delle relazioni annuali di attività per il 2001, che è stato attuato ed è sottoposto a regolare verifica. Nell'ambito del 6° PQ, inoltre, verranno richiesti ai beneficiari certificati di audit.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6.70. I sistemi informativi gestionali e per la presentazione di relazioni ai direttori ed ai direttori generali (aggiunti) necessitano di ulteriori miglioramenti. In nessuna delle cinque direzioni generali responsabili della ricerca vigevano procedure e prassi volte a garantire che le informazioni sulla gestione fossero preparate per tempo o fossero disponibili in un formato standard. Nel 2002 le relazioni gestionali sui programmi quadro non rispondevano del tutto ai requisiti indicati dalle norme di controllo interno della Commissione.

6.70. *La preparazione all'interno della Commissione delle relazioni per i direttori e i direttori generali (aggiunti) è caratterizzata dai diversi ruoli e dalle varie responsabilità delle funzioni di gestione decentrata e centralizzata nell'ambito delle direzioni generali e dei programmi del 5° PQ. In ogni direzione generale, le riunioni della dirigenza rappresentano il motore del sistema d'informazione dei responsabili della gestione e del sistema di supervisione.*

Oltre alle relazioni interne formali alle direzioni, la Commissione, conformemente alla base giuridica, elabora una relazione approfondita per gli utenti esterni, quali i comitati di programma, i gruppi consultivi esterni o i gruppi di monitoraggio.

Le norme di controllo interno della Commissione hanno in effetti riguardato soltanto una parte del periodo preso in esame dall'audit della Corte, ma sono state ora applicate in modo completo. L'attivazione del sistema informatico comune per il 6° PQ contribuirà a migliorare la trasmissione di informazioni relative alla gestione.

ALLEGATO 1
Politiche interne (ricerca compresa) — Valutazione degli aspetti chiave osservati in precedenza

Osservazioni	Azione adottata nel 2003	Azione da attuare
1.a Sistemi di supervisione e di controllo — Audit ex post dei beneficiari finali che partecipano ai programmi quadro RST		
<p>Nel 1998 le cinque direzioni generali responsabili dei i programmi quadro RST hanno formulato una strategia comune di audit, stabilendo un obiettivo di audit per il 5° PQ pari al 10 % dei contraenti (cfr. relazioni annuali 2001 e 2002). Questi audit sono svolti in ampia misura da società di audit esterne per conto della Commissione.</p> <p>La Corte ha constatato che:</p> <ul style="list-style-type: none"> — la definizione di «popolazione sottoponibile ad audit» usata dalla Commissione fa sì che la percentuale delle azioni indirette RST o delle dichiarazioni di spesa controllata durante il periodo del programma sia significativamente inferiore al 10 % (cfr. relazione annuale 2002); — la Commissione non è in grado di conseguire il proprio obiettivo di audit per quanto riguarda la popolazione controllata (cfr. relazioni annuali 2001, 2002 e 2003); — la Commissione non ha adottato una strategia comune di audit per il 6° PQ; — la continuità delle attività di audit della Commissione dipende dalla possibilità di aggiudicare contratti per l'esecuzione di audit finanziari ex post (scadenza dell'attuale contratto quadro con la società di audit esterna nel 2003). 	<p>Nel 2003, con [333] audit completati, principalmente per le azioni indirette RST nell'ambito del 5° PQ, si è rimasti al di sotto dell'obiettivo.</p> <p>Una strategia comune di audit è stata proposta nel 2004, ma non è stata ancora formalmente adottata.</p> <p>Una procedura di aggiudicazione per un nuovo contratto quadro (per le azioni indirette RST nell'ambito del 5° PQ) è stata avviata nell'ottobre 2003, ma non è ancora stata firmata.</p>	<p>La Commissione dovrebbe definire un obiettivo misurabile e realisticamente conseguibile per il 6° PQ.</p> <p>Le cinque direzioni generali dovrebbero adottare formalmente una strategia comune di audit per il 6° PQ.</p> <p>Per il 6° PQ dovrebbe essere firmato un nuovo contratto quadro affinché la Commissione possa beneficiare di un adeguato sostegno esterno per attuare la propria strategia di audit nell'ambito del 6° PQ.</p>
1.b Sistemi di supervisione e di controllo — Audit ex post dei beneficiari finali che partecipano alle azioni TEN-T		
<p>Anche se la Commissione svolge controlli in loco regolari per il monitoraggio delle azioni TEN-T, questi non sono integrati da audit finanziari e tecnici ex post (all'occorrenza svolti dalla DG TREN o da esperti esterni) (cfr. relazioni annuali 2001 e 2002).</p> <p>La Corte ha constatato che:</p> <ul style="list-style-type: none"> — le azioni TEN-T non erano previste nel programma di audit stabilito dalla direzione generale Trasporti e energia. 	<p>Nel 2003 non è stato stabilito un programma di audit per gli audit TEN-T.</p>	<p>Deve ancora essere stabilito e attuato un programma di audit che comprenda TEN-T.</p>
2. Sistemi di supervisione e di controllo — Verifica dell'ammissibilità delle spese per le azioni TEN-T		
<p>Le spese ammissibili e non ammissibili per le azioni TEN-T sono definite nella base giuridica e nelle decisioni della Commissione (relazioni annuali 2001 e 2002).</p> <p>La Corte ha constatato che:</p> <ul style="list-style-type: none"> — la definizione non è abbastanza dettagliata per accertare le spese effettivamente sostenute dai beneficiari; — la definizione differisce da quella applicata a progetti infrastrutturali simili cofinanziati mediante le misure strutturali; — l'impiego di tassi di finanziamento differenti per gli studi e per le attività comporta il rischio che i beneficiari possano beneficiare di un finanziamento più elevato grazie ad un'errata imputazione delle spese agli studi; e — la mancanza di moduli standard per la dichiarazione di spesa complica il lavoro di verifica della Commissione. 	<p>Dal 2002, il testo tipo della decisione della Commissione per TEN-T è stato modificato sostanzialmente. Ispirandosi alla decisione del Fondo di coesione, fornisce maggiori dettagli sulle spese ammissibili.</p> <p>Nel 2003 è stato adottato un nuovo modello di decisione della Commissione, che comprende:</p> <ul style="list-style-type: none"> — una definizione più precisa di spese ammissibili; — una definizione modificata degli studi e delle attività; e — una tabella indicante la «ripartizione della spesa ammissibile stimata nel periodo delle attività programmate», che potrebbe essere usata dai beneficiari per dichiarare le spese sostenute. 	<p>La definizione degli studi e delle attività non è ancora abbastanza chiara e precisa.</p> <p>Il modulo tipo della dichiarazione di spesa dovrebbe essere un modulo separato (indicante le spese sostenute e la documentazione giustificativa fornita dai beneficiari). L'uso del modulo dovrebbe essere obbligatorio. Il beneficiario dovrebbe datare e firmare la dichiarazione di spesa, confermando così la realtà, l'ammissibilità e l'accuratezza della spesa dichiarata. La dichiarazione di spesa dovrebbe essere certificata da un revisore esterno o, nel caso di organismi pubblici, da un pubblico ufficiale competente.</p>

ALLEGATO 2
Sistemi di supervisione e di controllo

Settore: Politiche interne (ricerca compresa)

Sistema: Sesto programma quadro (6° PQ) di ricerca e sviluppo tecnologico e Fondo europeo per i rifugiati (FER)

6° PQ	Commissione	Livello intermedio	Beneficiario	Valutazione complessiva
Concezione	B	—	B	B
Attuazione pratica nelle fasi procedurali: — conformità alle norme — considerazione dell'esperienza acquisita	B	—	C	B
Funzionamento effettivo: — conformità alle norme — considerazione dell'esperienza acquisita	B	—	N/A	N/A
Risultati: — effetto correttivo — effetto preventivo	N/A	—	N/A	N/A
Valutazione complessiva	B	—	B	B

FER	Commissione	Livello intermedio	Beneficiario	Valutazione complessiva
Concezione	B	B	N/A	B
Attuazione pratica nelle fasi procedurali: — conformità alle norme — considerazione dell'esperienza acquisita	B	B	B	B
Funzionamento effettivo: — conformità alle norme — considerazione dell'esperienza acquisita	C	B	C	C
Risultati: — effetto correttivo — effetto preventivo	B	B	N/A	B
Valutazione complessiva	B	B	B	B

A Funziona bene; sono necessari pochi o lievi miglioramenti

B Funziona abbastanza bene, ma sono auspicabili/necessari miglioramenti

C Funziona, ma non in modo soddisfacente

N/A Non applicabile

CAPITOLO 7

Azioni esterne

INDICE

	<i>Paragrafi</i>
Introduzione	7.1-7.2
Valutazione specifica nel quadro della dichiarazione di affidabilità	7.3-7.53
Ambito e natura dell'audit	7.3-7.6
Sistemi di supervisione e di controllo	7.7-7.32
Le norme di controllo interno	7.7
L'Ufficio per gli aiuti umanitari	7.8-7.11
L'Ufficio di cooperazione EuropeAid a livello centrale	7.12-7.25
I sistemi di supervisione e di controllo a livello delle delegazioni	7.26-7.32
L'audit delle operazioni	7.33-7.39
L'audit delle operazioni a livello centrale	7.33-7.34
L'audit delle operazioni a livello delle delegazioni	7.35-7.36
Organizzazioni incaricate dell'esecuzione	7.37-7.39
Analisi delle relazioni annuali di attività e delle dichiarazioni degli ordinatori delegati	7.40-7.48
Conclusioni	7.49-7.51
Raccomandazioni	7.52-7.53

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

INTRODUZIONE

7.1. Il presente capitolo tratta dell'aiuto esterno finanziato tramite il bilancio generale, i cui principali settori d'intervento sono l'aiuto e la sicurezza alimentare, l'aiuto umanitario, il cofinanziamento da parte delle ONG e la cooperazione finanziaria e tecnica con i paesi dell'Asia, dell'America latina e del Mediterraneo, nonché con i paesi dei Balcani occidentali, i Nuovi Stati indipendenti e la Mongolia. Le direzioni generali Relazioni esterne e Sviluppo hanno il compito di formulare le politiche per la cooperazione allo sviluppo nonché strategie nazionali/regionali e una programmazione pluriennale, mentre l'Ufficio di cooperazione EuropeAid (EuropeAid) è incaricato di attuare la cooperazione allo sviluppo. L'Ufficio per gli aiuti umanitari (ECHO) è invece responsabile in toto per gli aiuti umanitari. Nel bilancio generale, gli aiuti prestati tramite i Fondi europei di sviluppo ⁽¹⁾ figurano solo «per memoria» poiché vengono finanziati separatamente. I **grafici 7.1 e 7.2** mostrano come sono stati spesi nel 2003 i fondi per la rubrica 4 delle prospettive finanziarie (cfr. paragrafi 2.40-2.41 per le osservazioni sull'esecuzione del bilancio).

7.2. Nel 2003 il processo di devoluzione, con il quale compiti e funzioni espletati dalla sede centrale della Commissione sono stati trasferiti alle delegazioni, è stato completato per quanto riguarda i programmi geografici ⁽²⁾ per le delegazioni situate nei paesi che hanno beneficiato di fondi provenienti dal bilancio generale dell'Unione. Nel 2003, inoltre, è entrato in vigore il nuovo regolamento finanziario ⁽³⁾. La funzione di audit interno, prevista nel nuovo regolamento finanziario, era stata già introdotta nel 2002. Dal momento che il regolamento della Commissione ⁽⁴⁾ sulle relative modalità d'esecuzione è stato adottato alla fine di dicembre 2002, è stato possibile completare e tradurre le conseguenti modifiche nei manuali e orientamenti dell'Ufficio di cooperazione EuropeAid, quindi comunicarle alle delegazioni, soltanto nel primo semestre 2003. Ne sono conseguite, nel 2003, alcune modifiche per i sistemi di supervisione e di controllo, tra cui principalmente l'abbandono della funzione di controllore finanziario centrale e, di conseguenza, il rafforzamento del ruolo delle unità finanziarie, nonché l'introduzione delle verifiche ex-ante ed ex-post sotto la responsabilità dell'ordinatore.

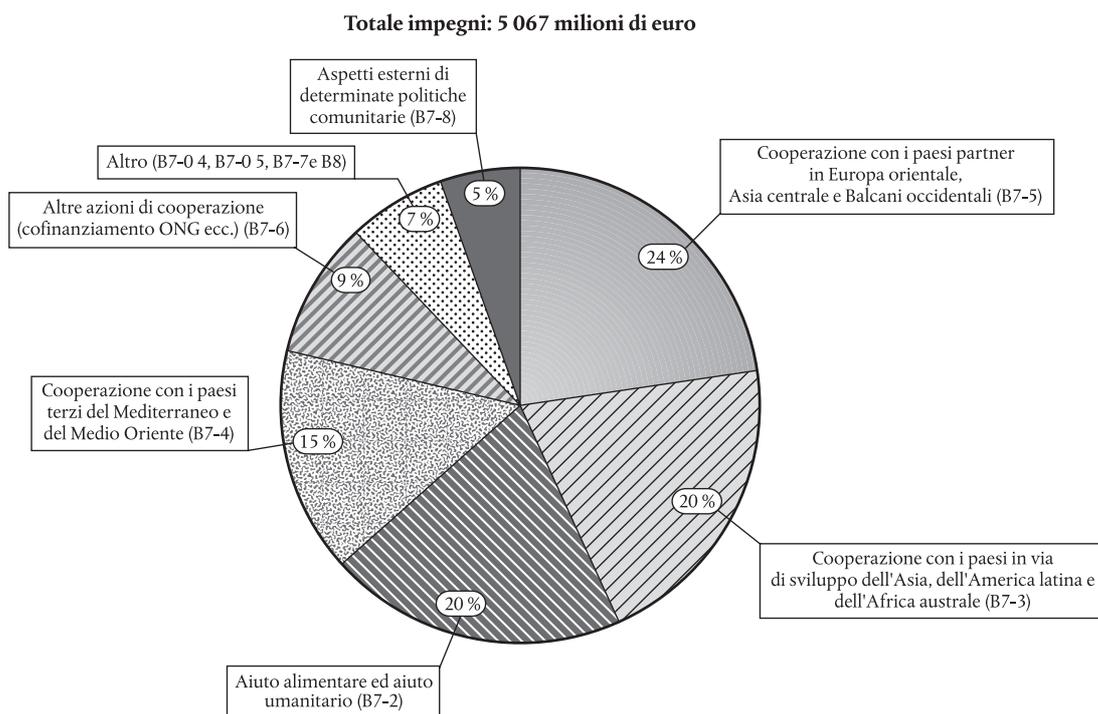
⁽¹⁾ Cfr. relazione separata sui FES.

⁽²⁾ Programmi finanziati da linee di bilancio che si concentrano su determinate regioni geografiche (Asia, America latina, paesi del Mediterraneo, Europa orientale e Balcani), in contrapposizione a linee di bilancio che finanziano certi tipi di operazioni (ad esempio, aiuto alimentare e cofinanziamento con le ONG).

⁽³⁾ Regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio del 25 giugno 2002 (GU L 248 del 16.9.2002).

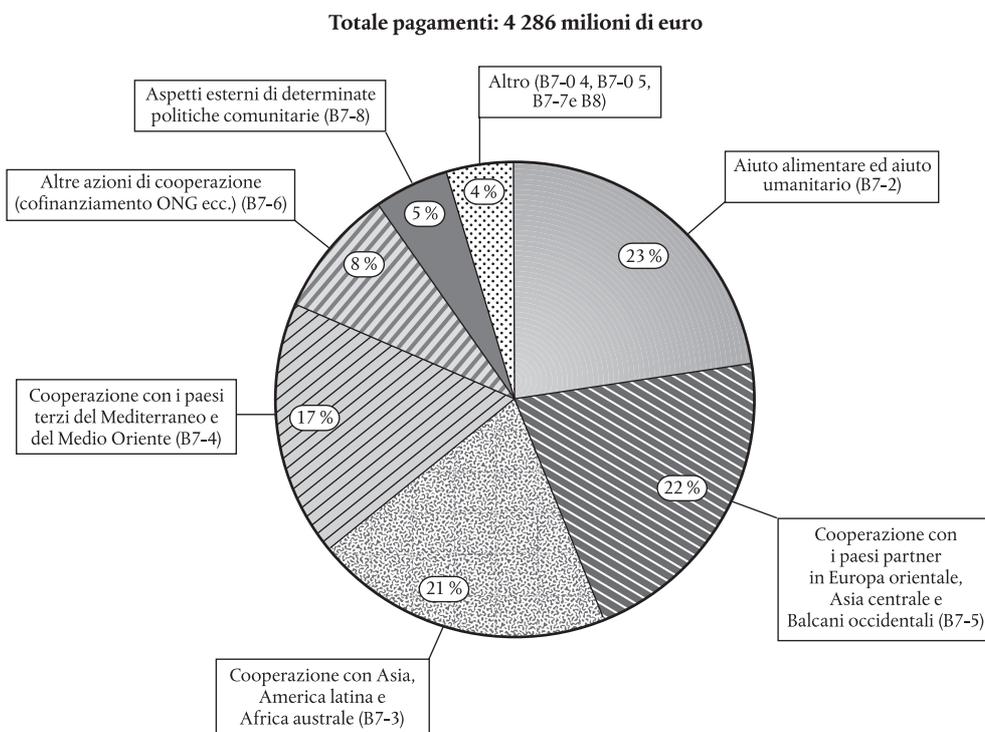
⁽⁴⁾ Regolamento (CE, Euratom) n. 2342/2002 della Commissione del 23 dicembre 2002 (GU L 357 del 31.12.2002).

Grafico 7.1 — Ripartizione degli impegni per area di bilancio nel 2003



NB: Per maggiori informazioni, cfr. grafici III e IV dell'allegato I.
 Fonte: Conti annuali 2003.

Grafico 7.2 — Ripartizione dei pagamenti per area di bilancio nel 2003



NB: Per maggiori informazioni, cfr. grafici III e IV dell'allegato I.
 Fonte: Conti annuali 2003.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

VALUTAZIONE SPECIFICA NEL QUADRO DELLA DICHIARAZIONE DI AFFIDABILITÀ

Ambito e natura dell'audit

7.3. L'obiettivo generale della valutazione specifica era di pervenire ad una conclusione sulla legittimità e la regolarità delle operazioni nell'ambito delle azioni esterne (rubrica 4 delle prospettive finanziarie del bilancio generale). L'audit ha compreso l'esame dei sistemi di supervisione e di controllo, che dovrebbero garantire la legittimità e la regolarità delle operazioni, corroborato da test delle operazioni effettuati presso i servizi centrali della Commissione, le delegazioni e gli organismi incaricati dell'esecuzione, nonché l'esame delle relazioni annuali di attività del direttore generale dell'Ufficio di cooperazione EuropeAid e del direttore dell'Ufficio per gli aiuti umanitari.

7.4. L'audit è stato effettuato presso i servizi centrali della Commissione, sei delegazioni (Albania, Indonesia, Marocco, Perù, Sudafrica e Ucraina) e 13 organismi incaricati dell'esecuzione. I campi d'intervento citati nel paragrafo 7.1 sono stati esaminati e sottoposti a verifica. Per l'Albania e l'Ucraina, l'audit della Corte si è limitato a una valutazione preliminare dei sistemi, senza procedere a verifiche dirette. Gli aiuti per la ricostruzione in Kosovo e nella Repubblica federale di Jugoslavia sono esaminati separatamente nel quadro dell'audit annuale dell'Agenzia europea per la ricostruzione. L'audit ha incluso, inoltre, la verifica di un limitato numero di operazioni effettuate nel quadro degli Accordi internazionali in materia di pesca.

7.5. Per quanto riguarda i sistemi di supervisione e di controllo, l'esame della Corte si è incentrato sulle norme di controllo interno relative alle analisi dei rischi elaborate dai servizi competenti e sulle strutture di informazione e di relazione ai responsabili nell'ambito del monitoraggio e del controllo finanziario, nonché sulle funzioni di audit interno dell'Ufficio di cooperazione EuropeAid e dell'Ufficio per gli aiuti umanitari.

7.6. Al momento di redigere la propria relazione, la Corte non aveva ricevuto informazioni complete dai servizi centrali dell'Ufficio di cooperazione EuropeAid sulle relazioni trasmesse a quest'ultimo dalle delegazioni, utilizzate per la stesura della relazione annuale di attività dell'Ufficio di cooperazione EuropeAid e della dichiarazione del direttore generale. La mancanza di talune informazioni ha ostacolato i lavori della Corte.

7.6. *La Commissione cercherà di garantire che in futuro questa procedura si svolga senza intoppi.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

*Sistemi di supervisione e di controllo***Norme di controllo interno**

7.7. Nel 2002, sia l'Ufficio di cooperazione EuropeAid che l'Ufficio per gli aiuti umanitari hanno completato il quadro di riferimento per l'attuazione delle norme di controllo interno definite dalla Commissione il 13 dicembre 2000 ⁽⁵⁾. L'introduzione delle norme è stata accompagnata dall'emanazione o dall'aggiornamento di istruzioni e orientamenti e da ampi programmi di formazione, in particolare sulle procedure amministrative e finanziarie. Nel 2003, queste ultime sono state aggiornate e sottoposte a una revisione sostanziale a seguito dell'introduzione del nuovo regolamento finanziario.

L'Ufficio per gli aiuti umanitari*Valutazione dei rischi*

7.8. L'Ufficio per gli aiuti umanitari ha effettuato un'autovalutazione dei rischi risultata soddisfacente, in cui conclude che molti rischi nel settore degli aiuti umanitari sfuggono al suo controllo, fatta eccezione per la qualità dei partner incaricati dell'esecuzione. Come negli anni precedenti, gli sforzi per ridurre i rischi si sono concentrati sulle procedure di selezione dei partner incaricati dell'esecuzione e su un rigoroso sistema di audit dei partner selezionati.

L'audit dei partner incaricati dell'esecuzione

7.9. Nel 2002, l'Ufficio per gli aiuti umanitari ha iniziato la messa a punto di un approccio completo per l'audit dei partner incaricati dell'esecuzione. Nel 2003 il sistema era completamente operativo. Gli audit hanno esaminato diversi aspetti, tra cui l'organizzazione, le procedure ed i controlli interni dei partner attuatori, nonché i sistemi contabili e finanziari, la cultura amministrativa ed i sistemi di assunzione del personale. Sono state effettuate verifiche dettagliate delle spese relative a progetti eseguiti dai partner. Tuttavia, è stato rilevato che nel 2003 nessuna organizzazione internazionale è stata sottoposta a verifiche di questo tipo (soprattutto gli organismi delle Nazioni Unite), ad eccezione di una visita in loco presso un progetto dell'UNHCR in Sierra Leone.

7.8. I rischi sono stati ridotti da diverse altre misure, fra le quali: il monitoraggio da parte degli assistenti tecnici (esperti di ECHO), l'uso di uno strumento di monitoraggio specifico e l'uso sempre maggiore di indicatori specifici per misurare il raggiungimento degli obiettivi del progetto.

7.9. Nel 2003 la Commissione (ECHO) non ha effettuato audit presso la sede di organizzazioni internazionali mentre veniva messo a punto il Contratto quadro di partenariato (CQP). Nel contempo venivano ultimati (29 aprile 2003) i negoziati con le organizzazioni dell'Onu che hanno portato all'accordo quadro finanziario e amministrativo (FAFA). A sua volta l'accordo ha portato alla revisione del CQP per le organizzazioni internazionali.

Oltre a ciò, i servizi della Commissione (EuropeAid ed ECHO) hanno iniziato ad esaminare i sistemi di controllo dell'Onu utilizzati nella gestione dei progetti finanziati dall'Unione europea. Le verifiche in loco di tali sistemi e dello stato delle spese presso la sede dell'Onu sono iniziate nel 2004. La famiglia della Croce rossa internazionale è stato oggetto di audit nella prima metà del 2004.

⁽⁵⁾ SEC (2000) 2203.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

7.10. Nel 2003, sono stati completati audit su 136 partner incaricati dell'esecuzione, per un totale di 535 progetti. La Corte ha esaminato 16 audit, la cui qualità era soddisfacente. I problemi più importanti emersi da questi audit erano i seguenti: procedure di appalto carenti (7 casi su 16), debolezze nei sistemi contabili, problemi di riconciliazione e d'informativa finanziaria (7 casi su 16) e carenze nel controllo delle scorte (3 casi su 16). I motivi più frequenti che hanno condotto all'esclusione di alcune spese dal finanziamento sono stati la mancanza di documenti giustificativi a sostegno delle spese e l'inammissibilità della spesa. È stato individuato un solo caso di inosservanza delle procedure di appalto, dato che la maggioranza degli audit non comprendevano verifiche su questo tipo di procedure. La natura delle osservazioni espresse nelle relazioni di audit e gli errori rilevati riguardo alle spese corrispondono in gran parte alle risultanze degli audit della Corte sugli organismi incaricati dell'esecuzione (cfr. paragrafi 7.38 e 7.39).

7.11. I partner attuatori si sono impegnati a porre in atto le raccomandazioni espresse al fine di migliorare i propri sistemi. Gli importi respinti saranno dedotti dai pagamenti relativi a progetti nuovi o in corso. Questi risultati mostrano che gli audit degli organismi incaricati dell'esecuzione sono uno strumento efficace di supervisione e di controllo.

Ufficio di cooperazione EuropeAid a livello centrale

Seguito dato alle osservazioni relative all'esercizio 2002

7.12. Nella relazione annuale sull'esercizio 2002 (paragrafi 7.6 e 7.37), la Corte osservava che doveva ancora essere effettuata una valutazione generale dei rischi, che i questionari per le procedure relative agli impegni e ai pagamenti non venivano usati sistematicamente, e che mancava un sistema per la presentazione di rapporti sugli ordini di riscossione e sulle carenze dei controlli interni. Nel 2003 la situazione è migliorata, poiché l'Ufficio di cooperazione EuropeAid ha completato, in ottobre, la valutazione dei rischi ed è stato riscontrato un uso sistematico dei questionari presso tutte le delegazioni visitate dalla Corte. Tuttavia, ad eccezione di un esame approfondito dei recuperi svolto dalla cellula «Analisi della gestione finanziaria e controlli» (FMC), non erano stati attuati un monitoraggio e un «reporting» soddisfacente dei recuperi da parte delle unità «Finanza, contratti e audit» di tutte le direzioni (cfr. paragrafo 7.23). Parimenti, non vi sono prove che il sistema che garantisce la segnalazione, da parte del personale, delle deficienze del controllo interno abbia funzionato correttamente.

7.12. La Commissione prende atto delle osservazioni della Corte riguardo ai progressi ottenuti dall'Ufficio di cooperazione EuropeAid nel corso del 2003 rispetto al 2002, in materia di valutazione dei rischi e di uso sistematico delle liste di controllo.

In materia di recupero, gli sforzi fatti durante l'esercizio trascorso hanno consentito un calo dell'importo da riscuotere accumulato alla fine del 2002 di quasi 100 crediti, pari a quasi 10 milioni di euro. Questi risultati sono nascosti in parte dall'insorgere di un nuovo importo da riscuotere nel corso del 2003 (vale a dire un aumento di 50 crediti pari a 2 milioni di euro). Il numero di crediti non incassati alla data di scadenza ammontava pertanto all'inizio dell'esercizio 2003 a 614 (importi dovuti: 64 038 938,27 euro) e alla fine dell'esercizio 2003 a 567 (importi dovuti: 56 542 997,78 euro). Il numero di crediti non incassati è quindi sceso del 7,65 % e il loro importo dell'11,7 %.

Per quanto riguarda l'identificazione delle debolezze del controllo interno da parte del personale, la Commissione valuterà il modo per migliorarne il funzionamento.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Valutazione dei rischi

7.13. La valutazione dei rischi, finalizzata nell'ottobre 2003, contiene una presentazione dei rischi cui sono esposti i donatori di aiuti esterni ed è focalizzata sui rischi legati ai paesi partner e alle organizzazioni di sviluppo nonché sui rischi associati al sostegno di bilancio. La valutazione indica diversi tipi di azioni intraprese per far fronte a tali rischi, azioni che consistono principalmente nella messa a punto di strategie e procedure migliori in materia di aiuto allo sviluppo o nell'approfondimento del dialogo con i partner nell'ambito dello sviluppo. Secondo quanto descritto nella valutazione dei rischi, le azioni contro i rischi finanziari sono globalmente incentrate sull'unità di audit interno e sul rafforzamento degli audit esterni degli organismi incaricati dell'esecuzione. Nel suo piano di gestione annuale 2004, l'Ufficio di cooperazione EuropeAid ha illustrato al riguardo numerose azioni più concrete, che dovrebbero gettare le basi per un sistema di supervisione e di controllo coordinato e completo.

Informazione e presentazione di relazioni

7.14. In una situazione in cui la gestione e l'esecuzione delle azioni di sviluppo sono devolute in gran parte alle delegazioni, il monitoraggio sulla base di un sistema adeguato di informazione e di relazioni da parte della sede centrale di Bruxelles è particolarmente importante. Questo principio, sancito nell'analisi dei rischi dall'Ufficio di cooperazione EuropeAid nel dicembre 2002, è stato confermato dall'autovalutazione dei rischi completata nell'ottobre 2003.

7.15. La maggior parte delle informazioni finanziarie usate ai fini del monitoraggio sono tratte dal sistema integrato di gestione dell'informazione (*Common Relex Information System*, CRIS) dell'Ufficio di cooperazione EuropeAid. Nel 2003, la qualità delle informazioni di tale sistema è migliorata, in particolare per quanto riguarda il monitoraggio dei progressi compiuti nell'attuazione del progetto. Le informazioni finanziarie riguardano in particolare le decisioni, la conclusione di contratti, gli impegni e i pagamenti. Il sistema non ha fornito informazioni per progetto concernenti gli audit svolti, le loro risultanze e le azioni intraprese.

7.15. *L'introduzione di nuovi strumenti (come CRIS AUDIT) contribuirà a migliorare ulteriormente il flusso di informazioni sui risultati degli audit a livello centrale. I dati riguardanti gli audit avviati dalla sede e dalle delegazioni sono registrati in CRIS AUDIT.*

Le informazioni relative agli audit che devono fornire i beneficiari prima della presentazione delle richieste di pagamento (audit di certificazione) saranno registrate in due fasi, una prima volta quando viene concluso il contratto e una seconda volta quando viene presentato il certificato o il rapporto di audit. Le tappe procedurali e le rubriche adeguate di CRIS sono previste ma devono ancora essere sviluppate. Tuttavia, non si intende registrare le informazioni sugli audit di certificazione nello stesso modo dei dati relativi agli audit esterni avviati dalla sede o dalle delegazioni.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Monitoraggio finanziario

7.16. Attualmente, il monitoraggio finanziario a livello della sede centrale è svolto principalmente dalle unità «Finanze, contratti e audit». A tale scopo, le unità dispongono, in particolare, di alcuni strumenti:

- le informazioni finanziarie fornite dal sistema CRIS e informazioni supplementari trasmesse dalle delegazioni;
- gli audit svolti a livello delle delegazioni;
- gli audit svolti presso gli organismi incaricati dell'esecuzione dei progetti, su iniziativa dei servizi della Commissione, o i risultati degli audit commissionati da tali organismi.

Sono stati svolti, inoltre, controlli ex-ante facoltativi (cfr. paragrafo 7.20).

7.17. Tutte le unità finanziarie procedono all'analisi di una serie di indicatori finanziari, come il valore degli impegni e dei pagamenti e l'importo delle spese non ancora effettuate nel quadro dei progetti. Ciascuna unità finanziaria nell'ambito delle direzioni è libera di decidere quali aspetti debbano essere monitorati. Un'analisi comune dei bisogni in termini di informazione e una metodologia globale comune potrebbero rafforzare notevolmente il monitoraggio finanziario.

7.18. Le unità finanziarie di due delle cinque direzioni incaricate di gestire le operazioni devolute hanno svolto audit delle delegazioni di loro competenza sotto forma di un esame dei sistemi finanziari applicati dalle stesse per la gestione delle operazioni, dei sistemi di attribuzione dei contratti, di supervisione e di controllo, completato dall'audit delle operazioni trattate dalle delegazioni. Ne è emerso che, a questo livello, i sistemi finanziari hanno funzionato correttamente. Questo importante strumento per l'audit delle delegazioni dovrebbe essere usato da tutte le direzioni.

7.17. *La Commissione riconosce che una metodologia globale comune sull'uso delle informazioni gestionali potrebbe rafforzare il monitoraggio della messa in atto e dei risultati rispetto ad obiettivi predefiniti.*

7.18. *La deconcentrazione della gestione degli aiuti esterni ha comportato un notevole trasferimento di compiti e responsabilità alle delegazioni e pertanto una profonda modifica in materia di quantità, natura e organizzazione del lavoro in delegazione. Vista l'importanza dei mutamenti previsti, prima di prendere in considerazione la deconcentrazione operativa in una delegazione, viene effettuata sistematicamente una verifica al fine di:*

- *confermare insieme al capo delegazione che siano rispettate le condizioni necessarie per iniziare a operare in modo deconcentrato,*
- *fornire all'ordinatore subdelegato competente (direttore di sede) informazioni adeguate affinché possa rendersi conto delle capacità di ogni delegazione di operare in modo deconcentrato in condizioni accettabili in termini di efficienza e di rischi, tenendo conto in particolare della formazione e delle competenze del personale,*
- *fornire al capo delegazione e al direttore competente un parere sulla conformità dei sistemi introdotti e delle transazioni effettuate con le norme in vigore.*

Alcune direzioni hanno fatto valutazioni aggiuntive, principalmente in casi in cui la devoluzione è avvenuta nella prima ondata (2001).

Le direzioni in cui la devoluzione è avvenuta in seguito decideranno quando effettuare tali valutazioni.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Audit degli organismi incaricati dell'esecuzione

7.19. Nel 2003, su iniziativa delle varie direzioni dell'Ufficio di cooperazione EuropeAid sono stati intrapresi, nel quadro del programma di audit 2003, circa un centinaio di audit presso gli organismi incaricati dell'esecuzione. All'inizio del 2004, la maggior parte di essi erano ancora in corso. Tali audit si aggiungono ai circa 350 audit effettuati per conto delle delegazioni e a un numero indefinito di audit affidati direttamente a terzi dagli organismi incaricati dell'esecuzione per soddisfare le proprie esigenze in materia di rendicontazione e discarico. Nel 2003 si sono registrati notevoli progressi, rispetto all'anno precedente, nel numero di audit svolti (nel 2002 erano in totale 250). In termini di pianificazione e coordinamento degli audit, è stato stabilito un programma di audit per il 2003, limitato però ai 100 audit intrapresi su iniziativa dei servizi centrali. Nella maggioranza dei casi, i servizi centrali non disponevano, in maniera continuativa, di informazioni relative agli audit svolti su iniziativa delle delegazioni. Il sistema di informazioni finanziarie CRIS dell'Ufficio di cooperazione EuropeAid non contiene ancora informazioni esaurienti sugli audit. Sono stati fatti i primi passi verso la creazione di un modulo di audit.

Sezioni di controllo ex-ante

7.20. In seno a ogni direzione è stata creata una sezione incaricata di effettuare controlli ex-ante facoltativi (cfr. paragrafo 7.16) oltre alle normali verifiche ex-ante previste dall'articolo 60 del regolamento finanziario. Si è trattato di una misura transitoria, decisa in seguito all'abolizione della funzione di controllore finanziario. Metà delle direzioni ha trasmesso alla Corte informazioni sui controlli finanziari ex-ante. A causa di problemi di personale, non è stato possibile effettuare controlli ex-ante per lunghi periodi dell'anno. In una direzione sono state controllate tutte le operazioni; nelle altre due sono state controllate circa 310 operazioni su un totale di 3 500. Tali verifiche includono quelle relative ai pagamenti autorizzati dai servizi centrali o dalle delegazioni a favore degli organismi incaricati dell'esecuzione sulla base delle domande di pagamento presentate da queste ultime, corroborate da prospetti finanziari delle spese sostenute. A tale stadio, il controllo non verte sui relativi documenti giustificativi, come le fatture. Una delle tre direzioni precitate ha presentato una relazione che conteneva un'analisi dei risultati dei controlli ex-ante; le altre due direzioni hanno fornito spiegazioni orali. È risultato che i controlli ex-ante hanno individuato soprattutto deficienze formali, ciò che corrisponde ai risultati degli audit delle operazioni svolti dalla Corte presso i servizi centrali della Commissione e le delegazioni.

7.19. La Commissione condivide l'analisi della Corte riguardo ai progressi ottenuti nel 2003. Per quanto riguarda le informazioni sugli audit avviati dalle delegazioni, a partire dall'inclusione di tabelle di rapporto nelle relazioni di gestione degli aiuti esterni (EAMR), tali informazioni sono state disponibili più regolarmente.

Inoltre, CRIS AUDIT (modulo di CRIS) è stato messo a disposizione per registrare gli audit sia in sede che nelle delegazioni. L'uso di questo modulo richiede una formazione adeguata, iniziata nel maggio 2004.

7.20. Si tratta di una funzione di controllo ex ante operativa di secondo livello, introdotta a titolo transitorio per accompagnare i mutamenti legati all'entrata in vigore del nuovo regolamento finanziario, nella prospettiva dell'introduzione di un sistema di verifica ex post (centralizzato) a livello di EuropeAid.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Struttura di audit interno (internal audit capability)

7.21. L'unità di audit interno ha concluso nel 2003 la valutazione delle norme di controllo interno ed ha esaminato i sistemi di controllo in tre settori specifici. Nel marzo 2004, l'unità ha inoltre provveduto ad aggiornare il proprio esame delle norme di controllo interno, formulando raccomandazioni del tutto pertinenti sull'opportunità di procedere ad analisi di rischio più dettagliate e ai miglioramenti dei sistemi di supervisione e di controllo. Oltre ai suddetti compiti di audit, l'unità ha valutato il carico di lavoro a livello dei servizi centrali e delle delegazioni. Sebbene tali valutazioni abbiano prodotto risultati interessanti, costituendo il primo passo per una valutazione dei bisogni in termini di personale, è lecito chiedersi se spetti veramente all'unità di audit interno svolgere questo tipo di lavoro, considerando in particolare le risorse umane assai limitate di cui dispone. L'unità di audit interno dovrebbe prefiggersi quale priorità la valutazione dei sistemi destinati a garantire la legittimità e la regolarità delle operazioni, nonché l'assistenza al direttore generale nella stesura di una dichiarazione annuale fondata su basi solide, in particolare per quanto riguarda la qualità delle procedure di controllo.

Verifiche ex-post

7.22. Sulla base di un ampio campione di operazioni, la cellula «Analisi della gestione finanziaria e controlli», responsabile delle verifiche ex-post, ha svolto una serie di analisi, in particolare per tracciare un quadro generale della situazione in materia di recuperi e di anticipi non liquidati. Considerata la similitudine del lavoro svolto da questa cellula con il monitoraggio effettuato dalle unità finanziarie delle direzioni, la missione affidata alla cellula prevedeva che contribuisse a definire una metodologia più omogenea per un sistema di verifiche ex-post da parte delle unità finanziarie. Finora, le unità finanziarie interne delle direzioni non hanno dato la priorità ad un approccio coordinato. Inoltre, nonostante la potenziale complementarità fra il lavoro della cellula «Analisi della gestione finanziaria e controlli» e quello dell'unità di audit interno, non vi sono elementi che attestino l'esistenza di un coordinamento e di uno scambio di informazioni tra le due strutture.

7.21. La comunicazione che ha creato le strutture di audit interno ha identificato tre obiettivi: due riguardano il controllo del rischio e il sistema di controllo interno, il terzo riguarda le raccomandazioni per migliorare l'efficienza e l'efficacia delle operazioni e garantire un uso economico delle risorse. Le valutazioni del carico di lavoro effettuate presso EuropeAid ed ECHO rispondono a questo terzo obiettivo. Nell'autovalutazione dei rischi EuropeAid ha individuato un rischio a livello della gestione delle risorse umane. La comunicazione sulla deconcentrazione del gennaio 2004 prevede invece che le strutture di audit interno Relex controllino congiuntamente la valutazione del carico di lavoro nelle delegazioni deconcentrate per garantire che il personale possa far fronte al suo aumento. Anche ECHO ha ritenuto necessario fare una valutazione comparativa del carico di lavoro delle sue unità, sulla base di flussi di lavoro. In tutti i casi sono state messe a punto metodologie adeguate e pertinenti, che ora possono essere utilizzate dal management. Il management di EuropeAid ed ECHO ritiene che le valutazioni del carico di lavoro spettino a una struttura di audit interno, che deve fornire aiuto su questioni riguardanti l'economia, l'efficienza e l'efficacia delle prestazioni della DG (vedi il par. 1.3 della comunicazione per informazioni sulla presenza di strutture di audit interno in ciascun servizio della Commissione).

7.22. Con la creazione il 1° febbraio 2004 di una nuova unità responsabile sia dell'attuazione del quadro di controllo interno che del controllo transazionale, EuropeAid ritiene di aver creato le condizioni adeguate per garantire un coordinamento e una complementarità migliori fra i vari attori del controllo interno.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Funzioni globali di supervisione e di controllo

7.23. I paragrafi precedenti mostrano che diversi servizi presso la sede centrale svolgono determinate funzioni di supervisione e controllo, che si aggiungono a quelle esercitate dalle delegazioni. La **tabella 7.1** presenta un quadro generale. Ora che il processo di devoluzione è praticamente completo a livello delle delegazioni, è necessario rivedere completamente tali attività. Una definizione più chiara della strategia globale di supervisione e di controllo consentirebbe alla Commissione di spiegare:

- a) in che modo le funzioni di controllo dei diversi servizi dovrebbero essere collegate tra loro e fornire il livello di garanzia richiesto;
- b) quali dovrebbero essere gli obiettivi specifici, e
- c) che tipo di lavoro (e il relativo livello di dettaglio) debba essere svolto, tenendo conto degli audit o dei controlli svolti da altri servizi, o degli audit affidati a terzi dagli stessi organismi incaricati dell'esecuzione. Un esempio che richiede tali chiarimenti sono i tre diversi tipi di verifiche ex-post svolte dalle unità finanziarie, dalle delegazioni e dalla cellula «Analisi della gestione finanziaria e controlli». In questo contesto, i controlli ad hoc svolti, come nel 2003, dalla cellula «Analisi della gestione finanziaria e dei controlli» (cfr. paragrafo 7.12), dovrebbero essere sostituiti dall'esame sistematico, da parte delle unità finanziarie, dei recuperi e degli anticipi non liquidati. Le informazioni sui recuperi e sugli anticipi non liquidati dovrebbero essere sistematicamente trasmesse ai responsabili della gestione, e da questi supervisionate, a livello dei servizi centrali e delle delegazioni.

7.23. *Nel 2004 è stata stilata una panoramica dei controlli nel quadro della verifica della procedura di scarico 2002 che spiega le funzioni dei vari controlli. La Commissione esaminerà il modo per migliorare l'attuazione della strategia globale.*

7.24. La maggior parte dei controlli e delle verifiche indicati nella tabella sono effettuati su operazioni trattate dai servizi centrali dell'Ufficio di cooperazione EuropeAid e dalle delegazioni. Quando le domande sono corredate della relazione stilata da un auditor esterno che certifica la spesa in questione, o quando hanno formato oggetto di un controllo in loco da parte di agenti della Commissione, è possibile valutare se le operazioni sottostanti effettuate dagli altri organismi incaricati dell'esecuzione siano legittime e regolari nella sostanza. In altri casi, laddove la Commissione si basi su documenti forniti dagli organismi incaricati dell'esecuzione, essa può controllare soltanto se la domanda di pagamento sia plausibile in base al contratto o alla convenzione di finanziamento, tenuto conto del bilancio previsto. Tali verifiche hanno rivelato un basso livello di errore, come confermato dall'audit della Corte (cfr. inoltre paragrafi 7.34 e 7.36).

Tabella 7.1 — Quadro generale della supervisione e dei controlli relativi ai pagamenti EuropeAid

Attività	Preparazione dei pagamenti		Monitoraggio finanziario/verifica delle spese sostenute dagli organismi incaricati dell'esecuzione		Supervisione da parte dei servizi centrali della Commissione				Struttura di audit interno (IAC)
	Ordinatore (presso la sede centrale o le delegazioni)	Controllo ex-ante facoltativo	Delegazioni		Unità Finanza, Contratti e Audit	Analisi della gestione finanziaria e controlli (FMC)			
			Monitoraggio finanziario/follow up/contratti	Audit intrapresi su iniziativa delle delegazioni o degli organismi incaricati dell'esecuzione		Gestione finanziaria delle delegazioni	Audit degli organismi incaricati dell'esecuzione	Controlli ex-post (1)	
Controlli prima di effettuare il pagamento (1)	(presso la sede centrale)		Esame della situazione finanziaria/segnali rivelatori di situazioni insolite	Legittimità delle spese sostenute da organismi incaricati dell'esecuzione	Monitoraggio finanziario/ reporting/ follow-up	Esame della qualità dei controlli interni	Legittimità delle spese sostenute da organismi incaricati dell'esecuzione	Controlli ex-post (1)	Audit ed esami
Scopo	Legittimità dell'operazione prima del pagamento		Esame della situazione finanziaria/segnali rivelatori di situazioni insolite	Legittimità delle spese sostenute da organismi incaricati dell'esecuzione	Esame della situazione finanziaria/segnali rivelatori di situazioni insolite	Esame della qualità dei controlli interni	Legittimità delle spese sostenute da organismi incaricati dell'esecuzione	Legittimità dei pagamenti Commissione/esame dei sistemi finanziari	Esame dei controlli interni
Obblighi/Base giuridica	Regolamento finanziario/norme EuropeAid	Regolamento finanziario/ regolamento interno EuropeAid	Regolamento finanziario	Piani di audit della delegazione/ convenzioni di finanziamento/ contratti	Regolamento interno EuropeAid/ Direzione	Norme della direzione/norme di controllo interno	Piano di audit di EuropeAid	Regolamento finanziario/ regolamento interno EuropeAid	Regolamento finanziario/ piano di lavoro IAC
Iniziato da:	Richiesta di pagamento da parte di terzi	Direzione	Delegazione	Delegazione/ organismi incaricati dell'esecuzione	Unità finanziaria	Unità finanziaria	Unità finanziaria	FMC	IAC
Mandato approvato dalla Commissione/ Delegazione	N/A	N/A	N/A	sì	N/A	N/A	sì o N/A	N/A	N/A
Svolto da:	Unità tecniche e unità finanziarie	Unità finanziaria	Delegazione	Revisori esterni	Unità finanziaria	Unità finanziaria	Unità finanziaria/ revisori esterni	FMC	IAC
Risultati comunicati a:	Risultati registrati nel sistema contabile	Direttore	Delegazione — sezione finanziaria	Delegazione — sezione finanziaria	Capo unità/ Direttore	Capo unità/ Direttore	Capo unità/ Direttore	Direttore generale/ Direttore	Direttore generale
Follow-up effettuato da:	N/A	Ordinatore	Delegazione — sezione finanziaria	Delegazione — sezione finanziaria/ organismo incaricato dell'esecuzione	Capo unità	Delegazione/ Capo unità/ Direttore	Delegazione	Ordinatore	Direttore(i)/ Delegazioni

(1) La maggior parte dei pagamenti è effettuata sotto forma di anticipi versati agli organismi incaricati dell'esecuzione, che devono successivamente presentare dichiarazioni delle spese sostenute.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Il servizio di audit interno

7.25. Nel 2003, il servizio di audit interno della Commissione ha svolto un audit approfondito del sistema di controllo interno dell'Ufficio di cooperazione EuropeAid. Tale audit ha rivelato che i sistemi di controllo interno a livello dei servizi centrali della Commissione e delle delegazioni erano stati notevolmente rafforzati ed erano, nel complesso, soddisfacenti. Esso criticava, tuttavia, la mancanza di coerenza tra i molteplici sistemi di controllo e il fatto che i nuclei di audit in seno alle unità finanziarie delle direzioni non fossero pienamente utilizzati. La relazione raccomandava inoltre di apportare miglioramenti significativi al sistema di informazione finanziaria CRIS e al sistema di informazione di gestione delle delegazioni. In generale, tali osservazioni corrispondono ai rilievi della Corte (cfr. paragrafi 7.15-7.20, 7.22-7.24 e 7.48). Il servizio di audit interno, nell'ambito del proprio lavoro, non ha effettuato alcun audit degli organismi incaricati dell'esecuzione.

7.25. L'audit approfondito del servizio di audit interno su EuropeAid ha fornito una certezza ragionevole sul fatto che il suo sistema di controllo interno in generale sia adeguato.

Dove necessario, insieme all'audit approfondito sono state fatte raccomandazioni per migliorare ulteriormente il sistema di controllo interno di EuropeAid.

I sistemi di supervisione e di controllo a livello delle delegazioni

7.26. La Corte ha visitato sei delegazioni (Albania, Indonesia, Marocco, Perù, Sudafrica e Ucraina) per valutare i sistemi di supervisione e di controllo e per controllare una serie di operazioni per le quali l'Ufficio di cooperazione EuropeAid era l'ordinatore delegato.

La Comunità di Stati Indipendenti ed i Balcani occidentali

7.27. Per quanto concerne la gestione dell'esecuzione dell'aiuto esterno presso la delegazione in Ucraina, la devoluzione è stata effettuata nel 2003 e i sistemi di supervisione e di controllo prescritti sono stati applicati per tutto il corso dell'anno. Nell'ambito della valutazione preliminare dei sistemi di supervisione e di controllo, le procedure seguite dalla delegazione sono state ritenute, in genere, sufficienti.

7.28. In Albania, la gestione dell'esecuzione dell'aiuto esterno è stata devoluta alla delegazione all'inizio del 2003. A causa di circostanze particolari, tuttavia, il processo di devoluzione è ancora allo stadio iniziale e la Corte, di conseguenza, ha potuto svolgere soltanto un esame limitato. Tale valutazione preliminare non ha riscontrato carenze significative a livello delle procedure applicate.

Asia, America latina, paesi del Mediterraneo (MEDA) e Sudafrica

7.29. Per quanto concerne la gestione dell'esecuzione dell'aiuto esterno presso le quattro delegazioni controllate (in Indonesia, Marocco, Perù e Sudafrica), il processo di devoluzione è stato completato nel 2003 e i sistemi di supervisione e di controllo prescritti sono stati applicati per tutto il corso dell'anno. A seguito della verifica dei sistemi di supervisione e di controllo posti in essere dalle delegazioni, le procedure applicate sono state ritenute, in generale, sufficienti per assicurare la legittimità e la regolarità delle operazioni trattate dalla Commissione.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.30. Nei paesi visitati dalla Corte, sono stati esaminati 12 audit esterni concernenti gli organismi incaricati dell'esecuzione dei progetti. L'esame, insieme ai risultati dei controlli svolti presso alcuni progetti che avevano formato oggetto degli audit esterni considerati, ha mostrato che la qualità delle relazioni di audit esterno era soddisfacente rispetto a quanto previsto nelle relative specifiche contrattuali. In alcuni casi, in cui non era stato definito o approvato dalla Commissione, il mandato non richiedeva esplicitamente di verificare il rispetto delle condizioni di finanziamento comunitarie e, in particolare, delle procedure di aggiudicazione dei contratti. In tre casi su quattro, in cui i mandati contemplavano l'osservanza delle disposizioni comunitarie in materia di finanziamento, gli audit hanno evidenziato spese irregolari.

7.31. Due delle delegazioni visitate (Sudafrica e Marocco) avevano sviluppato un metodo specifico per monitorare gli audit esterni.

7.32. In generale, il ricorso ad auditor esterni e le procedure di designazione degli stessi sono definiti nelle convenzioni di finanziamento relative ai progetti. Tali disposizioni sono spesso formulate in termini vaghi. L'assenza, fino al maggio 2003, di orientamenti chiari forniti dalla Commissione, come un mandato standard, lascia ampia libertà di scelta agli organismi incaricati dell'esecuzione per quanto riguarda le modalità di selezione e la fonte dei compensi degli auditor esterni, nonché la fissazione degli obiettivi da raggiungere.

*Audit delle operazioni***Audit delle operazioni a livello centrale**

7.33. È stato selezionato un campione di 22 pagamenti relativi a contraenti importanti, cui vanno aggiunti 2 pagamenti relativi a progetti non devoluti che hanno formato oggetto di un controllo in loco. I contraenti importanti sono gli organismi che hanno beneficiato, in totale, del contributo più alto nell'arco dell'anno.

7.34. Per 10 casi su 24 (per lo più organizzazioni internazionali) la Commissione ha effettuato pagamenti basandosi sui documenti giustificativi forniti dagli organismi incaricati dell'esecuzione. Per gli altri 14 casi, il controllo dei pagamenti ha compreso inoltre verifiche dettagliate, anche a livello dei progetti, svolte da agenti della Commissione o da revisori esterni.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

7.30. *L'accordo finanziario e/o i contratti finanziari, che EuropeAid continua a migliorare, definiscono le condizioni, la portata e gli obiettivi degli audit. Per esempio, l'uso di revisori professionisti per alcuni tipi di contratti è diventato obbligatorio a partire dal 2003. Tuttavia, la grande varietà di tipi di operazioni e i loro quadri giuridici richiedono miglioramenti mirati, di solito avviati in occasione di una revisione dei testi. È certamente prioritario per EuropeAid migliorare l'affidabilità degli audit forniti da organizzazioni di attuazione, dato che tali audit svolgono un ruolo importante nel quadro più generale del controllo degli aiuti esterni.*

7.31. *Il controllo dei risultati degli audit fa parte delle funzioni della gerarchia nelle delegazioni e in sede. Ciascuna relazione di audit deve essere oggetto di un'attenzione e un controllo adeguati. Alcune informazioni saranno però fornite da CRIS AUDIT, in particolare sugli audit effettuati nel quadro dei piani di audit annuali e altri audit avviati dalla sede e dalle delegazioni.*

7.32. *La Corte si riferisce qui agli «audit di certificazione», vale a dire quelli richiesti dall'accordo finanziario e/o dai contratti finanziari. A questo proposito sono stati fatti miglioramenti introducendo requisiti specifici per quanto riguarda le linee guida, il mandato e la qualità professionale dei revisori dei conti e/o introducendo una procedura che stabilisce che il revisore deve essere approvato dalla delegazione.*

7.34. *Tutti i pagamenti controllati dalla Corte sono stati effettuati nel pieno rispetto delle disposizioni contrattuali pertinenti e sono stati legali e regolari.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Audit delle operazioni a livello delle delegazioni

7.35. In ogni delegazione visitata, è stato controllato un campione di operazioni, per un totale di 41 pagamenti e 6 gare d'appalto.

7.36. I lavori di audit, effettuati dalla Corte nei paesi beneficiari e relativi ai pagamenti a favore di progetti di cui erano incaricate le delegazioni, hanno evidenziato solamente un basso livello di irregolarità. Ciò è dovuto in parte alle stesse condizioni illustrate nel paragrafo 7.24.

Organismi incaricati dell'esecuzione

7.37. La Corte ha svolto controlli in loco presso gli organismi incaricati dell'esecuzione, controllando un campione di 215 operazioni relative a 13 progetti al fine di accertare il funzionamento dei sistemi di controllo interno di tali organismi.

7.38. Gli audit dei progetti svolti dalla Corte hanno individuato, per 6 dei 13 organismi incaricati dell'esecuzione visitati, lacune nei controlli interni volti a garantire il rispetto degli obblighi contrattuali. Nella maggior parte dei casi, le deficienze riscontrate consistevano nel mancato rispetto delle procedure prescritte dalla Commissione in materia di attribuzione degli appalti e della tenuta di documenti giustificativi adeguati.

7.38. I sistemi di monitoraggio e controllo della Commissione intendono garantire il rispetto dei contratti da parte dei partner contrattuali (ONG, «unità di gestione dei progetti» pubbliche, ecc.). I controlli e gli audit dei sistemi di controllo interno dei partner contrattuali vengono effettuati sulla base di valutazioni dei rischi in quanto in molti casi un esame particolareggiato dei loro sistemi di controllo interni globali sarebbe sproporzionato se si aggiungesse ai normali controlli riguardanti la legalità e la regolarità dei pagamenti.

La Commissione concorda con la Corte che il rispetto delle procedure di gara e di stipulazione dei contratti da parte delle unità di gestione dei progetti e delle ONG continua a preoccupare. Con la devoluzione dei progetti possono essere applicati controlli più rigorosi sul campo da parte delle delegazioni. Inoltre, a partire dal giugno 2003, conformemente alle disposizioni dei contratti di sovvenzione rivedute, i conti dei progetti sono oggetto di audit prima del pagamento finale.

7.39. Nelle operazioni esaminate a livello dei progetti è stato riscontrato un numero significativo di irregolarità; si trattava, per lo più, di procedure di aggiudicazione degli appalti irregolari (riscontrate in 5 progetti sui 13 controllati in loco), di documenti giustificativi insufficienti (5 progetti su 13) e di spese non ammissibili (5 progetti su 13).

7.39. Oltre al miglioramento dei controlli di cui alla risposta data al punto 7.38, la Commissione ha avviato azioni per rettificare le specifiche irregolarità indicate dalla Corte.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Analisi delle relazioni annuali di attività e delle dichiarazioni degli ordinatori delegati

7.40. La Corte ha esaminato le relazioni annuali di attività e le dichiarazioni del direttore generale dell'Ufficio di cooperazione EuropeAid e del direttore dell'Ufficio per gli aiuti umanitari. L'esame ha riguardato le parti delle relazioni concernenti il seguito dato dalla Commissione alle raccomandazioni formulate dalla Corte dei conti e dai revisori interni della Commissione, le azioni indicate nel piano di azione della Commissione (allegato alla Sintesi delle relazioni annuali di attività 2002 ⁽⁶⁾) e le norme di controllo interno. La Corte ha poi esaminato se, e in quale misura, le dichiarazioni rese dal direttore generale e dal direttore sulle procedure di controllo instaurate per garantire la legittimità e la regolarità delle operazioni pertinenti fossero fondate e basate su elementi probatori sufficienti.

7.41. In generale, si è constatato che le informazioni fornite nelle relazioni erano accurate e che riflettevano in maniera corretta le attività svolte riguardo al follow-up dei piani di azione e dell'applicazione delle norme di controllo interno. L'Ufficio per gli aiuti umanitari e l'Ufficio di cooperazione EuropeAid hanno adottato misure appropriate per rimediare alle carenze individuate nel 2002 e per completare e migliorare le norme di controllo interno. La relazione dell'Ufficio di cooperazione EuropeAid segnala giustamente che è in corso l'applicazione delle norme interne di controllo a livello delle delegazioni. Rispondendo implicitamente alle raccomandazioni formulate dalla Corte nella relazione annuale sull'esercizio 2002 (paragrafo 7.44), la relazione dell'Ufficio di cooperazione EuropeAid indica inoltre che si stanno adottando provvedimenti per un'esecuzione più sistematica degli audit delle operazioni.

7.42. L'Azione 2 del piano d'azione della Commissione per il 2001 stabiliva che i servizi responsabili per le relazioni esterne dovrebbero esaminare le possibili sinergie organizzative fra di essi ed effettuare un'analisi dei rischi legati alle loro attività, soprattutto per quanto riguarda l'aiuto di bilancio diretto. Come indicato nella sintesi della relazione annuale di attività 2002 della Commissione, «i commissari competenti hanno deciso di mantenere l'organizzazione attuale così com'è per dare maggior tempo alla riforma dell'aiuto esterno». La valutazione dei rischi connessi all'aiuto esterno, ed al sostegno di bilancio in particolare, è stata compiuta nel 2003 (cfr. paragrafo 7.12).

⁽⁶⁾ Comunicazione della Commissione — Sintesi delle relazioni annuali di attività 2002 delle DG e dei servizi, COM(2003) 391 del 9 luglio 2003.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

7.43. Nelle relazioni annuali di attività dovrebbe essere espressa una valutazione dei sistemi di controllo interno. Mentre l'Ufficio per gli aiuti umanitari ha fornito una descrizione dei principali sistemi in vigore e una valutazione dei diversi elementi, il contributo dell'Ufficio di cooperazione EuropeAid si è limitato a una descrizione degli elementi dei sistemi, senza indicare se, e in quale misura, i sistemi funzionino in maniera adeguata.

7.44. Nel 2003, per la prima volta, le delegazioni erano tenute a rendere conto alla sede centrale (nelle relazioni di gennaio 2004) degli audit esterni espletati. Inoltre, era stato chiesto loro esplicitamente di riferire su aspetti relativi alla legittimità e regolarità, nonché sulle azioni intraprese al riguardo. Per quanto si sia trattato di un miglioramento importante rispetto al 2002, in pratica sono pochissime le delegazioni che non si sono limitate a fornire informazioni generali sulla legittimità e la regolarità; inoltre, la qualità delle informazioni sugli audit esterni variava considerevolmente.

7.45. La relazione annuale di attività contiene una descrizione dei sistemi di controllo interno (cfr. paragrafo 7.43), incentrata principalmente sulle operazioni tra la Commissione e gli organismi incaricati dell'esecuzione, il cui funzionamento risulta, nel complesso, soddisfacente. Tuttavia, nonostante il sistema di audit degli organismi incaricati dell'esecuzione sia migliorato dal 2002, l'uso e il seguito dato alle relazioni di audit non consentono ancora di ottenere la garanzia globale della legittimità e della regolarità delle operazioni gestite dagli organismi esecutivi. Nel luglio 2004, la Commissione ha adottato una strategia di audit.

7.43. All'inizio del 2004 vi è stata una valutazione dell'efficacia dei controlli, di cui ha tenuto conto la dichiarazione del direttore generale di EuropeAid. Nel corso dell'anno vi è stata una panoramica dei controlli che ne ha spiegato le varie funzioni.

7.44. In base all'esperienza precedente, le informazioni sugli audit ora fanno parte delle relazioni EAMR. La Commissione concorda con la Corte che l'inclusione di informazioni sugli audit ha costituito un miglioramento. Si prevede che la completezza e la qualità delle informazioni migliorino ulteriormente col tempo.

Le relazioni costituiscono una panoramica e non forniscono informazioni particolareggiate su ogni progetto interessato.

7.45. Gli elementi essenziali della strategia globale, compresi i piani di audit annuali, gli strumenti metodologici, la formazione, ecc., sono già stati applicati nel 2003. Nel luglio 2004 la strategia globale è stata formalizzata in un documento unico. Il miglioramento è avvenuto mediante modifiche ai testi giuridici standard (7.30), lo sviluppo di una serie di strumenti (contratto quadro, guida metodologica, formazione) e la messa a punto di programmi di audit annuali per il 2003 e il 2004 in base a una metodologia comune e a un'analisi dei rischi.

Gli audit esterni non sono l'unica fonte di affidabilità disponibile. Vi sono anche altre componenti, come per esempio i controlli ex ante opzionali, il controllo ex post transazionale, le missioni sul campo e le relazioni di monitoraggio.

Questi controlli sono stati ritenuti adeguati ai fini di un'affidabilità globale nel contesto della dichiarazione del direttore generale.

Per quanto riguarda l'uso e la verifica delle relazioni di audit, l'introduzione di nuovi strumenti (come CRIS AUDIT) contribuirà a migliorare ulteriormente il flusso di informazioni sui risultati degli audit a livello centrale, in particolare per comunicare la strategia di audit e la selezione delle transazioni da includere nel piano di audit. Tuttavia, come summenzionato, la verifica dei risultati degli audit fa parte delle funzioni della gerarchia delle delegazioni e della sede. Il livello di programmazione degli audit corrisponde infatti a quello di autorizzazione del progetto che sarà oggetto di audit, il che consente di utilizzare meglio i risultati. Gli audit pertanto sono completamente integrati nell'intero ciclo di gestione dei progetti.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.46. Il sistema di informazione finanziaria CRIS e i sistemi interni per la presentazione di relazioni non forniscono ancora sufficienti informazioni sui risultati degli audit relativi alle spese degli organismi attuatori.

7.47. Nella sua dichiarazione, il direttore generale dell'Ufficio di cooperazione EuropeAid esprimeva una riserva sulle modalità di partenariato di un'associazione di ONG che operano nel settore dell'aiuto e della sicurezza alimentari. Tale dichiarazione non fornisce informazioni sufficienti sui problemi sottostanti e non specifica quale potrebbe essere l'impatto finanziario. Al momento della stesura della presente relazione, la Commissione stava esaminando il problema e non è stata in grado, pertanto, di fornire ulteriori informazioni.

7.48. Il direttore generale dell'Ufficio di cooperazione EuropeAid ha dichiarato, secondo la formulazione standard, di poter asserire, in base al suo giudizio e alle informazioni disponibili, con un grado di certezza ragionevole, che le procedure di controllo instaurate forniscono le necessarie garanzie sulla legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti. Tale dichiarazione è giustificata per i sistemi che garantiscono la legittimità e la regolarità dei pagamenti eseguiti dai servizi centrali e dalle delegazioni a favore degli organismi incaricati dell'esecuzione. Tuttavia, la Corte ha rilevato che i sistemi destinati a supervisionare la legittimità e la regolarità delle spese oggetto delle relazioni finanziarie presentate dagli organismi esecutivi non sono ancora adeguati.

Conclusioni

7.49. Nel 2003 è entrato in vigore il nuovo regolamento finanziario ed è stato completato il processo di devoluzione per quanto riguarda i programmi geografici. La misura in cui è stata stabilita una combinazione equilibrata di controlli, esami, ispezioni, audit effettuati da società esterne e audit interni varia considerevolmente tra le varie delegazioni e tra le direzioni dell'Ufficio di cooperazione EuropeAid.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

7.46. *La Commissione intende estendere le funzioni di CRIS per consentire la registrazione delle condizioni richieste in materia di audit e per farle rispettare da parte delle organizzazioni di attuazione.*

7.47. *Dopo l'identificazione nel 2003 del problema che ha fatto nascere la riserva, sono state prese diverse misure volte a proteggere gli interessi finanziari della Comunità, a far proseguire le operazioni effettuate dalle ONG e a far rispettare gli impegni giuridici presi dalla Commissione.*

L'inchiesta è ancora aperta e la Commissione informerà la Corte di eventuali sviluppi pertinenti.

7.48. *La Commissione concorda sul fatto che è possibile e necessario migliorare tutte le componenti del sistema di controllo interno. Tutti i necessari sistemi di supervisione e controllo esistevano nel 2003 per consentire al direttore generale di fornire una certezza ragionevole riguardo alla legalità e alla regolarità delle transazioni effettuate nel 2003 da EuropeAid.*

Nelle risposte ai punti precedenti, la Commissione ha chiarito quali aspetti del sistema di audit occorre sviluppare ulteriormente. I progressi gradualmente ottenuti da EuropeAid in questo campo sono riconosciuti dalla Corte. Gli audit sono un elemento di certezza supplementare, indipendentemente dai controlli riguardanti la legittimità e la regolarità, che vengono effettuati integralmente, prima degli ordini di pagamento, nel quadro dei circuiti finanziari istituiti conformemente alle prescrizioni del nuovo regolamento finanziario, al momento dell'effettuazione di un pagamento. Fra questi elementi di certezza supplementare vanno menzionati anche gli audit del piano di audit annuale, il controllo ex post transazionale, le missioni sul campo e le relazioni di monitoraggio.

Occorre proseguire gli sforzi per migliorare continuamente il sistema di audit esterno, nel quadro di tutte le componenti del controllo che contribuiscono alla certezza sulla legalità e la regolarità delle operazioni, ma il controllo dei rischi, vista la loro diversità, deve basarsi necessariamente sull'articolazione armonizzata delle varie componenti e non su un elemento particolare del sistema di controllo preso isolatamente.

7.49. *Nel quadro della riforma della gestione degli aiuti esterni, la Commissione si è fissata l'obiettivo di deconcentrare tutti i programmi geografici e tematici entro la fine del 2004 in 78 delegazioni. Al 31 dicembre 2003 la deconcentrazione era già avvenuta per la gestione dei programmi geografici in 61 delegazioni, per tutti i programmi CARDS, TACIS, MEDA, ALA e EPRD. La deconcentrazione delle linee tematiche, avviata nel 2003, avverrà principalmente nel 2004. La combinazione differenziata di controlli, revisioni, ispezioni e audit tiene conto delle esigenze specifiche dei servizi rispetto ai progressi della deconcentrazione ed è coerente con quest'ultima.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

7.50. L'audit della Corte ha evidenziato un numero limitato di errori nelle operazioni, sia presso i servizi centrali della Commissione che nelle delegazioni (cfr. paragrafi 7.34 e 7.36). Sono state tuttavia evidenziate carenze nei controlli interni ed un numero relativamente elevato d'irregolarità a livello degli organismi incaricati dell'esecuzione dei progetti (cfr. paragrafi 7.39). Tali risultanze sottolineano la necessità di un approccio globale per quanto concerne la supervisione, il controllo e l'audit di tali organismi.

7.51. Le relazioni annuali di attività dell'Ufficio per gli aiuti umanitari e dell'Ufficio di cooperazione EuropeAid hanno descritto i sistemi di controllo interno posti in essere. Nel caso dell'Ufficio di cooperazione EuropeAid, però, la relazione e la dichiarazione non consentono alla Corte di ottenere sufficienti garanzie (cfr. paragrafi 7.19 e 7.45) dato che sistemi essenziali di supervisione e di controllo relativi alla legittimità e alla regolarità delle operazioni sottostanti a livello degli organismi incaricati dell'esecuzione non erano ancora pienamente operativi.

Raccomandazioni

7.52. Occorrerebbe stabilire una strategia di audit basata sull'analisi del rischio e sugli obblighi contrattuali che incombono agli organismi incaricati dell'esecuzione, come indicato anche nella relazione più recente elaborata dall'unità di audit interno sulle norme di controllo interno di EuropeAid (cfr. paragrafo 7.21). Le delegazioni dovrebbero trasmettere sistematicamente i propri programmi di audit, comunicare gli audit svolti e i relativi risultati ai servizi centrali di Bruxelles, come previsto a partire dal 2004, includendovi anche gli audit affidati dagli organismi incaricati dell'attuazione a società di revisione. La supervisione da parte dei servizi centrali di EuropeAid dovrebbe riguardare essenzialmente le informazioni fornite dalle delegazioni, che dovrebbero essere verificate nel corso di audit effettuati dai servizi centrali presso le delegazioni (cfr. paragrafo 7.18). Gli audit degli organismi attuatori intrapresi su iniziativa della sede centrale dovrebbero limitarsi, in linea di massima, a progetti e programmi la cui esecuzione incombe direttamente a quest'ultima ossia, in altre parole, alle attività «non devolute». Finché un siffatto sistema non sarà pienamente operativo, la relazione annuale del direttore generale dovrebbe evidenziare tale situazione.

7.53. L'Ufficio di cooperazione EuropeAid dovrebbe definire più chiaramente la propria strategia globale di supervisione e di controllo, specificando le funzioni e i compiti dei servizi centrali e delle delegazioni (cfr. paragrafo 7.23). In questo contesto, dovrebbe essere ulteriormente sviluppato il sistema di informazione di gestione onde facilitare la supervisione ed il controllo (cfr. paragrafi 7.14, 7.15 e 7.46).

7.50. Negli ultimi anni, l'uso di documenti contrattuali normalizzati (contratti, sovvenzioni e convenzioni di finanziamento) ha contribuito al miglioramento qualitativo del controllo effettuato dalla Commissione. I pagamenti e la verifica dei documenti giustificativi avvengono conformemente ai requisiti dei regolamenti finanziari. Sono state migliorate anche le disposizioni contrattuali relative agli «audit di certificazione» (vedi risposte ai punti 7.30 e 7.32). La strategia di audit esterno è stata rafforzata grazie alla messa a punto di piani di audit annuali — sulla base di una valutazione dei rischi — per gli audit che devono essere avviati dalle sedi e dalle delegazioni (vedi anche le risposte date al punto 7.45).

7.51. I sistemi di sorveglianza e controllo essenziali per EuropeAid erano operativi nel 2003 e sono stati considerati adeguati ai fini dell'affidabilità generale fornita nel contesto della dichiarazione del direttore generale.

Si invita a consultare anche le risposte date ai punti 7.45 e 7.48.

7.52. Gli elementi essenziali della strategia globale, compresi i piani di audit annuali, gli strumenti metodologici, la formazione, ecc., sono già stati applicati nel 2003. Nel luglio 2004 la strategia globale è stata formalizzata ed esposta in un documento unico. I resoconti in materia di audit ora sono una parte obbligatoria delle relazioni di gestione degli aiuti esterni (EAMR) delle delegazioni. L'introduzione di nuovi strumenti (come CRIS AUDIT) contribuirà a migliorare ulteriormente il flusso di informazioni sui risultati degli audit a livello centrale, in particolare per comunicare la strategia di audit e la selezione delle transazioni da includere nel piano di audit.

Tuttavia, gli attuali sistemi sono stati ritenuti adeguati ai fini di un'affidabilità globale nel contesto della dichiarazione del direttore generale.

La Commissione concorda sul fatto che in linea di principio gli audit delle attività devolute debbano essere avviati dalle delegazioni interessate. Tuttavia, è necessario che la sede sia in grado di avviare gli audit delle attività devolute come audit ad hoc o a fini di sorveglianza.

7.53. La Commissione concorda sul fatto che sarebbe utile formalizzare e consolidare la strategia globale in un documento unico.

Per quanto riguarda il sistema di gestione informatica, la Commissione si sforzerà per perfezionare CRIS (vedi la risposta al punto 7.17).

ALLEGATO

a) Valutazione, da parte della Corte, dei sistemi di supervisione e di controllo nel 2003

	Ufficio per gli aiuti umanitari	Ufficio di cooperazione EuropeAid	Delegazioni
Concezione generale	A	B	—
Procedure e manuali	A	A	A
Funzionamento pratico	A	B ⁽¹⁾	B ⁽¹⁾
Audit interni	B ⁽²⁾	B ⁽²⁾	B ⁽²⁾
Relazioni di gestione	A	B ⁽¹⁾	B

⁽¹⁾ La maggior parte degli elementi funzionano, ma alcuni elementi importanti devono essere migliorati.

⁽²⁾ L'unità di audit interno si è concentrata sull'analisi dei sistemi e non ha ancora testato i sistemi stessi.

b) Valutazione, da parte della Corte, degli audit esterni a livello degli organismi incaricati dell'esecuzione di progetti finanziati da EuropeAid

Qualità degli audit	A
Numero di audit	B ⁽¹⁾
Definizione del mandato	B ⁽²⁾
Intervento della Commissione nella nomina dei revisori	B ⁽²⁾
Inclusione delle procedure di appalto nell'ambito dell'audit	B ⁽²⁾
Presentazione dei risultati dell'esame dei sistemi contabili	C
Elementi attestanti l'effettivo follow-up	B

⁽¹⁾ Nondimeno, il numero di audit è aumentato rispetto al 2002.

⁽²⁾ Per quanto riguarda gli audit esterni, intrapresi su iniziativa della Commissione, i mandati e la partecipazione alla selezione degli auditor sono soddisfacenti; nel caso degli audit intrapresi per iniziativa dagli organismi incaricati dell'esecuzione sono invece necessari miglioramenti.

Legenda degli indicatori

<i>Scala di valutazione per i sistemi di supervisione e di controllo</i>	
Funziona bene; sono necessari pochi o lievi miglioramenti	A
Funziona, ma sono necessari miglioramenti	B
Non funziona come previsto	C

c) Aspetti chiave monitorati dalla Corte dei conti nel 2003

	Ufficio per gli aiuti umanitari	Ufficio di cooperazione EuropeAid	Delegazioni
Analisi dei rischi	Ha svolto l'analisi come negli anni precedenti.	Ha svolto l'analisi dei rischi come negli anni precedenti e l'analisi dei rischi specifica rimasta in sospenso nel 2002 (Piano d'azione, azione n. 2).	—
Sistemi di «reporting» (presentazione di informazioni e relazioni)	Ha mantenuto buoni standard.	I sistemi di «reporting» sono migliorati rispetto al 2002, ma sono necessari ulteriori sviluppi.	Le delegazioni riferiscono regolarmente.
Concezione degli audit esterni e dei controlli	Concezione iniziata nel 2002; piena attuazione nel 2003.	Concezione iniziata nel 2002 e sviluppata nel 2003; documento di strategia elaborato nel 2004.	—
Esecuzione degli audit esterni e seguito dato	Si è proceduto agli audit e al relativo seguito.	È stato effettuato un numero maggiore di audit; occorre migliorare i mandati e il seguito dato.	—

CAPITOLO 8

Aiuti di preadesione

INDICE

	<i>Paragrafi</i>
Introduzione	8.1
Valutazione specifica nel quadro della dichiarazione di affidabilità	8.2-8.44
Ambito e natura dell'audit	8.2
Sistemi di supervisione e controllo	8.3-8.29
I sistemi di gestione e controllo	8.3-8.17
Phare	8.3-8.8
ISPA	8.9-8.14
Sapard	8.15-8.17
Audit svolti direttamente o indirettamente dalla Commissione	8.18-8.29
Phare	8.18-8.22
ISPA	8.23-8.26
Sapard	8.27-8.29
Verifica delle operazioni	8.30-8.34
Pagamenti Phare	8.30
Pagamenti ISPA	8.31-8.32
Pagamenti Sapard	8.33-8.34
Relazioni annuali di attività	8.35-8.39
Direzione generale Allargamento	8.35-8.36
Direzione generale Politica regionale	8.37-8.38
Direzione generale Agricoltura	8.39
Conclusioni	8.40-8.43
Raccomandazioni	8.44
Principali osservazioni delle relazioni speciali	8.45-8.59
Relazione speciale n. 2/2004 «Sapard è stato gestito in modo adeguato?»	8.45-8.53
Relazione speciale n. 5/2004 «Assistenza Phare per preparare i paesi candidati alla gestione dei Fondi strutturali»	8.54-8.59

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

INTRODUZIONE

8.1. Il presente capitolo riguarda gli aiuti di preadesione destinati ai paesi che si preparano ad aderire all'Unione europea. La rubrica 7 delle prospettive finanziarie comprende gli stanziamenti relativi agli strumenti di preadesione (Phare, ISPA e Sapard) destinati ai 10 paesi candidati dell'Europa centrale ed orientale, otto dei quali sono diventati Stati membri il 1° maggio 2004 ⁽¹⁾, e ai programmi di assistenza di preadesione a favore dei tre paesi candidati del Mediterraneo ⁽²⁾.

- Il programma Phare ⁽³⁾, attuato dalla direzione generale Allargamento, fornisce sostegno al rafforzamento delle istituzioni e agli investimenti,
- ISPA ⁽⁴⁾, attuato dalla direzione generale Politica regionale, è stato creato per agevolare l'adesione nei settori dell'ambiente e dei trasporti,
- Sapard ⁽⁵⁾, attuato dalla direzione generale Agricoltura, persegue un obiettivo simile a quello di ISPA nel settore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale.

I **grafici 8.1 e 8.2** mostrano la ripartizione dei fondi impegnati (3 393 milioni di euro) e spesi (2 240 milioni di euro) nel 2003 (cfr. paragrafi 2.42-2.46 per le osservazioni sulla gestione di bilancio).

⁽¹⁾ Repubblica ceca, Estonia, Lettonia, Lituania, Ungheria, Polonia, Slovenia, Slovacchia, Bulgaria e Romania. Il 1° maggio 2004 questi paesi, eccetto la Bulgaria e la Romania, sono diventati Stati membri dell'Unione europea.

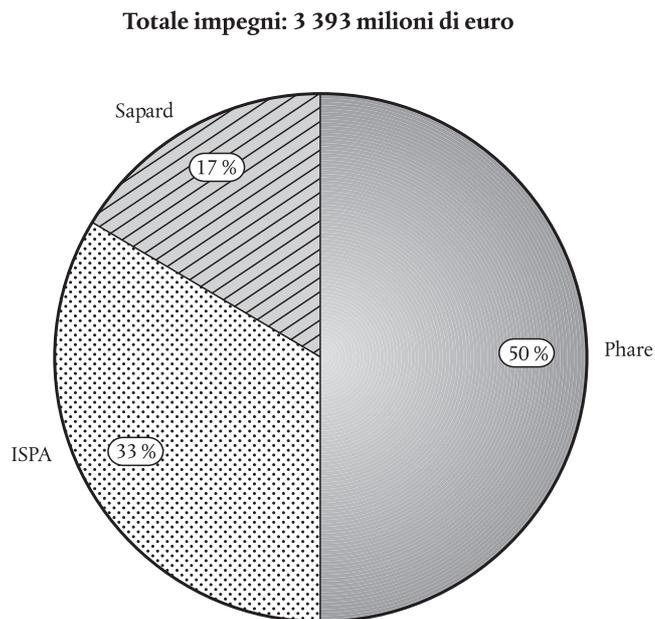
⁽²⁾ Cipro e Malta (che sono diventati Stati membri dell'Unione europea il 1° maggio 2004) e Turchia. Questi programmi di assistenza sono stati relativamente poco significativi in termini di pagamenti nel 2003.

⁽³⁾ Programma di aiuto comunitario ai paesi dell'Europa centrale e orientale, regolamento (CEE) n. 3906/89 del Consiglio.

⁽⁴⁾ Strumento per le politiche strutturali di preadesione, regolamento (CE) n. 1267/1999 del Consiglio. Per i paesi che sono diventati Stati membri il 1° maggio 2004, questo strumento è confluito nel Fondo di coesione.

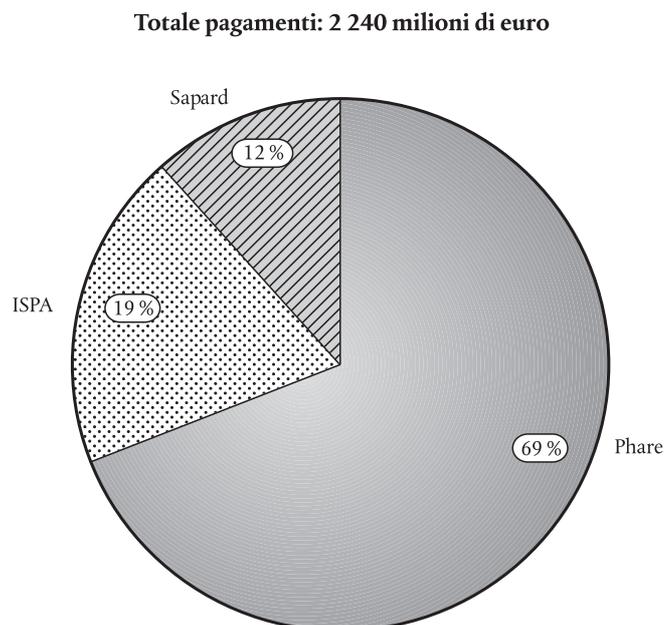
⁽⁵⁾ Programma speciale di adesione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale, regolamento (CE) n. 1268/1999 del Consiglio.

Grafico 8.1 — Ripartizione degli impegni per settore di bilancio nel 2003



NB: Per maggiori dettagli cfr. grafici III e IV dell'allegato I.
Fonte: Conti annuali 2003.

Grafico 8.2 — Ripartizione dei pagamenti per settore di bilancio nel 2003



NB: Per maggiori dettagli cfr. grafici III e IV dell'allegato I.
Fonte: Conti annuali 2003.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

VALUTAZIONE SPECIFICA NEL QUADRO DELLA DICHIARAZIONE DI AFFIDABILITÀ

Ambito e natura dell'audit

8.2. L'obiettivo generale della valutazione specifica degli aiuti di preadesione per l'esercizio 2003 era di contribuire alla dichiarazione di affidabilità della Corte formulando un giudizio conclusivo sulla legittimità e la regolarità delle operazioni registrate a titolo della rubrica 7 delle prospettive finanziarie ⁽⁶⁾. L'audit ha incluso una valutazione dei sistemi di supervisione e di controllo (compreso un esame degli audit svolti, direttamente o indirettamente, dalla Commissione e/o delle relative relazioni di audit), la verifica di alcune operazioni e un esame delle relazioni annuali di attività dei direttori generali interessati. L'audit si è svolto presso i servizi centrali della Commissione a Bruxelles nonché presso le delegazioni di quest'ultima e presso le autorità nazionali in nove paesi candidati ⁽⁷⁾. La maggior parte del lavoro relativo a Sapard è stato svolto nell'ambito dell'audit integrato Sapard effettuato nel 2003 ⁽⁸⁾.

*Sistemi di supervisione e controllo***I sistemi di gestione e controllo***Phare*

8.3. La maggior parte dei fondi Phare viene spesa sulla base dei contratti stipulati e dei pagamenti eseguiti da agenzie incaricate dell'attuazione nei paesi candidati (agenzie esecutive). Altri contratti sono conclusi e gestiti direttamente dalla direzione generale Allargamento a Bruxelles (gestione centralizzata) o dalle delegazioni della Commissione nei paesi candidati (gestione decentrata).

Sistemi costituiti nei paesi candidati

8.4. Alla fine del 2000, la Commissione ha elaborato il concetto di un sistema di attuazione completamente decentrato per Phare (e anche per ISPA — cfr. paragrafo 8.9) noto come «Sistema di attuazione decentrata esteso» (SADE). Nel quadro del sistema SADE, la Commissione rinuncerà al controllo ex ante delle procedure di gara e di aggiudicazione dei contratti svolto dalle delegazioni, che nel 2003 ha continuato ad essere un elemento essenziale del sistema di controllo. La Commissione deciderà, sulla base di un'analisi caso per caso della capacità delle agenzie esecutive, se procedere ad un decentramento completo.

8.4. Il regolamento sul coordinamento dell'assistenza (1266/1999) prevede la possibilità, ma non l'obbligo, di passare ad un sistema di attuazione del tutto decentrato. Tuttavia, per incoraggiare i paesi candidati, alla fine del 2000 la Commissione ha elaborato un documento di lavoro in cui approfondisce la nozione di sistema di attuazione interamente decentrato per il programma Phare (cfr. risposta dalla Commissione al punto 8.9), il cosiddetto SADE.

⁽⁶⁾ Esclusi i programmi a favore dei paesi del Mediterraneo.

⁽⁷⁾ Phare: Repubblica ceca, Lituania, Ungheria, Polonia, Bulgaria e Romania. ISPA: Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia e Slovenia. Sapard: Polonia, Bulgaria e Romania.

⁽⁸⁾ Le osservazioni principali formulate a seguito di questo audit sono illustrate nei paragrafi 8.45-8.53.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

8.5. Il processo SADE ha subito ulteriori ritardi ⁽⁹⁾. Nel 2003 non è stato concesso alcun riconoscimento SADE. Alla fine del 2003, soltanto 6 paesi ⁽¹⁰⁾ avevano presentato domanda. I principali ritardi sono imputabili alla lentezza della riforma del controllo interno nel settore pubblico nei paesi candidati, nonché al fatto che la Commissione non abbia inizialmente esercitato per tempo sufficienti pressioni.

8.6. Il processo di preparazione del SADE nei paesi candidati ha rafforzato i sistemi esistenti nel 2003 per la gestione dei fondi Phare. Tuttavia, gli audit di verifica svolti dalla Commissione alla fine del 2003 e agli inizi del 2004 hanno rilevato alcune carenze dei sistemi nazionali, come la mancata conclusione di accordi sulla ripartizione delle responsabilità operative tra l'unità centrale finanziamenti e contratti (CFCU) e i ministeri competenti, la scarsità di personale e di formazione e la mancata adozione di manuali.

Cofinanziamento

8.7. Gli orientamenti per l'attuazione del programma Phare ⁽¹¹⁾ stabiliscono che i progetti di investimento impegnati a partire dal 2000 debbano essere finanziati, almeno per il 25 %, da fondi nazionali. Dal 2003, sono stati introdotti i seguenti miglioramenti nei sistemi di supervisione e controllo del cofinanziamento:

- a) i Fondi nazionali ⁽¹²⁾ devono presentare relazioni sul cofinanziamento ogni qualvolta trasmettono alla direzione generale Allargamento una domanda di pagamento;
- b) il mandato dei revisori esterni relativo agli audit di chiusura impone loro di verificare se siano state poste in essere tutte le procedure per il monitoraggio del cofinanziamento e se siano attuate tutte le norme applicabili in materia di cofinanziamento.

8.5. *Per il SADE non vi era alcun obbligo giuridico fino a quando la Commissione non ha inserito l'articolo 33 nell'atto di adesione, in modo da imporre tale sistema. Di conseguenza, prima di allora, al di là dell'incoraggiamento, della consulenza e dell'assistenza attivamente e profusamente forniti dalla Commissione, non è chiaro che tipo di pressione aggiuntiva avrebbe potuto essere posta sui paesi candidati sovrani per accelerare il processo.*

8.6. *La Commissione ha fatto sapere ai paesi candidati che avrebbero dovuto risolvere le principali carenze individuate negli audit di verifica prima di un'eventuale decisione di autorizzazione. Quest'ultima richiede inoltre che vengano operati ulteriori miglioramenti entro certe scadenze per ovviare ad altre carenze individuate negli audit di verifica. Le prime sei decisioni di autorizzazione sono già state adottate, mentre le restanti quattro sono previste per la fine del 2004.*

8.7. *Il cofinanziamento viene controllato durante la fase esecutiva. Tuttavia, in un ambiente decentrato la garanzia che siano stati rispettati i numerosi requisiti (e non soltanto quello del cofinanziamento) si ottiene soltanto al momento dell'esecuzione degli audit di chiusura.*

⁽⁹⁾ Cfr. relazione annuale sull'esercizio finanziario 2002, paragrafo 8.4.

⁽¹⁰⁾ Repubblica ceca, Lettonia, Lituania, Ungheria, Slovenia e Slovacchia.

⁽¹¹⁾ SEC (1999) 1596. Questi orientamenti sono vincolanti, in quanto citati all'articolo 8 del regolamento (CEE) n. 3906/89 del Consiglio, e parte della convenzione di finanziamento conclusa fra la Commissione e il paese candidato interessato.

⁽¹²⁾ In tutti i paesi candidati sono stati costituiti Fondi nazionali per canalizzare il flusso di tutti i tre strumenti di preadesione, in termini sia di entrate provenienti dalla Commissione che di distribuzione dei fondi alle agenzie esecutive.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Tuttavia, diverse agenzie esecutive non hanno verificato che il cofinanziamento parallelo ⁽¹³⁾ dichiarato dalle autorità nazionali corrispondesse alle spese sostenute, conformemente alla relativa convenzione di finanziamento del programma Phare. Anche se compete al comitato di sorveglianza misto e ai sottocomitati di sorveglianza settoriali verificare il cofinanziamento, il rispetto da parte dei beneficiari degli obblighi in materia di cofinanziamento parallelo può essere chiaramente verificato soltanto una volta che gli ordinatori nazionali hanno compilato le dichiarazioni finali di spesa e gli audit di chiusura sono stati ultimati.

8.8. A differenza di quanto avvenuto per i Fondi strutturali, la Commissione non ha stabilito un insieme chiaro di norme che definiscano l'ammissibilità al cofinanziamento parallelo Phare. Ciò ha causato talvolta situazioni in cui il cofinanziamento nazionale riguardava spese sostenute prima della firma della convenzione di finanziamento e il cofinanziamento nazionale veniva concesso così tardivamente da comportare gravi ritardi nei progetti in causa.

8.8. *Certamente la possibilità di ottenere cofinanziamenti paralleli per Phare ha concesso ai paesi candidati una maggiore flessibilità rispetto ai fondi strutturali per quanto riguarda il rispetto dei requisiti in materia di cofinanziamento. Ciò in un momento in cui i costi sostenuti per preparare l'adesione gravavano notevolmente su queste economie in transizione. La Commissione ritiene che le situazioni indicate siano eccezionali e non sistemiche. Inoltre, dal 2002 in poi la guida alla programmazione di Phare ha reso obbligatorio il finanziamento congiunto, salvo in casi debitamente giustificati, per cui al cofinanziamento si applicano le stesse norme di ammissibilità di Phare.*

ISPA

Sistemi costituiti nei paesi candidati

8.9. In base al regolamento ISPA ⁽¹⁴⁾, i paesi candidati dovevano istituire, entro e non oltre il 1° gennaio 2002, un sistema di gestione e controllo adeguato ⁽¹⁵⁾. In questi paesi, nel 2003 l'attuazione di ISPA comportava un sistema di controllo preventivo dei documenti relativi agli appalti da parte delle delegazioni della Commissione (approvazione ex ante). Come per Phare (cfr. paragrafo 8.4), la Commissione potrebbe abolire tale obbligo a seguito dell'introduzione del SADE. L'applicazione dei requisiti minimi nell'ambito del SADE avrebbe consentito di garantire il rispetto delle disposizioni del regolamento ISPA per i sistemi di gestione e controllo.

8.9. *L'autorizzazione del SADE avrebbe garantito il rispetto dei requisiti previsti per il sistema di gestione e controllo di ISPA, ma non era l'unico modo per rispondere a tale esigenza: diversamente da Phare (cfr. risposta della Commissione al punto 8.4) era ed è rimasto facoltativo. Con il sostegno della Commissione, i paesi candidati stavano migliorando i loro sistemi per ISPA durante la fase esecutiva, indipendentemente dal SADE. Nel frattempo, l'approvazione ex ante dei documenti relativi agli appalti da parte delle delegazioni ha ridotto il rischio per i fondi UE.*

⁽¹³⁾ Il *cofinanziamento parallelo* implica che ciascun partner finanzia una diversa parte del progetto, eventualmente in momenti diversi, e che i relativi pagamenti siano eseguiti separatamente. L'altra forma di cofinanziamento è il *finanziamento congiunto*, che implica che tutte le componenti del progetto siano cofinanziate *nello stesso tempo* e che i pagamenti siano eseguiti *simultaneamente* dai partner.

⁽¹⁴⁾ Articolo 9, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1267/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, che istituisce uno strumento per le politiche strutturali di preadesione (GU L 161 del 26.6.1999, pag. 73).

⁽¹⁵⁾ Poiché i regolamenti comunitari non sono direttamente applicabili nei paesi candidati, tali requisiti sono stati inclusi nell'allegato III della convenzione di finanziamento. Per ciascun progetto viene firmata una convenzione di finanziamento, conformemente alla decisione della Commissione.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

8.10. Anche se compete ai paesi candidati introdurre sistemi conformi ai requisiti ISPA, la Commissione non ha adottato misure sufficienti affinché tali paesi adempissero ai loro obblighi nei tempi stabiliti. Al 31 dicembre 2003, due anni dopo la scadenza prevista, nessun paese rispettava i requisiti minimi dei sistemi previsti per tutte le autorità e gli organismi nazionali coinvolti nella gestione di ISPA ⁽¹⁶⁾. La creazione di sistemi di controllo interno affidabili avrebbe limitato i rischi connessi all'abolizione del controllo ex ante da parte delle delegazioni della Commissione all'atto dell'adesione, quando tali sistemi verranno usati per la gestione dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione.

8.11. Nonostante ciò, i paesi hanno profuso grande impegno nel costituire strutture gestionali prima inesistenti e nel cercare, al tempo stesso, di porre in essere meccanismi di controllo interno necessari per la gestione efficace e trasparente dei fondi ISPA. Tuttavia, al momento dell'audit della Corte agli inizi del 2004, alcuni di questi erano stati introdotti troppo di recente. Per cui, anche se apparivano concettualmente soddisfacenti, era troppo presto per verificarne anche il corretto funzionamento.

8.12. Un problema comune alla maggior parte degli organismi visitati riguardava la difficoltà di reperire e trattenere personale qualificato. Spesso veniva assunto personale privo dell'esperienza specifica richiesta. Sia la Commissione che i paesi candidati riconoscono la necessità di un programma permanente per lo sviluppo e la formazione di risorse umane. Inoltre, le strutture nazionali spesso dipendono fortemente dal lavoro di esperti stranieri a cui viene commissionata la preparazione e la gestione dei progetti. Non sono stati ancora attuati piani d'azione per sviluppare ulteriormente le strutture nazionali e per limitare al massimo, in futuro, questa dipendenza.

8.10. *Oltre a stabilire i requisiti nella convenzione di finanziamento allegata ad ogni decisione di concessione di aiuto, la Commissione ha fornito un notevole sostegno e un'ampia consulenza. Inoltre, dal 2001 in poi ha sottoposto i sistemi ad audit, facendo in modo che ad ogni carenza riscontrata si ponesse rimedio. Prima dell'adesione vari enti esecutivi di diversi paesi in via di adesione avevano ottenuto l'autorizzazione del SADE, e i successivi audit hanno confermato che gran parte di questi enti rispondono ai requisiti.*

Nella fase che ha preceduto l'adesione la Commissione ha provveduto a controllare l'istituzione dei sistemi preposti alla gestione dei fondi strutturali e di coesione, in cui è stato possibile avvalersi dell'esperienza acquisita con ISPA e gli altri strumenti di preadesione. A tale proposito, si rimanda al capitolo 21 della relazione di controllo [COM(2003) 433] e alle sezioni dedicate in modo specifico ai sistemi di gestione e controllo dei programmi dei fondi strutturali nei nuovi Stati membri, che sono stati ampiamente negoziati nel 2003 e approvati subito dopo l'adesione. La Commissione sta continuando ad adoperarsi per garantire che vengano istituiti sistemi adeguati, in modo da ridurre il rischio cui la Corte fa riferimento. A tal fine vengono presi in considerazione i passi avanti compiuti per l'autorizzazione del SADE.

8.11. *La Commissione ha verificato il funzionamento dei sistemi per la gestione dei progetti ISPA e del Fondo di coesione. Per i fondi strutturali prevede di iniziare i controlli nel 2005, dopo aver valutato la conformità dei nuovi sistemi con i requisiti del regolamento. Sta inoltre controllando l'attività di audit effettuata direttamente dai nuovi Stati membri.*

8.12. *Nella fase che ha preceduto l'adesione la Commissione ha posto l'accento sulla necessità di completare il personale e di prevedere un'adeguata formazione. Nel valutare i sistemi istituiti dai nuovi Stati membri essa sta esaminando attentamente i programmi predisposti a tal fine. In molti nuovi Stati membri il problema di reperire e trattenere personale qualificato è accentuato dai diversi livelli retributivi esistenti tra pubblico e privato. Per i progetti ISPA, a causa dell'inesperienza dei funzionari pubblici, spesso non si è potuto fare a meno di commissionare il lavoro a consulenti esterni. L'attuazione stessa del programma ISPA ha consentito di acquisire una notevole esperienza, dal momento che lo strumento di preadesione è mutuato dal Fondo di coesione. Per sostenere la formazione e il trasferimento di know-how si è inoltre fatto ampiamente ricorso ai fondi ISPA per l'assistenza tecnica.*

⁽¹⁶⁾ La direzione generale Politica regionale ha ritenuto opportuno avviare la procedura formale di riconoscimento per l'istituzione del SADE soltanto per il settore dei trasporti in Estonia e per il settore delle infrastrutture stradali in Ungheria e Lituania.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Il controllo ex ante svolto dalle delegazioni della Commissione

8.13. Le delegazioni della Commissione, tenute ad eseguire i controlli ex ante, hanno partecipato attivamente a ciascuna fase del processo di gara ed aggiudicazione dei contratti. Il numero significativo di anomalie rilevate dalle delegazioni della Commissione ⁽¹⁷⁾ mostra che l'approvazione ex ante da parte delle stesse è stata finora un elemento indispensabile del controllo della procedura di appalto.

8.14. In generale, nel 2003 le delegazioni della Commissione hanno documentato meglio il lavoro svolto. Sono state introdotte liste di controllo e la maggior parte dei fascicoli esaminati contenevano note che descrivevano chiaramente i problemi emersi durante il controllo ex ante. Inoltre, le delegazioni hanno avuto un'enorme mole di lavoro, che hanno svolto sotto una notevole pressione in termini di tempo. Nondimeno, la Corte rileva che:

- a) in alcuni casi, manca documentazione che descriva il lavoro svolto, le constatazioni formulate e come i problemi sollevati sono stati risolti ⁽¹⁸⁾;
- b) spesso, l'approvazione ex ante è stata concessa dopo troppo tempo. Tali ritardi sono stati principalmente dovuti alla scarsa qualità della documentazione presentata durante la procedura di gara. In alcuni casi, tuttavia, essi sono stati anche dovuti alle limitate risorse disponibili presso le delegazioni;
- c) la delegazione della Commissione aveva approvato le relazioni di valutazione riguardanti due gare svoltesi più o meno nello stesso periodo, anche se la commissione di valutazione, in un caso, aveva rifiutato l'offerta a causa della nazionalità del direttore lavori mentre, nell'altro, aveva accettato l'offerta che proponeva lo stesso direttore lavori.

8.14.

- a) *A seguito degli audit della Corte, le delegazioni hanno adottato metodi più severi per descrivere il lavoro svolto e il modo in cui i problemi sollevati siano stati risolti.*
- c) *L'approvazione iniziale delle due relazioni da parte della delegazione della Commissione non ha influito sull'esito della gara, dal momento che nel primo caso la delegazione aveva richiesto un'ulteriore valutazione da parte di una nuova commissione di valutazione, selezionando una ditta diversa.*

Sapard

8.15. Nei paesi Sapard, le spese sostenute dai beneficiari sono rimborsate da organismi pagatori riconosciuti che ricevono questi fondi attraverso una tesoreria centrale (Fondo nazionale).

⁽¹⁷⁾ I fascicoli di gara hanno dovuto essere ripresentati diverse volte (in un caso sette volte) prima dell'approvazione e, in 3 delle 12 procedure di gara esaminate, le relazioni di valutazione non sono state accettate dalla delegazione della Commissione per cui è stato necessario ripetere la valutazione.

⁽¹⁸⁾ Non è stata archiviata tutta la corrispondenza ufficiale scambiata a seguito dell'esame delle diverse versioni dei fascicoli di gara sottoposti all'approvazione della delegazione.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

8.16. In base ad accordi internazionali ⁽¹⁹⁾ firmati tra Commissione ed i paesi Sapard, ogni paese è tenuto a fornire annualmente alla Commissione una certificazione dei conti ed una relazione di audit rilasciate da un organismo di certificazione. A seguito dell'esame delle sette relazioni disponibili rilasciate dagli organismi di certificazione e degli incontri con i relativi rappresentanti nei quattro paesi Sapard visitati, la Corte ha ritenuto che questi audit forniscano alla Commissione ragionevoli garanzie sulla legittimità e sulla regolarità delle spese. La Corte non ha però potuto esaminare le altre tre relazioni, in quanto non erano pervenute alla Commissione entro il termine stabilito (30 aprile 2004).

8.17. La Corte ha esaminato inoltre le descrizioni delle procedure e le liste di controllo utilizzate dagli organismi pagatori Sapard, nonché una serie di fascicoli per verificare che i sistemi utilizzati nei paesi candidati operassero come descritto nella documentazione. Nonostante gli errori rilevati dalla Corte (cfr. paragrafo 8.33), i sistemi Sapard includevano le nozioni chiave, le procedure erano adeguatamente documentate e i sistemi descritti sulla carta generalmente funzionavano nella pratica.

Audit svolti direttamente o indirettamente dalla Commissione

Phare

Audit dei sistemi svolti dalla Commissione

8.18. Il sistema di gestione decentrata è stato introdotto nei paesi candidati, senza prevedere, all'epoca, alcun audit dei sistemi. Per porre rimedio a tale carenza, la direzione generale Allargamento ha avviato un programma di valutazione dei sistemi. Sono stati svolti soltanto pochi audit prima che le risorse venissero integralmente destinate al completamento del processo SADE. Di conseguenza, gli audit dei sistemi non hanno potuto fornire alla Commissione garanzie sulla capacità del sistema di gestione decentrata di produrre operazioni prive di errori significativi in termini di realtà, legittimità e regolarità.

Audit di chiusura

8.19. Nel 2001, la direzione generale Allargamento ha adottato una strategia che prevede di affidare a revisori esterni gli audit di chiusura da svolgere su un campione, selezionato in base all'analisi di rischio, di circa il 60 % del valore dei programmi Phare fino all'esercizio di programmazione 1999 compreso.

8.16. *Dall'audit della Corte, le tre restanti certificazioni e relazioni sono pervenute alla Commissione, che le ha esaminate.*

8.18. *Il sistema di gestione decentrata è stato introdotto senza prevedere alcun audit dei sistemi perché il precedente regolamento finanziario non disponeva alcun obbligo giuridico in tal senso. A causa della natura del processo SADE, prima del 2002 è stato possibile svolgere soltanto un numero limitato di audit, come spiegato in dettaglio dalla DG Allargamento nelle riserve formulate nell'ambito delle dichiarazioni annuali 2002 e 2003. Con il nuovo regolamento finanziario, la Commissione ha condotto in Turchia una serie di audit dei sistemi prima del decentramento e applicherà tale metodo a tutti i nuovi paesi beneficiari.*

⁽¹⁹⁾ Convenzioni pluriennali di finanziamento, sezione A, articolo 6.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

8.20. Fino ad aprile 2004, i servizi centrali della Commissione avevano avviato 86 audit di chiusura su programmi di un valore totale di 971 milioni di euro. Altri 56 audit erano stati intrapresi dalle delegazioni. Complessivamente, i 142 audit di chiusura hanno riguardato circa il 42 % del valore totale dei programmi Phare fino all'esercizio di programmazione 1999 compreso. Fino all'aprile 2004, la direzione generale Allargamento aveva approvato 63 relazioni di audit di chiusura (esclusi gli audit intrapresi dalle delegazioni e dai servizi preesistenti) relative a programmi per un importo totale di 761 milioni di euro. Entro marzo 2004, la Commissione aveva emesso ordini di recupero per 1,9 milioni di euro ⁽²⁰⁾.

8.21. A seguito di un esame dettagliato di nove relazioni di audit selezionate in base a un campione casuale e delle ulteriori informazioni disponibili presso la Commissione, la Corte è pervenuta alle seguenti conclusioni:

- a) quattro delle relazioni di audit di chiusura esaminate non erano state trasmesse nei tempi stabiliti. Tale ritardo è stato dovuto alla difficoltà di ottenere informazioni dai beneficiari e alla mancanza di risorse presso la direzione generale Allargamento;
- b) gli audit di chiusura erano generalmente di buona qualità ed hanno rilevato una serie di questioni di carattere finanziario, come pagamenti comprensivi dell'IVA, pagamenti eseguiti oltre il termine e procedure di aggiudicazione dei contratti carenti. In alcuni casi non è stato possibile reperire i documenti giustificativi originali. Tuttavia, non tutte queste constatazioni di carattere finanziario riguardano importi che potrebbero e dovrebbero essere recuperati.

Audit svolti dai Fondi nazionali nei paesi candidati

8.22. In base ai memorandum d'intesa firmati fra la Commissione e i Fondi nazionali in ciascun paese candidato, questi ultimi hanno l'obbligo di presentare annualmente una relazione sugli audit programmati e un resoconto sintetico delle constatazioni formulate. Per il 2003, però, la Commissione non ha ancora utilizzato tali resoconti per ottenere garanzie sulla legittimità e la regolarità delle operazioni di Phare.

ISPA

Audit dei sistemi svolti dalla Commissione

8.23. La direzione generale Politica regionale ha svolto audit in tutti i paesi candidati ISPA nel 2003 e agli inizi del 2004. Gli audit miravano principalmente a valutare in che misura i paesi candidati avessero costituito sistemi di gestione e controllo conformi ai requisiti previsti dalla normativa ⁽²¹⁾ e a seguire e monitorare i progressi realizzati nell'introduzione del SADE.

8.22. *La Commissione non ha utilizzato, per ottenere garanzie, i resoconti sintetici a causa della loro portata limitata.*

⁽²⁰⁾ Le cifre indicate sono fornite dalla direzione generale Allargamento.

⁽²¹⁾ Articolo 12, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1266/1999 del Consiglio e allegato III della convenzione di finanziamento.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

8.24. L'audit della Corte ha esaminato il lavoro della direzione generale Politica regionale per stabilire se sia stato svolto in modo efficace. Esso ha riguardato principalmente il seguito dato alle constatazioni formulate nel capitolo 8 (parte relativa ad ISPA) della relazione annuale 2002 ⁽²²⁾.

8.25. Vi è stato un notevole miglioramento rispetto allo scorso anno per quanto riguarda la documentazione della programmazione dell'audit e le liste di controllo utilizzate. Tuttavia, le liste di controllo utilizzate per il SADE dovrebbero essere ampliate per consentire un esame più approfondito del funzionamento dei sistemi di controllo interno.

8.26. Nonostante tale miglioramento rispetto allo scorso anno, in alcuni casi il lavoro di audit svolto non è stato adeguatamente documentato; inoltre, in uno dei tre audit esaminati, le liste di controllo preparate erano state compilate solo in parte. È stato quindi impossibile stabilire se:

- i) il lavoro di audit fosse completo e accurato e
- ii) se tutte le constatazioni significative fossero state incluse nella relazione di audit.

Sapard

Audit svolti dalla Commissione

8.27. Gli audit svolti dalla Commissione si articolano in tre fasi: gli audit dei sistemi prima dell'esecuzione dei pagamenti, audit di conformità per esaminare se i sistemi funzionano come previsto e gli audit sulla liquidazione dei conti alla fine di un esercizio finanziario. In genere questi audit forniscono una ragionevole garanzia della legittimità e della regolarità delle spese.

8.28. Tuttavia, la Corte ha individuato carenze negli audit sulla liquidazione dei conti svolti nel 2003. Per tre degli otto paesi in cui la Commissione ha svolto tali audit, i documenti fondamentali non erano stati esaminati ed approvati, e per altri quattro paesi gli elementi probatori non erano sufficientemente documentati.

8.29. Gli audit sulla liquidazione dei conti costituiscono la base su cui si fonda la Commissione per adottare la decisione di liquidazione dei conti delle agenzie Sapard e dei conti bancari in euro di Sapard. La Commissione non è stata in grado di rispettare il termine richiesto, per cui la decisione è stata adottata con un mese di ritardo, il 31 ottobre 2003. La decisione prevedeva anche la liquidazione del saldo bancario in Romania, su cui la Commissione non aveva svolto alcun audit. Sarebbe stato opportuno svolgere controlli per confermare l'importo del saldo bancario, di 37,6 milioni di euro, e degli interessi maturati.

8.25. *Le liste di controllo del SADE sono state definite quando in numerosi paesi candidati i sistemi erano appena stati avviati. La verifica dei sistemi di controllo interni è stata limitata perché in diverse zone i sistemi erano stati introdotti da troppo poco tempo per consentire di formulare conclusioni. La Commissione intende rivedere l'insieme delle liste di controllo relative a questo punto nel corso del 2004.*

8.26. *La Commissione conviene sull'opportunità di migliorare il collegamento tra le osservazioni indicate delle relazioni di audit e il lavoro di audit svolto. La Commissione si sta adoperando per standardizzare le metodologie di audit per i settori del bilancio che prevedono una gestione comune. Nel caso specifico indicato dalla Corte, nonostante l'incompletezza delle liste di controllo, la relazione di audit illustra il lavoro svolto e i motivi delle constatazioni della Commissione, offrendo pertanto una solida base di valutazione.*

8.28. *La Commissione garantisce l'esame dei documenti fondamentali, ma ammette che sia possibile migliorare gli elementi probatori delle verifiche, nonché delle revisioni/supervisioni.*

8.29. *Il ritardo menzionato dalla Corte non comporta conseguenze finanziarie. Per la Romania, non essendoci state spese nel 2002, la Commissione si è limitata ad esaminare la relazione di certificazione inviata dalle autorità nazionali (Corte dei conti rumena). Tale relazione conteneva una sezione sulla conferma del conto Sapard in euro, elemento che la Commissione ha giudicato sufficiente per l'adozione della decisione.*

⁽²²⁾ Cfr. relazione annuale sull'esercizio finanziario 2002, paragrafi 8.14-8.22.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

*Verifica delle operazioni***Pagamenti Phare**

8.30. L'audit svolto dalla Corte nei paesi candidati su 39 pagamenti Phare ⁽²³⁾ eseguiti dalle agenzie esecutive (su un campione totale di 76 ⁽²⁴⁾) ha rivelato sette errori. Questi errori, per lo più di natura formale, includevano lo svincolo anticipato di fondi di riserva, anticipi su un contratto superiori al livello consentito, problemi relativi alla registrazione del tempo destinato ad alcuni contratti per servizi e due importi modesti di spese non ammissibili. Inoltre, in due casi, la Corte non ha ottenuto elementi probatori che confermassero che il cofinanziamento parallelo dichiarato riguardasse spese effettivamente sostenute, come richiesto dalla relativa convenzione di finanziamento (cfr. paragrafo 8.7).

Pagamenti ISPA

8.31. L'audit di un campione di 17 pagamenti ISPA ha rilevato una elevata frequenza di errori (14 in 13 pagamenti). Sette casi riguardavano l'inosservanza delle disposizioni normative relative alle procedure di gara e di aggiudicazione dei contratti (due dei quali avrebbero potuto incidere in misura significativa sull'esito delle relative gare); tre casi riguardavano la mancata esecuzione della valutazione obbligatoria dell'impatto ambientale prima dell'approvazione di un progetto; in due casi, il tasso di aiuto non teneva adeguatamente conto della potenzialità del progetto di generare entrate e, in due casi, erano state dichiarate alla Commissione spese non ammissibili relative all'acquisto di macchinari ed impianti.

8.30. *La Commissione ritiene che in due dei sette casi — lo svincolo dei fondi di riserva e il pagamento degli anticipi — gli errori formali indicati siano opinabili. In ogni caso, gli errori riguardanti le spese non ammissibili sono così modesti da risultare irrilevanti.*

8.31. *Diversi errori rilevati dalla Corte non hanno un impatto finanziario e sono di natura formale.*

Per quanto riguarda le procedure di gara e di aggiudicazione (sette errori) la Commissione conviene sull'opportunità di far rispettare le disposizioni normative ed è impegnata in una valutazione trasparente delle offerte e della relativa documentazione. Tuttavia, non considera rilevanti cinque dei presunti errori.

Quanto alle valutazioni d'impatto ambientale (tre errori riscontrati), sebbene la Commissione abbia in alcuni casi consentito di rispondere a tale requisito dopo la presentazione della domanda (ad esempio, come già indicato dalla Commissione al punto 8.44 della relazione annuale della Corte per il 2002, quando si utilizzano contratti di progettazione e costruzione non è possibile svolgere una valutazione d'impatto completa prima della presentazione del progetto per approvazione), essa ha fatto in modo che le procedure venissero completate prima dell'effettivo avvio dei lavori.

La Commissione ritiene che i tassi di aiuto decisi nei casi menzionati dalla Corte (due errori) fossero adeguati, tenendo conto di tutte le relative considerazioni, tra cui le potenzialità del progetto di generare reddito e le possibilità di accesso per la popolazione interessata. Riconosce, tuttavia, che esiste la possibilità di standardizzare i metodi per la determinazione dei tassi di cofinanziamento e sta lavorando in questa direzione.

⁽²³⁾ Le procedure di gara e di aggiudicazione dei contratti sono state esaminate solo per quei pagamenti (13) eseguiti nell'ambito del regime di sovvenzione, relativamente nuovo, riguardante la coesione economica e sociale. Un esame di più ampia portata sulle procedure di gara e di aggiudicazione dei contratti era stato svolto ai fini della dichiarazione di affidabilità del 2002. Cfr. relazione annuale sull'esercizio finanziario 2002, paragrafi 8.38-8.43.

⁽²⁴⁾ Per gli altri pagamenti, sottoposti a controllo presso la Commissione e la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo, non sono stati rilevati errori.

La Commissione ammette i due errori riguardanti le spese inammissibili e ha preso provvedimenti per correggere le dichiarazioni interessate.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

8.32. Inoltre, le norme ⁽²⁵⁾ prevedono che, salvo in casi debitamente giustificati, l'assistenza a favore di una misura sia revocata quando non siano stati avviati lavori importanti entro due anni dalla data della firma della Commissione (termine che potrebbe essere ritenuto irrealistico, soprattutto nel caso di grandi progetti infrastrutturali). La Commissione ha deciso di considerare come prova dell'inizio di «importanti lavori» per grandi progetti infrastrutturali l'avvio della prima gara d'appalto per lavori. Secondo la Corte, questa interpretazione non è in linea con lo spirito del regolamento I-SPA.

Pagamenti Sapard

8.33. L'audit ha esaminato un campione di 26 pagamenti eseguiti nel 2003 relativi alle principali misure attuate al momento dell'audit. In 13 pagamenti è stato riscontrato un elevato numero di errori dovuti soprattutto all'inesperienza del personale nei paesi Sapard. Gli errori riguardano l'inosservanza delle procedure ⁽²⁶⁾ (10 casi), il finanziamento dell'IVA (4 casi, cfr. più avanti) e l'inosservanza dell'obbligo di applicare le norme comunitarie in materia di igiene (3 casi).

8.34. Quattro pagamenti esaminati riguardavano la misura per lo «sviluppo e miglioramento delle infrastrutture rurali» in Polonia. Tutti e quattro includevano l'IVA che, secondo la Corte, non costituisce una spesa ammissibile ⁽²⁷⁾. Anche se l'importo non ammissibile presente nel campione è modesto (circa 11 500 euro), in Polonia l'IVA viene sistematicamente addebitata a Sapard.

8.32. *Come la stessa Corte osserva, per i grandi progetti infrastrutturali il termine di due anni dall'approvazione della sovvenzione per l'inizio dei lavori potrebbe risultare irrealistico. La Commissione ritiene pertanto che l'avvio di una gara d'appalto per lavori costituisca una garanzia sufficiente ai fini dell'esecuzione del progetto nei tempi stabiliti.*

8.33. *La Commissione esaminerà l'impatto dell'IVA una volta che il programma sarà stato completato. Nell'ambito della procedura di liquidazione dei conti verrà eseguita una valutazione, in cui si trarranno le debite conclusioni. Tuttavia, essa non ritiene che, al momento, l'IVA individuata sia da considerarsi inammissibile.*

La Commissione ha svolto degli audit in tutti e dieci i paesi Sapard. In alcuni casi ha rilevato la necessità di migliorare la documentazione dei controlli, formulando raccomandazioni in tal senso.

Relativamente all'obbligo di applicare le norme comunitarie in materia di igiene, anche la Commissione ha riscontrato nei paesi Sapard alcuni problemi per quanto riguarda il rispetto delle norme minime e ha formulato raccomandazioni per migliorare sistemi e controlli.

Ove necessario, si verificherà il seguito dato alle constatazioni nell'ambito delle procedure di liquidazione dei conti.

8.34. *Per quanto riguarda l'IVA, la Corte dei conti solleva due diverse questioni. L'IVA può essere cofinanziata dall'UE se non è recuperabile, esattamente come avviene per la spesa dei fondi strutturali. L'unica differenza risiede nel fatto che, nell'ambito di Sapard, esiste un criterio aggiuntivo secondo cui l'IVA non deve gravare in modo eccessivo su qualsiasi parte del programma. Attualmente è troppo presto per poter esprimere un giudizio in tal senso.*

⁽²⁵⁾ Articolo 8, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1267/1999 del Consiglio e allegato III, paragrafo 1, della convenzione di finanziamento.

⁽²⁶⁾ In tre casi, non è stato rispettato l'obbligo di eseguire i pagamenti solo per le spese effettuate in quanto i pagamenti erano stati effettuati sulla base di fatture non saldate; in tre casi, non è stata rispettata la procedura per gli appalti privati che prevede la presentazione di tre offerte per ciascuna voce di costo superiore ai 10 000 euro; in due casi, è stato superato il limite del sostegno pubblico stabilito dal programma Sapard; in due casi, non è stata seguita la procedura di approvazione delle liste di controllo.

⁽²⁷⁾ Per ulteriori dettagli, si vedano i paragrafi 38-40 della relazione speciale n. 2/2004 su Sapard (GU C 295 del 30.11.2004).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

L'importo totale dei pagamenti eseguiti a beneficiari in Polonia e iscritti nei conti della Commissione nel 2003 ammonta a 79,6 milioni di euro; secondo le stime della Corte, tale importo includerebbe 4,0 milioni di euro di IVA, pari all'1,5 % di tutti i pagamenti Sapard eseguiti dalla Commissione nel 2003 (compresi gli anticipi). Nell'aprile 2004, l'ordinatore nazionale polacco ha informato il direttore generale della direzione generale Agricoltura che l'organismo di certificazione avrebbe formulato un parere negativo sui conti 2003 a causa di un'altra questione connessa all'ammissibilità dell'IVA.

La Commissione esaminerà l'impatto dell'IVA una volta che il programma sarà stato completato. Nell'ambito della procedura di liquidazione dei conti verrà eseguita una valutazione, in cui si trarranno le debite conclusioni.

Quanto alla questione sollevata dall'ordinatore nazionale della Polonia, se ne sta occupando la Commissione insieme alle autorità polacche.

*Relazioni annuali di attività***Direzione generale Allargamento**

8.35. Nella dichiarazione contenuta nella relazione annuale di attività, il direttore generale della direzione generale Allargamento ha avanzato, come nel 2002, le seguenti riserve relative alle procedure di controllo poste in essere per fornire le necessarie garanzie sulla legittimità e sulla regolarità delle operazioni sottostanti:

- a) i sistemi decentrati comportano un rischio intrinseco;
- b) esistono lacune negli audit dei sistemi e delle operazioni e
- c) vi sono incertezze relative alle dichiarazioni sugli intermediari finanziari.

8.36. Il problema del cofinanziamento è menzionato nella relazione nel contesto dei sistemi di gestione e controllo interno. Il controllo del cofinanziamento parallelo è carente (cfr. anche paragrafo 8.7) e vi è il rischio che i paesi candidati non adempiano ai loro obblighi in tale ambito. La Corte ritiene che questo problema sia abbastanza importante da giustificare una riserva nella dichiarazione della relazione annuale di attività 2003.

8.36. *Le agenzie esecutive dovrebbero migliorare il controllo dei cofinanziamenti paralleli a livello dei beneficiari. Se vi è certamente il rischio di inosservanza degli obblighi in materia di cofinanziamento, il rischio di non individuare tali casi e prendere misure correttive è assai limitato. Tuttavia, la Commissione esaminerà ulteriormente l'opportunità di formulare una riserva con l'evolversi della situazione.*

Direzione generale Politica regionale

8.37. Nella dichiarazione inclusa nella relazione annuale di attività 2003 della direzione generale Politica regionale, il direttore generale avanza una riserva relativa ad ISPA. Tale strumento non fornisce ragionevoli garanzie sull'efficace funzionamento, nei paesi candidati, di tutti gli elementi chiave dei sistemi di gestione e controllo conformemente al disposto del regolamento (CE) n. 1267/1999, salvo nel caso degli organismi per i quali la Commissione sta adottando una decisione SADE in tre paesi candidati e nel caso di un altro paese candidato nel suo insieme (Slovenia).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

8.38. Benché le carenze emerse dagli audit della Commissione siano menzionate nella sezione 4.1.3 della relazione, sarebbe stato più utile fornire un'analisi dettagliata, per ciascun paese candidato, degli elementi che devono essere ultimati per ottemperare alle disposizioni del regolamento in causa. Questo avrebbe illustrato a quali rischi la Commissione è esposta in questo settore. Inoltre, sebbene la riserva generale espressa dal direttore generale su ISPA non riguardasse la Slovenia, va rilevato che l'audit della direzione generale Politica regionale non ha incluso un esame dei sistemi di gara e di aggiudicazione dei contratti, per cui tale esclusione non va interpretata come un giudizio di piena conformità con i requisiti di cui all'articolo 9, paragrafo 1.

Direzione generale Agricoltura

8.39. Nella relazione annuale di attività 2003 della direzione generale agricoltura non sono state avanzate riserve relative a Sapard. La Corte lo ritiene corretto, in quanto gli errori individuati sono al di sotto della soglia di significatività della Commissione. Tuttavia, il direttore generale avrebbe dovuto inserire un commento sulla questione dell'IVA in Polonia nella relazione annuale di attività, dal momento che nel dicembre 2003 la Corte aveva riferito in proposito alla Commissione e egli non disponeva di informazioni sull'entità del problema negli altri paesi Sapard.

Conclusioni

8.40. Nella relazione annuale sull'esercizio finanziario 2002 ⁽²⁸⁾ la Corte concludeva che i sistemi di supervisione e controllo nel settore degli aiuti di preadesione dovessero essere potenziati. Nonostante i progressi compiuti sia dalla Commissione che dai paesi candidati in alcuni ambiti, sono necessari ulteriori sforzi. Il numero di errori rilevato dalla Corte durante l'audit delle operazioni nel 2003 è indice di carenze dei sistemi e richiede ulteriori miglioramenti dei sistemi di supervisione e controllo, al fine di limitare il rischio di irregolarità nei pagamenti.

8.41. Nel caso dei sistemi di supervisione e controllo di Phare:

- gli audit di verifica della Commissione hanno rilevato carenze, che hanno indotto a posticipare il riconoscimento SADE;
- il controllo del cofinanziamento parallelo da parte dei paesi candidati è stato inadeguato e
- oltre alle lacune negli audit della Commissione menzionate nella dichiarazione del direttore generale, l'approvazione delle relazioni finali degli audit di chiusura è stata troppo lenta.

8.38. *La sezione 4.1.3 della relazione annuale d'attività 2003 della DG REGIO riassume le notevoli carenze riscontrate negli audit condotti nel corso del 2003 nei paesi candidati e in via di adesione, giustificando le riserve avanzate dal direttore generale. Lo stesso metodo è stato utilizzato per giustificare le riserve formulate per la gestione del FESR e del Fondo di coesione da parte degli Stati membri interessati. Per quanto riguarda la Slovenia, la Commissione condivide l'osservazione della Corte. L'audit delle procedure di gara svolto dalla DG REGIO è stato piuttosto limitato a causa dei controlli ex ante condotti dalla delegazione CE.*

8.39. *Nella relazione annuale d'attività la DG AGRI non ha menzionato la questione dell'IVA in Polonia perché, sulla base dei livelli di spesa finora riscontrati, non ritiene che il finanziamento dell'IVA in tale paese abbia un effetto eccessivo sul programma Sapard e sia pertanto inammissibile ai sensi delle norme della convenzione di finanziamento pluriennale (MAFA). Inoltre, per motivi di concisione e chiarezza, in tale relazione non vengono generalmente menzionati gli aspetti che non sono ritenuti avere un impatto considerevole sulla dichiarazione.*

8.40. *Diversi errori rilevati dalla Corte non hanno un impatto finanziario e sono di natura formale.*

La Commissione è consapevole della necessità di migliorare ulteriormente i sistemi di gestione e controllo dei nuovi Stati membri e dei paesi in via di adesione. Essa continua a sostenere tali miglioramenti, tra l'altro attraverso la propria attività di audit.

8.41. *Alla fine di settembre 2004 sei paesi sono stati autorizzati e gli altri si trovano in una fase avanzata della procedura.*

L'ultimazione delle relazioni di audit potrebbe essere accelerata. Tuttavia, le lentezze dipendono, in parte, dalle risorse di cui la direzione generale dispone e, in parte, dal tempo impiegato dai beneficiari per rispondere alle domande poste dagli auditor.

⁽²⁸⁾ Cfr. relazione annuale sull'esercizio finanziario 2002, paragrafo 8.45.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

8.42. Nel caso di ISPA, benché i paesi si siano impegnati fortemente per porre in essere strutture di gestione e meccanismi di controllo interno, al 31 dicembre 2003 in nessun paese erano stati applicati i requisiti minimi previsti per i sistemi di tutte le autorità nazionali e tutti gli organismi coinvolti nella gestione di ISPA. Inoltre la Commissione non ha adottato misure sufficienti per garantire il rispetto dei requisiti normativi da parte dei paesi candidati entro le scadenze stabilite. L'approvazione ex ante da parte delle delegazioni della Commissione costituiva un elemento indispensabile del controllo delle procedure di appalto; per tale motivo, la sua abolizione dopo l'adesione renderà le procedure di gara e di aggiudicazione dei contratti un settore ad alto rischio.

8.43. Nel caso di Sapard, fatta eccezione delle carenze individuate negli audit sulla liquidazione svolti dalla Commissione e dell'elevata frequenza di errori rilevata nei paesi Sapard, i sistemi di supervisione e controllo hanno generalmente funzionato nella pratica.

Raccomandazioni

8.44. La Corte raccomanda quanto segue:

— per quanto riguarda Phare, la Commissione dovrebbe:

- a) fare quanto in suo potere affinché venga posto rimedio alle carenze dei sistemi emerse a seguito degli audit nei paesi candidati;
- b) provvedere affinché le agenzie esecutive verifichino il cofinanziamento al momento della dichiarazione;
- c) velocizzare il completamento delle relazioni sugli audit di chiusura e
- d) valutare se e in che modo gli audit dei Fondi nazionali nei paesi candidati potrebbero essere utilizzati per ottenere garanzie sulla legittimità e sulla regolarità delle operazioni Phare.

— per quanto riguarda ISPA, la Commissione dovrebbe:

- a) continuare a svolgere audit dei sistemi, per accertare l'affidabilità dei sistemi costituiti per la gestione dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione;

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

8.42. Prima dell'adesione vari enti esecutivi di diversi paesi in via di adesione avevano ottenuto l'autorizzazione del SADE e sembravano soddisfare i requisiti necessari. Oltre a stabilire i requisiti nella convenzione di finanziamento allegata a ciascuna decisione di concessione di aiuto, la Commissione aveva fornito un notevole sostegno e un'ampia consulenza. Inoltre, dal 2001 in poi aveva sottoposto i sistemi ad audit, facendo in modo che si ponesse rimedio ad ogni carenza riscontrata. L'autorizzazione del SADE non era l'unico modo per soddisfare il requisito di disporre di sistemi di gestione e controllo efficaci per ISPA.

La Commissione sta continuando ad adoperarsi per garantire che vengano istituiti sistemi adeguati per la gestione dei fondi strutturali e di coesione. Le gare d'appalto sono un settore a rischio per tutti gli Stati membri e non soltanto per quelli nuovi. Gli appalti erano un aspetto centrale delle numerose attività di formazione avviate, gestite e realizzate dalla DG REGIO per sviluppare le competenze amministrative dei paesi candidati. La Commissione rimanda alla risposte date ai punti 8.10 e 8.12.

8.43. La Commissione garantisce l'esame dei documenti fondamentali, ma ammette che sia possibile migliorare gli elementi probatori delle verifiche, nonché delle revisioni/supervisioni.

Agli errori individuati dalla Corte si porrà adeguatamente rimedio.

8.44.

Per quanto riguarda Phare:

- a) Si sta già provvedendo in tal senso, tra l'altro attraverso il processo SADE. Cfr. risposta al punto 8.6.
- b) Si sta già provvedendo in tal senso, tra l'altro attraverso il processo SADE.

Per quanto riguarda ISPA:

- a) La strategia di audit della DG REGIO prevede lo svolgimento costante di audit dei sistemi, in particolare per verificare la conformità di tali sistemi ai requisiti dei fondi strutturali e del Fondo di coesione.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- | | |
|---|---|
| <p>b) per i due paesi che continueranno a beneficiare di ISPA ⁽²⁹⁾, stabilire un calendario specifico, con scadenze precise, per garantire il rispetto dei requisiti in materia di gestione e controllo stabiliti dal regolamento in tempo utile prima dell'adesione e</p> <p>c) intensificare il controllo ex post di progetti, considerando che dopo l'adesione verranno aboliti i controlli ex ante svolti dalle delegazioni sulle procedure di gara e di aggiudicazione dei contratti.</p> <p>— per quanto riguarda Sapard, per gli audit sulla liquidazione dei conti che verranno svolti nel 2004, la Commissione dovrebbe:</p> <p>a) porre rimedio alle carenze rilevate dalla Corte;</p> <p>b) provvedere affinché siano svolti audit in tutti i paesi in cui sono stati eseguiti pagamenti inclusi nella decisione di liquidazione dei conti e</p> <p>c) adottare adeguate azioni per recuperare l'IVA non ammissibile.</p> | <p>b) <i>A seguito dell'audit dei sistemi condotto in Romania nel 2003 e delle diverse riunioni tenute con le autorità rumene all'inizio del 2004, è stato convenuto un piano d'azione per dare seguito, in base ad un calendario specifico, alle raccomandazioni della Commissione sulle carenze individuate nei sistemi di gestione e controllo. Un metodo analogo viene seguito per la Bulgaria.</i></p> <p>c) <i>La strategia di audit della DG REGIO include audit ex post di progetti ISPA/Fondo di coesione, riguardanti in particolare le procedure di gara e di aggiudicazione e, in via prioritaria, i progetti per i quali sono state presentate domande di pagamento intermedie.</i></p> <p>Per quanto riguarda Sapard:</p> <p>a) <i>La Commissione migliorerà ulteriormente gli elementi probatori delle verifiche effettuate e delle revisioni/supervisioni.</i></p> <p>b) <i>Un programma sistematico di audit è stato condotto nel 2004. Tale programma comprende sia audit a tavolino che controlli in loco.</i></p> <p>c) <i>Come indicato nella risposta al punto 8.33, la Commissione esaminerà l'impatto dell'IVA una volta che il programma sarà stato completato. Tuttavia, non ritiene che, al momento, l'IVA individuata sia da considerarsi inammissibile.</i></p> |
|---|---|

PRINCIPALI OSSERVAZIONI DELLE RELAZIONI SPECIALI

Relazione speciale n. 2/2004 «Sapard è stato gestito in modo adeguato?»

8.45. Il programma speciale di adesione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale (Sapard) è il primo programma di assistenza esterna applicato in maniera decentrata. Il programma persegue i seguenti obiettivi ⁽³⁰⁾: contribuire all'attuazione dell'*acquis* comunitario e risolvere i problemi di adeguamento del settore agricolo e delle zone rurali nei dieci paesi che beneficiano del sostegno Sapard ⁽³¹⁾. Nel 2003, la Corte ha svolto un audit allo scopo di rispondere alla seguente domanda: «Sapard è stato gestito in modo adeguato?»

⁽²⁹⁾ Bulgaria e Romania.

⁽³⁰⁾ Come specificato nel regolamento (CE) n. 1268/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, relativo al sostegno comunitario per misure di preadesione a favore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale da attuare nei paesi candidati dell'Europa centrale e orientale nel periodo precedente all'adesione (GU L 161 del 26.6.1999, pag. 87).

⁽³¹⁾ Questi 10 paesi sono: Repubblica ceca, Estonia, Lettonia, Lituania, Ungheria, Polonia, Slovenia, Slovacchia, Bulgaria e Romania.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

8.46. La conclusione è stata che la gestione ha avuto qualità variabile. La gestione decentrata di Sapard da parte della Commissione non ha consentito di individuare e monitorare in modo sistematico ed attivo problemi relativi all'attuazione, né di applicare le pratiche migliori in tutti i paesi Sapard. Questo perché la Commissione, nell'ambito di un sistema di gestione decentrata, ritiene che il proprio compito consista nel monitorare l'applicazione di Sapard.

8.47. Vi sono stati notevoli ritardi nell'avviare Sapard, alcuni dei quali dovuti al fatto che la Commissione non è riuscita ad attuare, sin dall'avvio di Sapard nei paesi interessati, una tempestiva programmazione e a causa di procedure amministrative eccessivamente macchinose. Di conseguenza, le dotazioni sono state sistematicamente sovrastimate e quote consistenti dei fondi disponibili sono rimaste inutilizzate. Nei primi quattro anni di attuazione, sono stati versati ai beneficiari finali soltanto 323 milioni di euro (14,8 %) della dotazione disponibile di 2 183 milioni di euro, di cui oltre la metà è stata pagata nell'ultimo trimestre del 2003. A seguito dei ritardi e dei problemi di attuazione, nel periodo precedente l'adesione gli obiettivi principali non sono stati raggiunti.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

8.46. *La Corte ha concluso che, prevedendo un'attuazione decentrata, la Commissione abbia operato una buona scelta, visto l'elevato numero di progetti da finanziare. Secondo la Commissione, un elemento fondamentale del sistema è il fatto che spetti ai paesi interessati dover identificare per primi i problemi. In tal caso, la Commissione interviene fornendo un'adeguata consulenza.*

La Commissione ritiene che il personale al quale è stato assegnato il compito di assicurare la supervisione, la gestione finanziaria e il controllo dell'uso dei fondi comunitari nei paesi Sapard, sia nell'unità Sapard che nei servizi responsabili della sorveglianza del processo di autorizzazione e dell'esecuzione degli audit, sia sufficiente e qualificato.

8.47. *Gli elementi principali della proposta della Commissione relativa al regolamento Sapard [(CE) n. 1268/1999] non sono stati modificati, ma il testo della proposta è stato oggetto di intense discussioni (anche sulle linee di bilancio) fino alla fase finale di adozione del testo. Finché è persistita l'incertezza giuridica, la Commissione non ha potuto redigere le disposizioni giuridiche finali relative alle modalità di applicazione. Dopo l'adozione del regolamento, un gruppo di lavoro ha preparato in alcuni mesi le disposizioni fondamentali per la gestione finanziaria di Sapard. Tali disposizioni sono state infine adottate dalla Commissione il 26 gennaio 2000.*

Quando la Commissione è venuta a conoscenza dell'esistenza di «procedure amministrative onerose», ha raccomandato miglioramenti ai paesi interessati per corrispondenza, in occasione di incontri bilaterali e nell'ambito di riunioni del comitato di sorveglianza. Tuttavia l'esatta scelta procedurale (nel rispetto delle norme della convenzione di finanziamento pluriennale) spetta al paese interessato.

I bilanci Sapard per il 2000-2004 sono stati stilati sulla base delle informazioni più attendibili di cui si potesse disporre all'epoca. A causa delle notevoli sfide derivanti dalla necessità di istituire un sistema completamente nuovo e dalla mancanza di esperienza dei paesi Sapard in questo campo, l'attuazione ha richiesto del tempo, ma nella maggior parte dei casi non molto di più di quanto fosse ragionevole attendersi.

Le domande di pagamento ricevute indicano che l'esecuzione dei pagamenti si è ormai normalizzata.

Conformemente a quanto stabilito dal regolamento Sapard, gli obiettivi del programma consistono nel contribuire all'applicazione dell'acquis comunitario relativo alla politica agricola comune e alle politiche connesse, nonché nel risolvere problemi prioritari e specifici ai fini dell'adeguamento sostenibile del settore agricolo e delle zone rurali dei paesi candidati.

Per raggiungere il primo obiettivo è essenziale assicurare le capacità amministrative necessarie per assolvere il difficile compito di attuare la politica di sviluppo rurale secondo i principi di una sana gestione finanziaria. Ciò è in linea con la risoluzione del Parlamento europeo che accompagnava lo scarico 1999.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

8.48. La Commissione non ha riferito in che misura Sapard abbia raggiunto gli obiettivi, come specificato dal regolamento del Consiglio, ma si è focalizzata sul potenziamento delle istituzioni. Questo è uno degli obiettivi del programma Phare e non un obiettivo specifico di Sapard. Il potenziamento delle istituzioni è stato indubbio, dato che le amministrazioni nazionali hanno potuto beneficiare di un'esperienza concreta per la gestione dei fondi UE dopo l'adesione.

8.49. I primi risultati dei progetti completati mostrano che i fondi destinati alla trasformazione agricola sono stati generalmente spesi per progetti che aumentano la quantità della produzione agricola più che per progetti intesi a migliorarne la qualità (rispettando i requisiti qualitativi, le norme sanitarie e di tutela ambientale).

8.50. Dall'audit è emerso che i beneficiari potenziali erano privi di risorse finanziarie, avevano difficoltà ad accedere al credito e dovevano affrontare gravose procedure amministrative. Sapard ha finito così per favorire i beneficiari più forti dal punto di vista finanziario e meglio organizzati, con capitale sufficiente o con accesso al credito. Per le aziende agricole e le imprese più piccole, che devono compiere i maggiori sforzi per soddisfare i criteri, per ammodernarsi e migliorare l'efficienza, si è trattato di un grande svantaggio.

8.51. Le norme e le verifiche sugli appalti privati e sui costi generali sono risultate insufficienti. I costi generali potevano essere addebitati al progetto fino al 12 % delle spese ammissibili totali, le quali, al momento dell'audit, erano rappresentate per lo più dagli onorari dei consulenti. Dall'audit della Corte è emerso che non veniva fornita generalmente alcuna giustificazione o spiegazione per gli importi addebitati e che non sono stati svolti controlli per verificare che i costi riguardassero i servizi forniti o addirittura che i servizi fossero stati effettivamente prestati. Non sono stati svolti controlli sistematici ed efficaci per evitare che venissero accettate e pagate fatture gonfiate per gli appalti privati e per i costi generali.

La Commissione è dell'avviso che il gran numero di progetti finanziati (oltre 13 000) contribuirà notevolmente al raggiungimento del secondo obiettivo. Tuttavia, un'analisi finale ed equilibrata dell'impatto del programma (e, in particolare, della realizzazione degli obiettivi) potrà essere fatta soltanto una volta che esso sarà stato pienamente attuato.

8.48. *La Commissione considera il consolidamento delle istituzioni come uno degli elementi fondamentali dell'acquis e come una condizione preliminare per un uso responsabile dei fondi comunitari.*

Phare ha fornito ai paesi Sapard l'assistenza necessaria per istituire strutture capaci di applicare l'acquis e quindi anche di attuare il programma Sapard. Tuttavia, l'istituzione dei sistemi per il trasferimento dei fondi comunitari è spettata al management di Sapard tramite le procedure di conferimento dei compiti gestionali e di approvazione delle misure. I paesi Sapard potrebbero acquisire dalla gestione del programma l'esperienza necessaria per tutelare gli interessi finanziari della Comunità dopo l'adesione, quando la spesa FEAOG nei nuovi Stati membri dovrebbe ammontare a 4 miliardi di euro nel 2005, con una tendenza al rialzo negli anni successivi.

8.49. *La Commissione ritiene che, a livello di progetto, l'incremento della capacità di produzione sia compatibile con il miglioramento degli standard e l'esigenza di una ristrutturazione per accrescere l'efficienza del mercato.*

8.50. *La Commissione è a conoscenza del problema della mancanza di risorse proprie e della difficoltà di accedere al credito. Per porvi rimedio, con l'aiuto dei fondi Phare, sta finanziando un progetto inteso a migliorare l'accesso al credito per le PMI nei paesi Sapard, che dovrebbe contribuire ad ampliare l'accesso a Sapard. Tale progetto è stato di recente ampliato con uno sportello speciale riservato agli enti creditizi che finanziano gli agricoltori e le piccole imprese rurali. La Commissione incoraggia altresì i paesi candidati ad utilizzare sistemi nazionali per la concessione di crediti, purché rispettino le regole comunitarie in materia di concorrenza e le intensità di aiuto previste dalla normativa Sapard.*

Per agevolare la messa a punto di sistemi nazionali per la concessione di crediti, la Commissione ha inserito un'apposita disposizione nella recente proposta di modifica del regolamento (CE) n. 1268/1999.

8.51. *Pur avendo anch'essa riscontrato in alcuni casi delle carenze e raccomandato di porvi rimedio, la Commissione ritiene che la situazione sia migliorata dopo l'audit della Corte. Ove necessario, verificherà il seguito dato alle sue raccomandazioni nel quadro delle procedure di liquidazione dei conti.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

8.52. Dall'audit è emerso inoltre che in un paese, l'IVA veniva sistematicamente addebitata agli enti pubblici come spesa ammissibile. Secondo la Corte, vista l'elevata entità delle somme in causa, questa voce incide in misura sproporzionata su alcune parti del programma ed è perciò inammissibile in virtù degli accordi internazionali tra la Commissione e il paese interessato (cfr. paragrafi 8.33-8.34).

8.53. La relazione raccomandava alla Commissione di considerare la possibilità di generalizzare la pratica dell'approvazione ex ante dei sistemi sulla base di audit, visto che aveva consentito la costituzione di sistemi adeguati nei paesi Sapard.

Relazione speciale n. 5/2004 «Assistenza Phare per preparare i paesi candidati alla gestione dei Fondi strutturali»

8.54. L'assistenza alla preparazione dei paesi candidati alla gestione dei Fondi strutturali è stata considerata un obiettivo importante del programma Phare sin dal 1998. La Commissione vi ha attribuito una priorità crescente, in quanto desiderava che i paesi interessati potessero beneficiare pienamente delle ingenti risorse finanziarie messe a loro disposizione dopo l'adesione. La Corte ha svolto un audit allo scopo di esaminare come la Commissione aveva utilizzato Phare, il più importante strumento di preadesione, per preparare i paesi a gestire i due Fondi strutturali principali: il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e il Fondo sociale europeo (FSE).

La Commissione ha rilevato come il livello della spesa per i costi generali sia limitato e i problemi menzionati dalla Corte riguardino soltanto alcuni paesi Sapard. La Commissione ha invitato le autorità nazionali dei paesi interessati ad attuare un sistema che consenta loro di verificare se gli importi pagati a tal fine rispettano limiti ragionevoli in valori assoluti e sono proporzionati ai servizi effettivamente prestati, rispetto ai costi medi di servizi analoghi.

Per quanto riguarda i controlli per evitare il pagamento di fatture gonfiate, nella maggior parte dei casi la Commissione ha rilevato che, in caso di mancata scelta dell'offerta più economica, vengono fornite giustificazioni. Essa raccomanderà che ciò venga fatto sistematicamente dalle agenzie Sapard. Sulla base dell'esame dettagliato dei pagamenti finora effettuati in dieci paesi Sapard, la Commissione non ha rilevato carenze diffuse nel sistema di controllo e di gestione del programma.

8.52. *La regola sull'ammissibilità dell'IVA al cofinanziamento UE è la stessa che vige per gli Stati membri che ricevono l'assistenza dei fondi strutturali. Trovano infatti applicazione le norme della convenzione di finanziamento pluriennale (MAFA). La Commissione esaminerà l'impatto di tale regola dopo che il programma sarà stato completato. Nell'ambito della procedura di liquidazione dei conti verrà eseguita una valutazione, in cui si trarranno le debite conclusioni.*

8.53. *Gli attuali regolamenti che disciplinano la sezione garanzia del FEAOG stabiliscono chiaramente che spetta agli Stati membri procedere al riconoscimento degli organismi pagatori. Un riconoscimento preliminare da parte della Commissione equivarrebbe ad una sua assunzione di responsabilità per i sistemi posti in essere dagli Stati membri. Ciò sarebbe contrario al principio della gestione comune, secondo cui gli Stati membri applicano le politiche comunitarie e la Commissione verifica il rispetto delle regole, con la possibilità di apportare modifiche finanziarie in caso di violazioni.*

La Commissione è fiduciosa che il sistema attuale resti in vigore.

8.54. *Nel 1997 Phare è diventato uno strumento orientato all'adesione, con l'obiettivo di preparare i paesi candidati in tutti e 31 i capitoli dell'acquis comunitario. I primi progetti preparatori per i fondi strutturali e i relativi capitoli di negoziato riguardavano il consolidamento delle istituzioni e sono stati avviati nel 1998. È soltanto nel 2000 che Phare ha iniziato a promuovere progetti di investimento ai fini della coesione economica e sociale (CES), con un duplice obiettivo: preparare i paesi alla gestione dei fondi strutturali e tentare di ovviare alle disparità di sviluppo. A partire dal 2001 circa il 35 % delle risorse dei programmi nazionali annuali era finalizzato alla coesione economica e sociale. I tempi necessari per l'allargamento, e quindi il periodo disponibile per i preparativi, erano stimati a circa 5-6 anni.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

8.55. L'audit ha permesso di concludere che il programma Phare aveva prodotto sulla preparazione dei paesi candidati un effetto più modesto di quello previsto nei documenti strategici della Commissione. Ciò è imputabile in parte all'inesperienza e all'insufficiente sviluppo delle istituzioni nei paesi candidati, a cui non è stato possibile porre interamente rimedio nel tempo disponibile prima dell'adesione.

8.56. L'approccio d'insieme adottato dalla Commissione non è stato efficace come avrebbe potuto, in parte perché non è stato creato un nuovo strumento di preadesione ispirato al modello del FESR e dell'FSE, anche se l'approccio che la Commissione inizialmente aveva raccomandato di adottare ai paesi candidati per l'elaborazione dei programmi di coesione economica e sociale nell'ambito di Phare differiva da quello dei Fondi strutturali.

8.57. Il sistema di attuazione decentrata esteso, che doveva consentire ai paesi candidati di acquisire, prima dell'adesione, esperienza in procedure di gestione simili a quelle utilizzate per i Fondi strutturali, non è stato introdotto prima del maggio 2004. I ritardi accumulati nel porre in essere un sistema di controllo ex post hanno reso più difficile l'utilizzo dei regimi di sovvenzione, che rappresentano lo strumento principale per l'attuazione dei Fondi strutturali. Inoltre, i progressi nell'avviare la programmazione pluriennale, una procedura utilizzata nell'ambito dei Fondi strutturali, sono stati anch'essi modesti.

8.55. *Non tutti gli obiettivi iniziali sono stati realizzati nell'arco di tempo ridotto dalla rapida accelerazione dei negoziati, anche se principalmente a causa delle difficoltà intrinseche e dei ritardi nella designazione delle future istituzioni responsabili della gestione dei fondi strutturali. In alcuni casi, l'insufficiente stabilità di alcune istituzioni ha notevolmente attenuato l'impatto dell'assistenza preparatoria. Tuttavia, oggi si può affermare che i principali obiettivi sono stati effettivamente realizzati, con risultati mai raggiunti prima d'ora, come appare dagli stessi negoziati, dalle successive relazioni di controllo e da tutti gli sviluppi verificatisi in seguito sul fronte della programmazione.*

8.56. *Nessun precedente allargamento ha comportato dei preparativi così imponenti per la gestione dei fondi strutturali, prevedendo l'impiego di tre strumenti di preadesione. Attraverso Phare e gli altri strumenti di preadesione sono stati promossi i necessari processi di pianificazione ed è stata creata una capacità generale di programmazione. Di conseguenza, il Consiglio ha potuto chiudere i negoziati sul principale capitolo (21) relativo ai fondi strutturali nel 2002, sulla base dell'allineamento legislativo e della designazione delle strutture, mentre i paesi in via di adesione sono stati in grado di presentare progetti di piani di sviluppo per i fondi strutturali all'inizio del 2003, garantendo in tal modo la rapida approvazione e l'avvio, nel 2004, dei documenti di programmazione dei fondi strutturali per il periodo 2004-2006. Si tratta di un risultato senza precedenti. Sebbene non tutti gli obiettivi iniziali siano stati realizzati a causa della riduzione dei tempi legata alla rapida accelerazione dei negoziati, l'iniziativa CES, in particolare, ha avuto un impatto particolarmente significativo sugli stessi negoziati e sugli sviluppi istituzionali.*

Inoltre, alla fine degli anni '90 la decisione di istituire soltanto due nuovi strumenti di preadesione è stata ampiamente condivisa ed ha ricevuto il pieno appoggio del Parlamento europeo e del Consiglio. Nel 1999 è apparso chiaramente che l'entità dei preparativi necessari era enorme e che le amministrazioni dei paesi candidati erano sottoposte ad un carico di lavoro molto elevato. Esse non erano in grado di affrontare la sfida di un sofisticato esercizio di programmazione pluriennale, abbinato a complesse modalità di attuazione, sostenendo nel contempo l'incombente delle disposizioni di controllo ex-post previste dai fondi strutturali. Pertanto, è stato prudente optare per un approccio più graduale nell'ambito di Phare per non esercitare un'eccessiva pressione sulle limitate risorse dei paesi candidati ed evitare un'eventuale interruzione dell'assistenza di preadesione.

8.57. *Sin dall'inizio si è constatato che l'estensione della gestione decentrata (SADE) e la programmazione pluriennale non avrebbero potuto essere avviate prima del 2002 (revisione Phare 2000). Nel 2002 i negoziati sono stati chiusi e, di conseguenza, i tempi si sono ridotti. Il SADE è un processo lungo e complesso, di non facile realizzazione, e i paesi vi hanno lavorato per diversi anni. Il fattore determinante per l'introduzione dei controlli ex post è costituito dalla capacità dei paesi in via di adesione di istituire sistemi di gestione e controllo sicuri.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

8.58. La maggior parte dei paesi ha destinato un importo inferiore alla cifra obiettivo (35 % dei programmi nazionali) ai programmi di coesione economica e sociale, che avrebbero dovuto svolgere un ruolo importante nel prepararli alla gestione del FESR e dell'FSE, principalmente a causa di una insufficiente capacità di assorbimento e di priorità concorrenti. In aggiunta, l'efficacia dei progetti di rafforzamento istituzionale connessi alla preparazione alla gestione del FESR e dell'FSE è stata in genere modesta, a causa dei frequenti cambiamenti nell'attribuzione delle responsabilità relative allo sviluppo regionale tra i ministeri dei paesi candidati e dei ritardi nella designazione delle autorità di gestione e di pagamento e nella creazione delle strutture regionali.

8.59. È assolutamente necessario sostenere maggiormente il rafforzamento delle istituzioni in vista della gestione dei Fondi strutturali dopo l'adesione. Risorse cospicue dovrebbero essere destinate al controllo ex post degli interventi dei Fondi strutturali nei nuovi Stati membri. Dovrebbe essere definita una strategia chiara per individuare le diverse misure che devono ancora essere adottate per preparare gli attuali, e i futuri, paesi candidati alla gestione dei Fondi strutturali. La Commissione dovrebbe compiere maggiori sforzi per rendere la gestione di Phare più simile a quella dei Fondi strutturali, conferendo alle future autorità di gestione lo status di agenzie esecutive di Phare, fornendo a queste ultime l'assistenza nel quadro di un sistema di controllo ex post ed introducendo una programmazione pluriennale basata sui Piani di sviluppo nazionali (PSN).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

8.58. *Sebbene l'obiettivo di destinare circa il 35 % dei programmi nazionali Phare alla CES fosse soltanto indicativo e dovesse essere «applicato con una certa flessibilità paese per paese» (decisione sugli orientamenti Phare del 1999), le cifre per il periodo 2001-2003 indicano che la media del 35 % è stata mantenuta. Il lieve calo in termini percentuali registrato nel 2002 a causa dei piani di azione per lo sviluppo delle competenze amministrative e giudiziarie è stato pienamente compensato con gli stanziamenti del 2003. Nel 2003, ossia dopo il periodo dell'audit, si è posto deliberatamente l'accento sulla CES. Diversi paesi hanno destinato ben oltre il 35 % dei loro fondi per il 2003 agli investimenti a favore della CES. La media era pari al 39 %. Poiché soltanto i progetti del primo anno del programma CES (progetti del 2000) stanno completando la fase esecutiva, i dati disponibili rendono difficile formulare dubbi fondati sulla capacità di assorbimento, anche in considerazione del fatto che nella fase di preparazione all'adesione i paesi avevano priorità concorrenti. Inoltre, in altri capitoli intersettoriali figuravano stanziamenti per gli investimenti e il consolidamento delle istituzioni che hanno influito in maniera indiretta sui preparativi per la gestione dei fondi strutturali.*

8.59. *Dopo l'adesione, i nuovi Stati membri continueranno a ricevere un notevole sostegno diretto dalle direzioni generali responsabili dei fondi strutturali affinché possano gestire i programmi in modo efficace, così come è accaduto per la definizione dei programmi e l'elaborazione dei relativi sistemi di esecuzione e gestione. Tutti i nuovi Stati membri hanno istituito servizi di audit per adempiere i requisiti di controllo finanziario stabiliti dal regolamento (CE) n. 438/2001. La Commissione controllerà il loro lavoro negli anni a venire e provvederà essa stessa ai relativi interventi di verifica. Gli insegnamenti finora tratti vengono già presi in considerazione e le tabelle di marcia del SADE per la Bulgaria e la Romania delineano fin da ora la strategia in corso, insieme agli orientamenti Phare. La designazione delle agenzie esecutive è una decisione sovrana dei paesi candidati e la Commissione non possiede alcun mandato per intervenire in tale decisione. Anzi, nell'ambito dell'autorizzazione del SADE, il processo è inverso. Per non perdere l'esperienza acquisita, le agenzie esecutive di Phare dovrebbero diventare gli organi preposti alla gestione e attuazione dei fondi strutturali (o farne parte).*

CAPITOLO 9

Spese amministrative

INDICE

	<i>Paragrafi</i>
Spese amministrative delle istituzioni e degli organismi comunitari	9.1-9.68
Introduzione	9.1
Valutazione specifica nel quadro della dichiarazione di affidabilità	9.2-9.68
Introduzione	9.2-9.6
Obiettivi dell'audit	9.2-9.3
Metodi di audit applicati	9.4-9.5
Rischi	9.6
Parlamento	9.7-9.17
Sistemi di supervisione e di controllo	9.7-9.14
Osservazioni sulle operazioni	9.15
Relazioni annuali di attività e dichiarazioni degli ordinatori delegati	9.16-9.17
Consiglio	9.18-9.24
Sistemi di supervisione e di controllo	9.18-9.22
Osservazioni sulle operazioni	9.23
Relazioni annuali di attività e dichiarazioni degli ordinatori delegati	9.24
Corte di giustizia	9.25-9.29
Sistemi di supervisione e di controllo	9.25-9.27
Osservazioni sulle operazioni	9.28
Relazioni annuali di attività e dichiarazioni degli ordinatori delegati	9.29
Corte dei conti	9.30-9.34
Sistemi di supervisione e di controllo	9.30-9.32
Osservazioni sulle operazioni	9.33
Relazioni annuali di attività e dichiarazioni degli ordinatori delegati	9.34
Comitato economico e sociale e Comitato delle regioni	9.35-9.38
Sistemi di supervisione e di controllo	9.36-9.38
Comitato economico e sociale	9.39-9.46
Sistemi di supervisione e di controllo	9.40-9.42
Osservazioni sulle operazioni	9.43-9.45
Relazioni annuali di attività e dichiarazioni degli ordinatori delegati	9.46
Comitato delle regioni	9.47-9.53
Sistemi di supervisione e di controllo	9.48-9.50
Osservazioni sulle operazioni	9.51-9.52
Relazioni annuali di attività e dichiarazioni degli ordinatori delegati	9.53

	<i>Paragrafi</i>
Commissione	9.54-9.64
Sistemi di supervisione e di controllo delle spese amministrative	9.54-9.60
Osservazioni sulle operazioni	9.61-9.62
Relazioni annuali di attività e dichiarazioni degli ordinatori delegati	9.63-9.64
Conclusione generale e raccomandazioni	9.65-9.68
Controllo degli organismi decentrati	9.69-9.79
Controllo delle Scuole europee	9.80-9.82

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

SPESE AMMINISTRATIVE DELLE ISTITUZIONI E DEGLI ORGANISMI COMUNITARI

Introduzione

9.1. La rubrica 5 delle prospettive finanziarie «Spese amministrative» raggruppa gli stanziamenti di funzionamento delle istituzioni e degli organismi comunitari (parte A del bilancio nel caso della Commissione). Questi stanziamenti sono gestiti direttamente da ciascuna istituzione od organismo e servono a liquidare gli stipendi, le indennità e le pensioni del personale delle istituzioni comunitarie, nonché gli affitti, gli acquisti e le varie spese amministrative. Nel 2003, le spese sono ammontate a 5 305 milioni di euro, come indicato nella **tabella 9.1**. Il numero totale di posti attribuiti a ogni istituzione dal bilancio iniziale per il 2003 figura nella **tabella 9.2**.

Tabella 9.1 — Pagamenti per istituzione

	Pagamenti a fronte di riporti e stanziamenti per l'esercizio finanziario (milioni di euro)	
	2002	2003
Parlamento europeo	1 035	986
Consiglio	394	410
Commissione	3 438	3 546
Corte di giustizia	145	148
Corte dei conti	76	84
Comitato economico e sociale	76	81
Comitato delle regioni	44	46
Mediatore europeo	4	4
Totale	5 212	5 305

Fonte: Conti annuali delle Comunità europee.

Tabella 9.2 — Organico autorizzato per istituzione

	Organico autorizzato (posti permanenti e temporanei, bilancio iniziale)	
	2002	2003
Parlamento europeo	4 338	4 960
Consiglio	2 701	2 919
Commissione	22 453	22 534
Corte di giustizia	1 129	1 140
Corte dei conti	575	605
Comitato economico e sociale	514	525
Comitato delle regioni	250	252
Mediatore europeo	27	31
Totale	31 987	32 966

Fonte: Bilancio generale dell'Unione europea.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Valutazione specifica nel quadro della dichiarazione di affidabilità

Introduzione*Obiettivi dell'audit*

9.2. L'audit effettuato dalla Corte ai fini della DAS 2003 per quanto riguarda le spese amministrative doveva consentire di valutare:

- a) l'affidabilità dei conti consolidati dell'esercizio finanziario chiuso al 31 dicembre 2003 (esaminata nel capitolo 1); e
- b) la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti.

9.3. L'audit della Corte si proponeva inoltre di valutare le modalità di attuazione, da parte delle istituzioni, delle principali disposizioni del nuovo regolamento finanziario.

Metodi di audit applicati

9.4. L'audit della Corte ha valutato la legittimità e la regolarità delle operazioni su cui si basano i conti relativi alle spese amministrative delle istituzioni. Esso ha compreso:

- a) la valutazione del funzionamento dei sistemi di supervisione e di controllo posti in essere dalle istituzioni per conformarsi al nuovo regolamento finanziario, ossia l'applicazione di strutture e procedure di controllo adeguate, conformi alle norme minime adottate da ogni istituzione, e la messa in atto di una funzione di audit interno;
- b) verifiche di convalida su una serie di operazioni selezionate nell'insieme delle spese amministrative e su un campione aggiuntivo di operazioni per ciascuna piccola istituzione;
- c) l'esame delle relazioni annuali di attività stilate dagli ordinatori delegati delle istituzioni;
- d) l'esame del seguito dato alle osservazioni espresse nelle relazioni annuali relative ad esercizi precedenti (**tabella 9.3**).

Tabella 9.3 - Seguito dato alle osservazioni contenute in relazioni annuali precedenti

Osservazioni	Misure adottate	Sono necessarie altre misure?
<p><i>Promozione del personale senza concorso</i></p> <p>Relazione annuale sull'esercizio 2001, paragrafo 7.17</p> <p>In base alle note a piè di pagina delle tabelle dell'organico, il Parlamento e la Corte dei conti accordano a taluni agenti di una data categoria la retribuzione corrispondente ad una categoria più elevata. Ciò è contrario allo statuto del personale che stabilisce che un funzionario può passare da una categoria a una categoria superiore soltanto mediante concorso.</p>	<p>La tabella dell'organico del Parlamento per l'esercizio 2003, ma non quella della Corte dei conti, autorizzava la promozione di un agente supplementare da una categoria a un'altra senza concorso (promozione ad personam).</p> <p>Pertanto, la tabella dell'organico del Parlamento autorizzava ancora la suddetta istituzione a promuovere, nel 2003, persone che non erano risultate vincitrici di un concorso, nonostante tale pratica fosse contraria allo statuto.</p>	<p>No, dal momento che il nuovo statuto ha modificato completamente la struttura delle categorie del personale. Di conseguenza, la questione della promozione a una categoria superiore senza superamento di un concorso non è più pertinente.</p>
<p><i>Coefficienti correttivi per i membri delle istituzioni</i></p> <p>Relazione annuale sull'esercizio 2001, paragrafo 7.18</p> <p>Coefficienti correttivi erano applicati al trasferimento, in un paese diverso da quello della sede di lavoro, di una parte della remunerazione dei membri delle istituzioni.</p>	<p>I regolamenti (CE) n. 1292/2004 e (CE) n. 1293/2004 del Consiglio stabiliscono che le norme relative al trasferimento sono applicabili ai membri delle istituzioni.</p>	<p>No, dato che la nuova situazione giuridica risolve il problema.</p>
<p><i>Indennità di missione</i></p> <p>Relazione annuale sull'esercizio 2001, paragrafo 7.20</p> <p>Le indennità di missione pagate dal Parlamento al personale di categoria C e D erano superiori a quelle previste dallo statuto.</p>	<p>La prassi del Parlamento non è cambiata nel 2003.</p> <p>Il nuovo statuto in vigore dal 1° maggio 2004 prevede uguali indennità per tutti i membri del personale.</p>	<p>No, dato che la nuova situazione giuridica risolve il problema.</p>
<p><i>Regime di pensione complementare per i deputati al Parlamento europeo</i></p> <p>Relazione annuale sull'esercizio 2002, paragrafi 9.17 e 9.20</p> <p>Se si vuole mantenere il regime di pensione complementare dei deputati del Parlamento europeo, è necessario stabilire al più presto una base giuridica adeguata.</p> <p>È necessario stabilire, nell'ambito del regime, norme chiare per definire le obbligazioni e le responsabilità del Parlamento europeo e dei beneficiari del regime in caso di deficit.</p>	<p>Il regime di pensione complementare è mantenuto e non è stata creata una base giuridica adeguata.</p> <p>Le norme in questione non sono state stabilite.</p>	<p>Sì, dovrebbe essere creata una base giuridica.</p> <p>Sì, dovrebbero essere stabilite norme adeguate.</p>

RISPOSTA DEL PARLAMENTO EUROPEO

Osservazioni	Misure adottate
<p><i>Regime di pensione complementare per i deputati al Parlamento europeo</i></p>	<p>Negli ultimi anni, i servizi amministrativi hanno attivamente partecipato all'elaborazione di uno statuto unico che prevedesse, tra l'altro, per i deputati europei un regime pensionistico unico e, di conseguenza, l'abolizione dell'attuale regime di vitalizio integrativo. Dal momento in cui è risultato che questo statuto non entrerà in vigore per la nuova legislatura, è stato ripreso il parere n. 5/99 della Corte dei conti e saranno sottoposte al nuovo ufficio di presidenza proposte volte a definire le competenze e le responsabilità rispettive del Parlamento e della ASBL di diritto lussemburghese gestita da un consiglio di amministrazione eletto. Sulla base dei risultati di uno studio attuariale che dovrebbe essere realizzato all'inizio del 2005, dopo la scadenza del termine di adesione al regime di vitalizio, sarà noto il livello di finanziamento del fondo e, in base ai risultati, potranno essere prese in considerazione misure volte a riportare in equilibrio il finanziamento del fondo.</p>

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

9.5. La conclusione generale formulata dalla Corte nel quadro della DAS per quanto riguarda le spese amministrative è esposta nel paragrafo 9.68. I risultati dell'audit relativi a ciascuna istituzione sono contenuti nelle sezioni del presente capitolo, nello stesso ordine con cui sono elencate nel bilancio generale 2003 le istituzioni.

Rischi

9.6. Nel campo delle spese amministrative, il rischio è, nel complesso, limitato, a causa, in primo luogo, dell'assenza di un «rischio di delega» dal momento che le spese di funzionamento sono gestite direttamente dalle istituzioni e dagli organismi comunitari, a differenza della maggior parte delle spese relative ai programmi, che sono eseguite per conto della Commissione da organismi o agenzie nazionali. In secondo luogo, non esiste un «rischio di sovvenzione», dato che quasi tutte le spese amministrative riguardano operazioni connesse all'assunzione del personale e alla stipulazione di contratti per opere, beni e servizi anziché sovvenzioni o finanziamenti di progetti. I risultati degli audit svolti in precedenza dalla Corte indicano che gli errori riscontrati erano perlopiù di natura formale e non dovuti a gravi lacune dell'ambiente di controllo.

Parlamento*Sistemi di supervisione e di controllo*

9.7. Nel dicembre 2002, il Parlamento ha adottato i documenti di base necessari all'applicazione del nuovo regolamento finanziario (di seguito «il regolamento finanziario») ⁽¹⁾, tra cui le nuove norme interne relative all'esecuzione del bilancio, carte dei compiti per i servizi di audit interno, gli ordinatori e i contabili, le norme minime di controllo interno e un codice deontologico specifico. Il sistema informatico utilizzato nella gestione delle entrate e delle spese di bilancio (FINORD) è stato adattato alle nuove norme. Tuttavia, gli ordinatori non sono riusciti ad instaurare sistemi di controllo pienamente operativi a partire dalla data di entrata in vigore del regolamento finanziario (1° gennaio 2003).

9.8. Il decentramento dei controlli si è rivelato un compito difficile dal momento che, in precedenza, le procedure di controllo finanziario e interno erano state fortemente centralizzate e subordinate al lavoro svolto dal controllore finanziario. Nel corso del 2003, il Parlamento ha potuto applicare nuovi metodi di controllo, basati su «quadri di controllo interno» decentrati e comprendenti le «norme minime di controllo interno» (NMCI), un «servizio finanziario centrale» e una funzione di audit interno. Tuttavia, gli ordinatori non sono stati in grado di applicare pienamente tutte le NMCI, come hanno riconosciuto loro stessi in un'autovalutazione del livello di attuazione delle NMCI, svolta nell'ambito

9.7 - 9.8. RISPOSTA DEL PARLAMENTO EUROPEO

Nel 2003, in virtù del nuovo regolamento finanziario, le procedure di controllo finanziario e interno dell'istituzione si sono trasformate da «fortemente centralizzate», come indicato dalla Corte, in fortemente decentrate, senza disporre del tempo necessario tra l'adozione dei testi pertinenti e la loro entrata in vigore. Di conseguenza, l'istituzione si è trovata di fronte a gravi difficoltà a reperire il numero necessario di personale supplementare qualificato in materia finanziaria, a fornire un'adeguata formazione a tutti gli interessati e ad organizzare il necessario sostegno centrale. Le carenze individuate dalla Corte sono attribuibili a queste circostanze che riflettono i «disturbi della dentizione» inerenti a qualsiasi cambiamento radicale effettuato a breve termine.

Nel marzo 2004 l'ordinatore principale delegato ha tratto conclusioni dall'esperienza del 2003 sotto forma di una dichiarazione e di un piano d'azione di accompagnamento. Il piano di azione è volto ad affrontare le questioni di natura istituzionale che la Corte ha altresì individuato nelle sue osservazioni. Giustamente definito dalla Corte «ambizioso» (cfr. punto 9.11), il piano d'azione dovrebbe essere realizzato per quanto possibile nel corso del 2004. Inoltre, come evidenzia la Corte, sono stati elaborati piani di azione a livello dei vari servizi da parte del revisore interno, d'intesa con gli ordinatori delegati responsabili.

⁽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).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

della stesura delle relazioni annuali di attività all'inizio del 2004. Fino a quel momento, nessuna NMCI era stata pienamente rispettata da tutti gli ordinatori. L'applicazione di talune NMCI, come le norme minime n. 5 (Funzioni sensibili), n. 7 (Fissazione di obiettivi), n. 14 (Segnalazione di irregolarità) e n. 20 (Identificazione e correzione delle lacune del controllo interno) era soltanto all'inizio. L'applicazione delle norme n. 9 (Piano di gestione annuale), n. 15 (documentazione attinente alle procedure), n. 17 (Supervisione), n. 11 (Analisi e gestione del rischio) e n. 19 (Continuità delle operazioni) doveva essere rafforzata. È stato adottato un piano d'azione per ovviare alle carenze individuate (cfr. paragrafo 9.11).

9.9. Il precedente sistema di controllo standardizzato, che faceva capo al controllore finanziario, è stato sostituito da dieci Quadri di controllo interno, basati sulla verifica ex ante di ogni operazione, che conservano alcuni elementi del sistema precedente, come la possibilità di rifiutare il visto e di non tenere conto di tale rifiuto. Tuttavia, l'assenza di definizioni comuni degli errori, di modalità uniformi di documentazione e classificazione degli stessi, nonché di forme diverse di presentazione dei risultati dei controlli, rende difficile trarre una qualsiasi conclusione generale sulla rilevanza degli errori individuati dai controllori ex ante. Gli ordinatori non hanno instaurato alcun controllo ex post, benché l'applicazione incompleta dei Quadri di controllo interno ne renda necessaria l'esecuzione.

9.10. L'audit della Corte, inoltre, ha individuato lacune a livello dei controlli ex ante sul pagamento degli stipendi del personale. I controlli chiave concernenti tali retribuzioni, svolti in precedenza dal controllore finanziario, non sono stati sostituiti da controlli altrettanto efficaci, a causa di problemi legati alla non disponibilità di un nuovo sistema informatico.

9.9. RISPOSTA DEL PARLAMENTO EUROPEO

L'eliminazione delle espressioni «rifiutare il visto» e «non tener conto di tale rifiuto» è prevista nel quadro del progetto di revisione delle norme interne attualmente all'esame. Secondo questo progetto, il verificatore ex ante stabilirà la conformità o la mancanza di conformità delle operazioni sottoposte a controllo in ordine alle disposizioni applicabili. Quanto alle questioni relative agli errori, il precedente controllore finanziario ha messo a disposizione degli ordinatori alla fine del 2002 la tipologia degli errori da esso utilizzata. Tuttavia, gli ordinatori non erano tenuti a servirsi di questa tipologia e molti di essi hanno cercato di mettere a punto definizioni proprie. In seguito sono sorti quindi problemi quando si è trattato di mettere a confronto e aggregare i dati relativi agli errori. Questa tematica è stata quindi inclusa nel succitato piano di azione dell'ordinatore delegato principale. Quanto all'osservazione sulla mancanza di controlli ex post, gli ordinatori hanno dedicato la propria attenzione soprattutto all'instaurazione di una efficace funzione di verifica ex ante. Considerata la natura delle operazioni trattate dal Parlamento e la mancanza di rischi di delega e sovvenzione, questo continuerà ad accadere nei prossimi due anni, finché non verrà armonizzato e stabilizzato a livello dell'istituzione il grado della verifica ex ante. Nel frattempo, sarà valutata l'esigenza di una verifica ex post pienamente sviluppata, sulla base di una autovalutazione più evoluta del rischio e del controllo da parte dei rispettivi ordinatori. Tuttavia, gli ordinatori i cui servizi trattano una grande mole di analoghe operazioni amministrative ricorrenti hanno iniziato ad introdurre una funzione di verifica ex post.

9.10. RISPOSTA DEL PARLAMENTO EUROPEO

La DG Personale ha incontrato difficoltà tecniche a trasferire le risorse informatiche utilizzate dai servizi del precedente controllore finanziario per i controlli ex ante sugli stipendi. Ciò ha limitato la sua capacità di effettuare opportuni controlli per un significativo periodo durante il primo semestre 2003. Le carenze in relazione ai controlli sugli stipendi conseguenti a queste difficoltà sono state registrate dai controllori ex ante interessati e riconosciute nelle relazioni annuali ed interlocutorie presentate dall'ordinatore. Tuttavia, efficaci controlli sugli stipendi dovranno in futuro essere sempre più considerati come uno sforzo sostenuto e cumulativo nell'arco di vari mesi, con controlli ex post che andranno a completare un sistema integrato di controlli operativi ex ante, il che garantirà la legittimità e la regolarità degli ordini di pagamento mensili.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

9.11. Il Parlamento ha potuto condurre un'autovalutazione del livello di applicazione delle NMCI (paragrafo 9.8), le relazioni di attività e gli audit interni hanno individuato le principali carenze dei nuovi sistemi, per correggere le quali sono stati elaborati dei piani d'azione. In particolare, sono stati elaborati piani di azione a livello centrale e dei vari servizi, volti a colmare le lacune individuate dal revisore interno. Nella sua dichiarazione annuale, il Segretario generale ha ammesso l'esistenza di lacune ed ha approvato un ambizioso piano di azione che si propone l'applicazione completa e immediata delle NMCI.

9.12. Talune disposizioni dell'articolo 81 del regolamento finanziario e dell'articolo 104 del regolamento della Commissione recante modalità d'esecuzione del regolamento finanziario (di seguito, «modalità d'esecuzione») ⁽²⁾ non sono state applicate interamente dagli ordinatori. Tali disposizioni concernono la distinzione da operare a livello dei conti tra i diversi tipi di pagamenti, la definizione della natura dei documenti giustificativi necessari per ciascun tipo di pagamento e la loro tenuta. I conti del Parlamento non consentono di identificare i diversi tipi di pagamenti corrisposti (pagamento dell'intero importo dovuto, prefinanziamento, pagamenti intermedi o pagamento del saldo dell'importo dovuto). La natura dei documenti giustificativi richiesti per ciascun tipo di pagamento non è stata precisata. Il fatto che i documenti giustificativi non siano tenuti e archiviati correttamente rende particolarmente difficili le verifiche interne ed esterne e interrompe la pista di audit. Nella maggior parte dei casi, gli auditor della Corte sono riusciti ad ottenere i documenti giustificativi necessari per verificare la regolarità dei pagamenti, ma non hanno potuto accertare se tali documenti fossero stati esaminati dai controllori ex ante.

9.13. In conformità dell'articolo 67, paragrafo 1, lettera f, delle modalità d'esecuzione, le operazioni della cassa di anticipi dovrebbero essere regolarizzate dall'ordinatore entro la fine del mese successivo, al fine di assicurare la riconciliazione tra il saldo contabile ed il saldo bancario. Nel corso del 2003, in genere, tale scadenza non è stata rispettata per quanto riguarda le indennità di viaggio e di soggiorno dei deputati. Alla fine dell'anno, 11 milioni di euro circa pagati ai deputati tramite una cassa di anticipi nei mesi di settembre, ottobre e novembre, non erano stati ancora imputati ai conti di bilancio.

9.11. RISPOSTA DEL PARLAMENTO EUROPEO

Cfr. risposta ai punti 9.7 e 9.8.

9.12. RISPOSTA DEL PARLAMENTO EUROPEO

Quanto alla «distinzione da operare a livello dei conti tra i diversi tipi di pagamenti», considerata la natura esclusivamente amministrativa delle spese gestite dal Parlamento, gran parte dei pagamenti sono pagamenti «dell'intero importo dovuto» al «momento dell'esecuzione». Verrà comunque esaminata la possibilità di introdurre modifiche ai sistemi contabili per indicare la distinzione tra i diversi tipi di pagamenti. Quanto ai documenti giustificativi, il 1° aprile 2003 il Segretario generale ha pubblicato degli orientamenti sulla custodia dei documenti giustificativi originali da parte degli ordinatori. Gli orientamenti stabiliscono che ogni ordinatore delegato adotti una decisione motivata di nomina di «agenti di archivio». È prevista un'ulteriore attività su questo aspetto della gestione finanziaria a titolo del piano di azione dell'ordinatore delegato principale e, nel corso degli ultimi mesi, sono state adottate disposizioni in seno a varie direzioni generali per apportare i miglioramenti necessari.

9.13. RISPOSTA DEL PARLAMENTO EUROPEO

Nel 2003, i termini di regolarizzazione delle casse anticipi oscillavano tra le 8 e le 10 settimane fino al 1° luglio. La temporanea riduzione del personale incaricato di questi lavori ha portato ad un allungamento dei termini. Il rinforzo del personale ottenuto nel 2004 ha consentito di ritornare ai termini precedenti. Questi termini possono difficilmente essere ridotti a meno di due mesi in virtù dell'organizzazione interna dei lavori e questo anche rafforzando considerevolmente il personale di controllo della cassa anticipi. Infatti, per ridurre i termini, bisognerebbe liquidare ogni operazione all'atto del pagamento da parte della cassa sulla base dei documenti ricevuti ed effettuare sistematicamente recuperi per il minimo documento mancante. Ogni fascicolo incompleto dovrebbe quindi essere trattato una seconda volta dopo aver ricevuto il documento mancante. Attualmente, il deputato è invitato a fornire il documento mancante prima di procedere alla regolarizzazione, il che allunga i termini di regolarizzazione, ma riduce globalmente il tempo necessario al trattamento del fascicolo.

⁽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, del 25 giugno 2002, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (GU L 357 del 31.12.2002).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

9.14. In virtù dell'articolo 11 delle norme interne relative all'esecuzione del bilancio del Parlamento europeo, il pagamento può aver luogo mediante ordine permanente. In questo caso, la spesa viene effettuata senza previa liquidazione né autorizzazione da parte dell'ordinatore. A pagamento avvenuto, l'ordinatore emana «un ordine di regolarizzazione ai fini dell'imputazione in bilancio» (articolo 11, paragrafo 4, delle norme interne). In ottemperanza al regolamento finanziario, il pagamento deve essere preceduto dalla liquidazione e dall'ordinazione della spesa.

Osservazioni sulle operazioni

9.15. Le operazioni sottoposte a audit erano, sostanzialmente, legittime e regolari. In alcuni casi è stata riscontrata la non osservanza di requisiti formali, ma ciò non implica che siano stati pagati importi incorretti.

Relazioni annuali di attività e dichiarazioni degli ordinatori delegati

9.16. A norma dell'articolo 60, paragrafo 7, del regolamento finanziario «l'ordinatore delegato rende conto alla propria istituzione dell'esercizio delle sue funzioni mediante una relazione annuale di attività». Ognuno dei dieci ordinatori delegati ha presentato tre relazioni di attività (due relazioni relative ai primi due trimestri dell'anno e una relazione annuale corredata di una dichiarazione) per l'esercizio 2003. Le relazioni comprendono un capitolo su questioni di gestione e controllo interno, una sintesi dell'autovalutazione dell'applicazione delle NMCI e commenti sulle carenze individuate. Sebbene tali relazioni siano strumenti utili ai fini di un rafforzamento dell'obbligo, imposto agli ordinatori, di rendere conto della gestione finanziaria delle risorse loro assegnate, si tratta di documenti estremamente eterogenei, la cui presentazione e struttura dovrebbero essere armonizzate. Occorre inoltre migliorare i sistemi di informazione e di notifica che consentono di corroborare il contenuto delle relazioni, assicurando lo svolgimento di un'analisi dei rischi, l'istituzione di registri dei contratti e la documentazione delle procedure. Inoltre, dovrebbero essere fornite informazioni più dettagliate sui risultati dei controlli svolti.

9.14. RISPOSTA DEL PARLAMENTO EUROPEO

Per alcuni tipi di spesa (ad esempio canoni di locazione, servizi), il fornitore insiste sul pagamento mediante ordine permanente o addebito diretto. Le procedure interne del Parlamento consentono questi pagamenti solo nei casi in cui l'ordinatore competente non sia in grado di negoziare un sistema alternativo di pagamento. Questo limite è introdotto nel progetto di revisione delle norme interne. Inoltre, l'amministrazione esaminerà eventuali condizioni di pagamento alternative al fine di portare le proprie procedure interne più perfettamente in linea con il regolamento finanziario.

9.15. RISPOSTA DEL PARLAMENTO EUROPEO

Il Parlamento prende atto delle conclusioni della Corte.

9.16. RISPOSTA DEL PARLAMENTO EUROPEO

Le prime relazioni periodiche di attività previste dalle norme interne del Parlamento sono state elaborate senza chiari orientamenti in materia di struttura e contenuto. Tuttavia, per le relazioni annuali di attività richieste dal regolamento finanziario, i servizi finanziari centrali si sono sforzati, d'intesa con i servizi interessati, di conseguire un sostanziale livello di armonizzazione. Questi sforzi sono costanti, come evidenziato dal piano di azione dell'ordinatore delegato principale che copre vari punti citati dalla Corte.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

9.17. Le informazioni contenute nelle relazioni sono utili per comprendere le modalità di funzionamento dei sistemi di supervisione e di controllo per quanto concerne la legittimità e la regolarità delle operazioni, ma affinché esse possano costituire una fonte pertinente per la dichiarazione di affidabilità della Corte, occorre migliorarne la qualità. Tutti gli ordinatori delegati, tranne uno, hanno attestato di essere «ragionevolmente certi... che le procedure di controllo stabilite forniscono le garanzie richieste di legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti». Uno degli ordinatori non ha formulato tale dichiarazione, senza però esprimere alcuna riserva. Sebbene nessun ordinatore abbia espresso riserve, nelle dichiarazioni rese da tre di essi appaiono commenti sulla carenza di personale qualificato e la necessità di adeguare al nuovo regolamento finanziario le norme relative alle spese dei deputati e dei gruppi politici, tenendo conto delle osservazioni formulate dagli organismi di controllo, Corte dei conti compresa. Nelle relazioni di attività elaborate da altri ordinatori si fa riferimento alle difficoltà incontrate nell'applicare pienamente il nuovo regolamento finanziario e i quadri di controllo interno.

Consiglio

Sistemi di supervisione e di controllo

9.18. Il regolamento finanziario è stato applicato gradualmente nella prima metà del 2003. Gli ordinatori delegati hanno posto in essere procedure interne di gestione e di controllo. Tali procedure di controllo, basate sulle verifiche ex ante, rispettano la prescritta separazione delle funzioni di avvio e di verifica di ogni operazione. Le procedure non sono state documentate per iscritto per tutte le attività, segnatamente per le retribuzioni del personale.

9.19. In conformità delle norme interne del Consiglio sull'esecuzione del bilancio, ogni ordinatore delegato doveva assicurarsi che fosse redatto e messo a disposizione di tutto il personale un documento contenente la descrizione delle procedure di gestione e di controllo applicate sotto la sua autorità. Gli unici documenti di questo tipo esistenti alla fine del 2003 riguardavano le procedure applicate dalle unità incaricate della tecnologia informatica e degli immobili e dal servizio giuridico.

9.20. Nonostante la carta dei compiti del Consiglio destinata al personale incaricato di verificare le operazioni preveda la possibilità di svolgere verifiche ex post, queste non sono state effettuate. Le verifiche ex post, come indicato nell'articolo 47, paragrafo 4, delle modalità d'esecuzione, fornirebbero agli ordinatori un'ulteriore garanzia della corretta esecuzione delle operazioni finanziate tramite il bilancio.

9.17. RISPOSTA DEL PARLAMENTO EUROPEO

Quanto al problema del personale destinato a posti di natura finanziaria, esso è contemplato dal piano di azione dell'ordinatore delegato principale.

9.18-9.19. RISPOSTA DEL CONSIGLIO

Le conclusioni della Corte secondo cui non tutte le procedure di controllo sono documentate per iscritto figurano anche nella relazione di valutazione interna sulle relazioni annuali elaborata dagli ordinatori per il 2003. Secondo tali informazioni, gli ordinatori che non hanno ancora redatto un documento che illustri le procedure di gestione e di controllo sono stati invitati a farlo anteriormente al 1° dicembre 2004.

Per facilitare tale operazione e assicurare coerenza tra i vari ordinatori è stato elaborato un modello standardizzato per siffatto documento.

9.20. RISPOSTA DEL CONSIGLIO

Benché utilizzato, lo strumento di verifica ex post (verifica dopo il pagamento) non è stato applicato sistematicamente nel 2003.

L'SGC, sebbene ritenga che la verifica ex post sia utile in particolare per le spese operative, prevede nondimeno di sviluppare una metodologia che possa essere utilizzata dai suoi agenti verificatori per analisi ex post in futuro.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

9.21. Le azioni richieste dal regolamento finanziario e dalle modalità d'esecuzione sono state applicate fino a un certo punto. Al 31 dicembre 2003, non erano state svolte le seguenti azioni:

- a) introduzione di norme minime di controllo (articolo 60, paragrafo 4, del regolamento finanziario),
- b) definizione di un codice deontologico destinato ai contabili e agli amministratori degli anticipi (articolo 60, paragrafo 5, del regolamento finanziario),
- c) elaborazione di un ordine di missione che descriva compiti, diritti ed obblighi del contabile e dell'amministratore degli anticipi (articolo 44 delle modalità d'esecuzione).

9.22. Nel 2003, il revisore interno ha proceduto a vari audit della sana gestione finanziaria, oltre a un audit sui rendiconti finanziari del Consiglio per l'esercizio 2002. Dal momento che tali audit non riguardano né la legittimità né la regolarità delle operazioni su cui si basano i conti 2003, i risultati non sono direttamente rilevanti ai fini della valutazione specifica, da parte della Corte, della legittimità e della regolarità delle spese amministrative.

Osservazioni sulle operazioni

9.23. Sono stati stipulati dei contratti per la prestazione di servizi giuridici senza esperire alcuna procedura di gara, nonostante il loro valore superasse la soglia oltre la quale è richiesta tale procedura.

9.21. RISPOSTA DEL CONSIGLIO

Le azioni individuate dalla Corte saranno adottate dall'SGC prima della fine del 2004.

9.23. RISPOSTA DEL CONSIGLIO

L'SGC accetta pienamente l'osservazione della Corte relativa ad un impegno per i servizi giuridici.

Tuttavia è bene notare che il servizio giuridico dell'SGC ha avviato una procedura di gara per definire un contratto quadro per il tipo di servizi giuridici menzionato (assistenza giuridica nel settore dell'antidumping).

Relazioni annuali di attività e dichiarazioni degli ordinatori delegati

9.24. Gli ordinatori delegati basano le loro dichiarazioni su una serie di elementi, tra cui i risultati dei controlli ex post. Tuttavia, non esistevano documenti attestanti l'effettivo svolgimento di tali controlli.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Corte di giustizia

Sistemi di supervisione e di controllo

9.25. Presso la Corte di giustizia, alcune delle principali disposizioni del regolamento finanziario o delle modalità d'esecuzione non sono state interamente applicate. La non osservanza del regolamento finanziario ha interessato:

- a) l'adozione di norme minime di controllo e l'analisi dei rischi inerenti alle caratteristiche della gestione ed alla natura delle azioni finanziate (articolo 60, paragrafo 4, del regolamento finanziario),
- b) l'elaborazione di ordini di missione che descrivono compiti, diritti ed obblighi degli agenti finanziari (articolo 44 delle modalità d'esecuzione),
- c) la definizione della sfera delle funzioni del revisore interno e gli obiettivi e le procedure dell'esercizio della funzione di audit interno (articolo 109, paragrafo 2, delle modalità d'esecuzione).

9.26. Una «unità di verifica» sotto l'autorità del revisore interno è stata incaricata di verificare ex ante tutte le operazioni degli ordinatori. Il revisore interno si è inoltre fatto carico del compito, svolto in precedenza dal controllore finanziario, di convalidare ogni operazione nel sistema contabile informatico. Tale compito non è compatibile con l'indipendenza con la quale il revisore interno dovrebbe svolgere i propri compiti di audit ed è contrario allo spirito della riforma finanziaria.

9.25. RISPOSTA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA

Al fine di garantire l'attuazione, all'interno dell'istituzione, delle disposizioni del nuovo regolamento finanziario, adottato dal Consiglio il 25 giugno 2002, e di quelle delle modalità d'esecuzione, adottate dalla Commissione il 23 dicembre 2002, la Corte ha approvato, il 22 gennaio 2003, un nuovo regolamento finanziario interno. Tale quadro normativo di base andava completato dalle disposizioni da inserire nei vari codici e ordini cui si riferisce la Corte dei conti. Tuttavia, prima di stabilire tali disposizioni, si è ritenuto opportuno analizzare il funzionamento pratico del nuovo sistema e ciò a maggior ragione in quanto l'istituzione, viste le sue dimensioni e la specificità della sua missione, disponeva, per l'applicazione delle nuove disposizioni, di un numero alquanto limitato di persone in possesso di conoscenze approfondite in materia di sistemi e di discipline finanziarie.

Tutti i documenti citati dalla Corte dei conti sono stati ormai adottati.

Le norme minime di controllo interno applicabili nell'ambito dell'istituzione sono state approvate dal comitato amministrativo della Corte il 31 marzo 2004. Tra queste, la norma n. 7 si riferisce all'analisi dei rischi di cui all'art. 60, paragrafo 4, del regolamento finanziario.

Gli ordini di missione degli agenti finanziari di cui all'articolo 44 delle modalità d'esecuzione del regolamento finanziario, nonché l'ordine di missione del revisore interno, sono stati parimenti approvati il 31 marzo 2004 dal comitato amministrativo. Occorre rilevare che quest'ultimo ordine, in conformità all'articolo 109, paragrafo 2, delle modalità d'esecuzione, definisce le funzioni del revisore interno e stabilisce gli obiettivi e le procedure dell'esercizio di tale funzione.

9.26. RISPOSTA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA

Nell'ambito della nuova unità amministrativa istituita in conformità alle specifiche esigenze della Corte, vi è una netta separazione tra le funzioni di verifica ex ante delle operazioni finanziarie e quelle di revisione interna.

La verifica ex ante delle operazioni finanziarie è svolta da agenti verificatori le cui attività sono disciplinate dal «codice deontologico per gli agenti incaricati di verificare le operazioni finanziarie».

Tali agenti sono in particolare chiamati a fornire un parere, conforme o non conforme, che si concretizza nell'apposizione di un timbro, su tutti i fascicoli loro sottoposti.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Il fatto che, in caso di conformità, gli agenti verificatori (o, all'occorrenza, il segretariato del servizio) vidimino l'operazione nel sistema elettronico di sorveglianza degli stanziamenti è dovuto solo alla circostanza che, per ragioni tecniche, tale sistema non ha potuto essere modificato sotto questo profilo in occasione dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni del regolamento finanziario. Il procedimento cartaceo seguito per le operazioni finanziarie – durante il quale i documenti sono vidimati o firmati dai vari partecipanti al procedimento e che è l'unico che consente alle operazioni di acquisire validità giuridica – è, di per sé, assolutamente conforme al nuovo regolamento finanziario e pone la responsabilità finale in capo all'ordinatore delegato o sottodelegato. Il ruolo e le responsabilità del servizio di verifica non possono quindi confondersi con quelli del vecchio controllore finanziario.

Le procedure sopra descritte, che non prevedono l'intervento del revisore interno in quanto tale, non incidono per nulla sull'indipendenza di quest'ultimo, i cui obblighi e le cui responsabilità sono definiti dall'«ordine di missione del revisore interno» adottato dal comitato amministrativo della Corte, come rilevato rispondendo al punto 9.25.

9.27. Il revisore interno non ha completato il suo programma di lavoro per il 2003, apparentemente a causa della carenza di personale e del tempo dedicato alle verifiche ex ante.

9.27. RISPOSTA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA

Il revisore interno, nell'anno in questione, si è dedicato ad inserire la nuova unità amministrativa nell'organizzazione della Corte di giustizia. Una revisione contabile della gestione dei crediti concessi ai visitatori, suddivisi in varie linee di bilancio, è stata programmata, ma non ha potuto essere realizzata nel 2003.

Osservazioni sulle operazioni

9.28. Un contratto concernente l'acquisto di licenze per l'utilizzo di software è stato negoziato tramite procedura ristretta senza pubblicare alcun bando. Conformemente all'articolo 15, paragrafo 2, e all'articolo 17 della direttiva 92/50/CEE del Consiglio, del 18 giugno 1992, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi ⁽³⁾, un bando di gara avrebbe dovuto essere inviato all'Ufficio delle pubblicazioni e pubblicato nella Gazzetta ufficiale.

9.28. RISPOSTA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA

L'acquisto delle licenze dei software di sistema per i server di burocratica e di posta elettronica si è svolto scegliendo la migliore offerta tra quelle richieste ai distributori autorizzati dalla società principale a rivendere i suoi prodotti sul mercato belga e lussemburghese. L'esperienza ha dimostrato che i prezzi ottenuti in tal modo erano competitivi. Nel caso di futuri appalti di questo genere, cioè relativi ad un prodotto unico, venduto mediante una rete di distributori autorizzati, si dedicherà particolare attenzione onde rispettare le procedure applicabili in funzione delle soglie degli appalti.

Relazioni annuali di attività e dichiarazioni degli ordinatori delegati

9.29. All'inizio del giugno 2004, le relazioni annuali di attività prescritte dall'articolo 60, paragrafo 7, del regolamento finanziario non erano state presentate.

9.29. RISPOSTA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA

Le relazione annuale d'attività dell'ordinatore delegato è stata trasmessa alle autorità competenti dell'istituzione il 2 luglio 2004. Occorre precisare che il regolamento finanziario non impone alcuna data limite per la presentazione della relazione annuale d'attività delle istituzioni che non siano la Commissione, in quanto la scadenza del 15 giugno, prevista dall'articolo 60, riguarda la sola Commissione.

⁽³⁾ GU L 209 del 24.7.1992.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Corte dei conti*Sistemi di supervisione e di controllo*

9.30. A norma dell'articolo 44 delle modalità d'esecuzione, ogni istituzione mette a disposizione di tutti gli agenti finanziari un «ordine di missione che descrive in dettaglio compiti, diritti ed obblighi». La Corte ha elaborato tali ordini di missione e preso una decisione al riguardo il 18 dicembre 2003; la stessa procedura è stata applicata per le norme minime adottate dall'Istituzione a norma dell'articolo 60, paragrafo 4, del regolamento finanziario.

9.31. Il revisore interno della Corte ha esaminato la creazione ed il funzionamento del sistema delle verifiche ex ante, nonché il sistema finanziario relativo all'attuazione della politica immobiliare della Corte. Questi audit non hanno dato luogo ad alcuna raccomandazione particolare da parte del revisore interno.

9.32. La Corte dei conti è stata sottoposta ad audit da parte di una società di revisione esterna indipendente, che ha rilasciato un «certificato sulla regolarità e la veridicità dei rendiconti finanziari al 31 dicembre 2003», corredato di una relazione. Nella relazione, il revisore afferma che «l'applicazione delle vigenti norme di controllo interno garantisce una buona realizzazione degli obiettivi operativi, l'elaborazione di rendiconti finanziari attendibili e la conformità al quadro regolamentare». Il certificato e la relazione saranno pubblicati nella Gazzetta ufficiale.

Osservazioni sulle operazioni

9.33. L'audit delle operazioni su cui si basano i conti relativi all'esercizio finanziario 2003 non ha dato adito ad osservazioni.

Relazioni annuali di attività e dichiarazioni degli ordinatori delegati

9.34. Conformemente all'articolo 60, paragrafo 7, del regolamento finanziario, il Segretario generale ha elaborato una relazione annuale di attività concernente le principali aree di bilancio.

Comitato economico e sociale e Comitato delle regioni

9.35. Le seguenti osservazioni riguardano problemi riscontrati sia presso il Comitato economico e sociale che presso il Comitato delle regioni. Al fine di evitare ripetizioni all'interno del presente capitolo, tali problemi sono illustrati nella presente sezione, che riguarda entrambi i Comitati.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Sistemi di supervisione e di controllo

9.36. Non sono state rispettate le seguenti norme relative ai sistemi di supervisione e di controllo: **9.36.**

a) al contabile non è stato fornito alcun ordine di missione contenente la descrizione dettagliata dei suoi compiti, diritti ed obblighi, contrariamente a quanto prescritto dall'articolo 44 delle modalità d'esecuzione;

a) RISPOSTA DEL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE

Nel 2004 è stata adottata la carta dei contabili.

RISPOSTA DEL COMITATO DELLE REGIONI

Il 3 maggio 2004 l'ordinatore delegato ha approvato la decisione n. 88/04 che istituisce una carta delle funzioni e delle responsabilità del contabile e dei contabili delegati del CdR. Le disposizioni in essa contenute affrontano, tra l'altro, la questione delle norme professionali del contabile.

La decisione è stata approvata in ritardo in quanto alcune azioni previste dal calendario di attuazione del nuovo regolamento finanziario sono state a loro volta rimandate nel 2003 di fronte a priorità più urgenti.

b) non sono state adottate norme minime di controllo.

b) RISPOSTA DEL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE

Nel 2004 è stata adottata una serie di norme minime in materia di controlli interni.

RISPOSTA DEL COMITATO DELLE REGIONI

Se è vero che non esiste ancora un documento globale che raccolga l'intero sistema di norme minime di controllo in uso al CdR, molte di queste norme sono state comunque introdotte sotto forma di liste di controllo, descrizione delle procedure, indicatori di prestazione, procedure di nomina dei gestori delle linee di bilancio, follow-up delle questioni finanziarie da parte della commissione affari finanziari e amministrativi (CAFA), progetto di vademecum relativo a compiti, funzioni e procedure, regolamentazione sul rimborso dei membri e le spese di rappresentanza, decisioni sulla denuncia di irregolarità e sulle relazioni con l'OLAF, istruzioni di servizio, programmi di formazione per gli agenti finanziari, descrizione scritta dei circuiti finanziari, ecc.

Nel dicembre 2003 l'ordinatore delegato ha incaricato il revisore interno di effettuare una verifica dell'ambiente di controllo al CdR.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

9.37. In materia di appalti, diverse disposizioni del regolamento finanziario e delle modalità d'esecuzione non sono state rispettate. All'autorità di bilancio non è stata trasmessa alcuna relazione sulle procedure negoziate (articolo 54 delle modalità d'esecuzione) e non è stato pubblicato in Internet l'elenco dei contraenti per quanto concerne contratti di importo inferiore a 50 000 euro (articolo 119 delle modalità d'esecuzione). Non è stata costituita una base dati concernente gli offerenti o i candidati esclusi dalla partecipazione a procedure di appalto (articolo 95 del regolamento finanziario) presso il Comitato delle regioni.

9.38. Per quanto riguarda le retribuzioni del personale, i dati personali degli agenti sono stati inseriti manualmente e separatamente sia nella base dati concernente il personale, sia nel sistema di gestione delle retribuzioni. In assenza di una connessione informatica tra i due sistemi, non è stato possibile procedere a una riconciliazione automatica dei dati. D'altra parte, non si è proceduto sistematicamente e periodicamente ad una riconciliazione manuale. L'amministrazione ha rilevato numerose differenze tra il registro delle buste paga compilato con il sistema usato nel 2003 e quello compilato con il nuovo sistema, introdotto nel maggio 2004.

9.37. RISPOSTA DEL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE

È corretto affermare che non è stata inviata all'autorità di bilancio alcuna relazione su tutte le procedure negoziate e che su Internet non è stato pubblicato alcun elenco dei contraenti per i contratti di valore inferiore ai 50.000 euro. Tuttavia, sono state elaborate regolarmente e trasmesse all'autorità di bilancio relazioni sullo stato di avanzamento dei lavori relativi agli edifici. Inoltre, le procedure previste dal nuovo regolamento finanziario in merito all'avviso di preinformazione per i contratti di notevole entità sono state rispettate. Va anche segnalato che un audit interno sulle procedure di acquisto dell'edificio «Belliard 68» è stato avviato nel 2003 ed è stato portato a termine nel 2004. L'obbligo di trasmettere all'autorità di bilancio una relazione su tutte le procedure negoziate e di pubblicare su Internet l'elenco dei contratti di valore inferiore ai 50.000 euro è stato inserito nelle procedure di chiusura del bilancio interno annuale adottato dal Comitato.

9.37. RISPOSTA DEL COMITATO DELLE REGIONI

La relazione sulle procedure negoziate sarà inviata all'autorità di bilancio entro il 30 settembre.

L'elenco dei contraenti per i contratti di importo inferiore a 50 000 euro sarà invece pubblicato sul sito web del CdR entro il 15 ottobre.

Quanto alla base dati dei candidati e offerenti esclusi dalla partecipazione a un appalto, prevista all'articolo 95 del regolamento finanziario, il 18 settembre scorso è stata finalmente installata la nuova versione di SI2 che consentirà di escludere eventuali terzi dalla consultazione di tale base (cosa finora impossibile).

9.38. RISPOSTA DEL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE

Nel 2003 e nei cinque anni precedenti non sono stati archiviati dati finanziari nel sistema di gestione del personale, che è stato utilizzato unicamente a fini operativi. I dati finanziari relativi al personale venivano registrati esclusivamente in un sistema distinto utilizzato per le retribuzioni. Non vi era necessità di conciliare tra loro i due sistemi.

All'inizio del 2004 sono stati introdotti un nuovo sistema di gestione del personale e un nuovo meccanismo per il pagamento delle retribuzioni (il NAP, utilizzato dalla Commissione). Diversamente dal vecchio sistema, il nuovo sistema per il pagamento delle retribuzioni utilizza i dati finanziari del (nuovo) sistema di gestione del personale. Inizialmente tra il vecchio sistema di pagamento e quello nuovo è stato riscontrato un gran numero di discrepanze, la maggior parte delle quali era dovuta alle differenze temporali tra le vecchie procedure e quelle del nuovo sistema. Nel 2004 è stato possibile capire il motivo di tutte queste incongruenze e risolverle.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

9.38. RISPOSTA DEL COMITATO DELLE REGIONI

Quanto alle procedure utilizzate per il sistema di gestione delle retribuzioni, va rilevato che i dati relativi al personale sono stati inseriti manualmente nella nuova base dati Centurio (un'applicazione creata dal servizio IT dei servizi congiunti CdR-CESE ed adottata anche dalla Corte di giustizia) conformemente alla decisione dell'amministrazione di introdurre questo nuovo sistema. Tale decisione era intesa ad agevolare il passaggio al nuovo sistema di gestione delle retribuzioni NAP. È pur vero, però, che prima dell'introduzione di NAP nell'aprile 2004, era impossibile collegare il vecchio sistema di gestione con la base dati del personale per incompatibilità tecniche (dovute alla differenza di età — 30 anni — che separava i due sistemi), per cui è stato necessario introdurre i dati manualmente.

A complicare ulteriormente la situazione si è aggiunta quest'anno l'entrata in vigore del nuovo statuto dei funzionari che ha richiesto l'inserimento in entrambi i sistemi di tutta una serie di parametri nuovi.

Non appena NAP funzionerà a pieno regime, l'amministrazione esaminerà le eventuali differenze ancora esistenti.

Comitato economico e sociale

9.39. Le osservazioni seguenti riguardano esclusivamente i problemi riscontrati presso il Comitato economico e sociale.

Sistemi di supervisione e di controllo

9.40. Le seguenti norme relative, in generale, ai sistemi di supervisione e di controllo, non sono state rispettate:

- a) all'amministratore degli anticipi non è stato fornito alcun ordine di missione contenente la descrizione dettagliata dei suoi compiti, diritti ed obblighi, contrariamente a quanto prescritto dall'articolo 44 delle modalità d'esecuzione;
- b) non è stata redatta una descrizione delle procedure specifiche di controllo applicate alle diverse aree di spesa.

9.40. RISPOSTA DEL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE

- a) Nel 2004 è stata adottata la carta dell'amministratore degli anticipi.
- b) L'8 gennaio 2003 il Comitato ha adottato le proprie regole finanziarie interne, in conformità del nuovo regolamento finanziario. Tali norme contemplano tra l'altro procedure formali per la nomina degli agenti finanziari, disposizioni in materia di verifica contabile e procedure interne particolareggiate per tutte le principali operazioni di bilancio. Va notato che il Comitato ha adottato ufficialmente ed attuato un meccanismo di verifica rigoroso, che prevede la convalida delle operazioni da parte di un agente verificatore indipendente. Normalmente questo tipo di meccanismo viene usato solo per le operazioni effettuate in un contesto molto rischioso. Il Comitato, però, ha deciso di adottare un approccio prudente e ha adottato questo meccanismo per tutte le proprie operazioni di bilancio, comprese quelle a basso rischio (un elenco esaustivo figura nelle regole interne del Comitato, articolo 19).

Il Comitato ha messo a punto un vademecum sulle procedure di assunzione.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

9.41. La Corte ha esaminato un campione di pagamenti effettuati tramite la cassa di anticipi ed ha riscontrato che la scadenza per la regolarizzazione delle operazioni della cassa di anticipi da parte dell'ordinatore (la fine del mese successivo, a norma dell'articolo 67, paragrafo 1, lettera f) delle modalità d'esecuzione) non è stata, in generale, rispettata.

9.42. Il revisore interno ha svolto un audit approfondito dell'applicazione del regolamento finanziario, individuando alcune debolezze nei sistemi di controllo per la maggior parte delle linee di bilancio. La relazione di audit è stata presentata nel novembre 2003. Alla fine dell'anno, l'amministrazione si stava occupando delle carenze rilevate dal revisore interno.

Osservazioni sulle operazioni

9.43. I pagamenti delle indennità di trasferta effettuati tramite la cassa di anticipi verso la fine del 2002, per riunioni organizzate nel 2002, sono stati imputati agli stanziamenti dell'esercizio finanziario successivo, in violazione del principio di bilancio dell'annualità. Parimenti, le spese 2003 sono state imputate al bilancio 2004.

9.44. Per tutti gli ordini di pagamento destinati a regolarizzare i pagamenti effettuati tramite la cassa di anticipi tra la metà di ottobre 2003 e la fine dell'anno, è stata effettuata soltanto una verifica superficiale.

Nell'ottobre 2003 sono state adottate procedure rigorose e dettagliate in materia di gestione dell'inventario.

Nel 2004 è stata adottata una decisione relativa al riconoscimento della firma elettronica nel sistema informatico di gestione del bilancio (SI2). Tali disposizioni contemplano anche una descrizione di tutte le procedure operative correlate (riconoscimento degli utenti, manutenzione, rendicontazione, ecc.).

Nel quadro della verifica interna del rispetto del nuovo regolamento finanziario è stato raccomandato di introdurre, o perfezionare, numerose procedure di verifica interna. Il miglioramento della documentazione sulle procedure di verifica interna fa parte del piano d'attuazione delle raccomandazioni dei revisori interni.

L'introduzione di procedure scritte non è di per sé un requisito previsto dal regolamento finanziario, ma nelle norme del Comitato in materia di verifica interna adottate il 1° luglio 2004 (regola n. 15) sono state inserite disposizioni in tal senso.

9.41 e 9.44. RISPOSTA DEL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE

Nel corso del 2003 ci sono stati problemi di organico nel servizio di revisione e, pertanto, è stato necessario definire delle priorità. Di conseguenza, si è dovuto ritardare la riconciliazione delle operazioni di prestito e, per poter chiudere il bilancio alla fine del 2003, la verifica è stata posticipata al 2004. Nel primo trimestre del 2004 è stata effettuata una verifica ex post particolareggiata. Le misure correttive adottate in seguito a tale verifica verranno completate nel corso del 2004.

9.41 e 9.43-9.45. RISPOSTA DEL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE

Facendo seguito a precedenti raccomandazioni della Corte dei conti, il Comitato, all'inizio del 2004, ha abolito la cassa degli anticipi per il versamento delle indennità dei membri.

9.43. RISPOSTA DEL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE

A norma dell'articolo 6, paragrafo 6, delle modalità di esecuzione del 23 dicembre 2002, gli stanziamenti per le indennità dei membri non possono essere riportati all'esercizio successivo. Per questo motivo il Comitato ha ritenuto che fosse necessario iscrivere nel bilancio 2003 le operazioni di pagamento effettuate dall'amministratore degli anticipi negli ultimi giorni del 2002 (per riunioni che hanno avuto luogo nel 2002) e regolarizzate all'inizio del 2003.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

9.45. In tre casi, le indennità di trasferta pagate a membri del Comitato economico e sociale ammontavano al doppio dell'importo stabilito nel regolamento interno del Comitato. Si trattava di voli Berlino — Bruxelles, la cui durata prevista era inferiore o pari a un'ora e mezza. Il regolamento del Comitato prevede il pagamento di una doppia indennità di trasferta per i viaggi aerei la cui durata è superiore a 90 minuti. Dall'audit è emerso che, in genere, per i voli in partenza da Berlino e da alcune altre città, il regolamento non era stato rispettato.

Relazioni annuali di attività e dichiarazioni degli ordinatori delegati

9.46. La relazione annuale di attività prevista dall'articolo 60, paragrafo 7, del regolamento finanziario è stata presentata alla fine del luglio 2004. Tale relazione comprende una dichiarazione relativa alle procedure che assicurano la legittimità e la regolarità delle operazioni su cui si basano i conti.

Comitato delle Regioni

9.47. Le osservazioni seguenti riguardano ulteriori problemi riscontrati soltanto presso il Comitato delle Regioni.

Sistemi di supervisione e di controllo

9.48. Non sono state rispettate alcune disposizioni concernenti i sistemi di supervisione e di controllo:

- a) non sono state effettuate analisi dei rischi al fine di introdurre le procedure di controllo più appropriate (articolo 60, paragrafo 4, del regolamento finanziario);
- b) fatta eccezione per un vademecum sulla cassa di anticipi, non è stata redatta una descrizione delle procedure specifiche di controllo relative alle spese.

9.45. RISPOSTA DEL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE

Per le città menzionate, il volo in passato durava più di un'ora e mezza, ma attualmente la durata è leggermente inferiore. In un numero limitato di casi non se ne era tenuto conto ma, non appena la Corte dei conti ha formulato osservazioni in merito, sono state adottate misure correttive: l'ordinatore delegato ha ufficialmente dato istruzioni a tutti gli operatori finanziari di applicare la regolamentazione con il massimo rigore. Tutti i membri potenzialmente interessati ne sono stati informati. Il Comitato può pertanto affermare che attualmente la situazione è regolare.

9.48. RISPOSTA DEL COMITATO DELLE REGIONI

- a) *La questione è ora oggetto di un esame approfondito. Il revisore interno ha già effettuato nel 2004 due audit al riguardo.*
- b) *Oltre al vademecum sulla cassa di anticipi, esistono numerose altre regole scritte che disciplinano la questione delle specifiche procedure di controllo delle spese. Si pensi ad esempio alla guida delle missioni che descrive nei dettagli le procedure di controllo di tutte le spese derivanti dalle missioni dei funzionari, nonché alle procedure scritte per la fatturazione tra i due Comitati delle spese gestite dai loro servizi congiunti CdR-CESE e a quelle per l'assunzione di nuovi funzionari, ecc. Gli indicatori di prestazione fissati nel 2003 per ciascuna linea di bilancio e le istruzioni per la loro elaborazione consentono di seguire più da vicino le modalità di esecuzione delle spese. Nel 2003 il CdR ha stabilito dei circuiti finanziari (scritti) in linea con i principi del nuovo regolamento interno, separando così le funzioni degli agenti che avviano la procedura da quelli che effettuano invece la verifica ex ante. Per garantire la loro conformità con il regolamento finanziario, sono state pubblicate delle liste di controllo per l'esecuzione delle spese da parte dei servizi congiunti CdR-CESE.*

Il CdR prevede di completare entro fine anno la stesura di norme minime di controllo adeguate alle specificità delle sue spese.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

9.49. Il monitoraggio dei diritti dei funzionari e degli altri agenti per quanto riguarda le varie indennità e prestazioni previste dallo statuto era insufficiente. I dati richiesti annualmente al personale dall'amministrazione avrebbero dovuto formare oggetto di controlli più approfonditi. Il pagamento delle indennità e il trasferimento a paesi diversi dal paese di lavoro di importi superiori all'indennità di dislocazione avrebbe dovuto essere sospeso nei casi in cui membri del personale non hanno restituito, entro un termine ragionevole, il formulario informativo che avrebbero dovuto compilare.

9.50. Il revisore interno non ha svolto la maggior parte del suo programma di lavoro per il 2003. In particolare, un audit relativo all'applicazione del nuovo regolamento finanziario, incluso nel programma di lavoro, non è stato completato.

Osservazioni sulle operazioni

9.51. I pagamenti delle indennità di trasferta effettuati tramite la cassa di anticipi verso la fine del 2002 per riunioni tenutesi nel 2002 sono stati imputati agli stanziamenti dell'esercizio finanziario successivo, in violazione del principio di bilancio dell'annualità.

9.52. Alcuni pagamenti effettuati attraverso la cassa di anticipi non sono stati regolarizzati dall'ordinatore entro la fine del mese successivo, come prescritto dall'articolo 67, paragrafo 1, lettera f, delle modalità d'esecuzione.

9.49. RISPOSTA DEL COMITATO DELLE REGIONI

Quanto al monitoraggio dei diritti dei funzionari alle varie indennità e prestazioni previste dallo statuto, ogni anno, a settembre, a ciascun funzionario viene inviato un formulario per aggiornare i suoi dati personali. Il funzionario è tenuto a compilare il formulario anche nel caso in cui la sua situazione familiare sia rimasta nel frattempo invariata. Ai funzionari che non abbiano ancora risposto viene inviato un sollecito e qualora anche questa volta le informazioni non siano inviate all'unità Personale entro un termine ragionevole, il responsabile dell'amministrazione verifica ogni singolo caso, con particolare attenzione per coloro che potrebbero non aver più diritto alle indennità. Al termine di tale esame, il responsabile invita ancora una volta i funzionari che non lo abbiano fatto a compilare il formulario. Nonostante ciò, esistono ancora funzionari, come menzionato dalla Corte dei conti, che non hanno fornito le informazioni richieste.

In futuro verranno effettuati controlli sistematici per verificare se ciascun funzionario continua a godere di determinate condizioni speciali — specie per quanto riguarda il trasferimento verso paesi terzi di importi superiori all'indennità di dislocazione — ed eventualmente sospendere ogni indennità o trasferimento fintanto che il funzionario in questione non abbia fornito i documenti richiesti.

Le necessarie modifiche verranno introdotte a partire dal settembre 2004 in modo da migliorare la procedura di monitoraggio dei diritti di cui sopra.

9.51. RISPOSTA DEL COMITATO DELLE REGIONI

A causa della ritardata presentazione dei documenti giustificativi concernenti la partecipazione di tre membri supplenti a una riunione di commissione, non è stato possibile imputare al bilancio 2002 i relativi ordini di pagamento delle indennità di trasferta. Dal momento che i pagamenti effettuati dalla cassa di anticipi sono stati accettati solo nel 2003, si è deciso allora di imputarli all'esercizio 2003.

In futuro il CdR considererà queste indennità come residui passivi da riportare all'esercizio successivo.

9.52. RISPOSTA DEL COMITATO DELLE REGIONI

Al tempo, i servizi propri del CdR disponevano di un solo verificatore, il quale era sovraccarico di lavoro; di qui i ritardi nella presentazione dei dossier verificati all'ordinatore. Solo verso fine anno è stato possibile assumere un secondo verificatore, il che ha permesso di accelerare le verifiche finanziarie ex ante dei pagamenti effettuati dalla cassa di anticipi prima della firma dell'ordinatore.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Relazioni annuali di attività e dichiarazioni degli ordinatori delegati

9.53. La relazione annuale di attività prevista dall'articolo 60, paragrafo 7, del regolamento finanziario è stata presentata all'inizio del giugno 2004. Tale relazione comprende una dichiarazione sulle procedure che assicurano la legittimità e la regolarità delle operazioni su cui si basano i conti. La relazione fornisce informazioni su alcuni problemi affrontati dal personale incaricato della verifica nel 2003 e su misure da intraprendere nel 2004 al fine di garantire una maggiore conformità al regolamento finanziario.

Commissione*Sistemi di supervisione e di controllo delle spese amministrative ⁽⁴⁾*

9.54. A differenza delle altre istituzioni, la Commissione non ha atteso l'entrata in vigore del nuovo regolamento finanziario per creare nuovi sistemi di supervisione e di controllo. Tali sistemi, istituiti nel quadro della riforma della Commissione, rispondevano già, in larga misura, ai requisiti principali del nuovo regolamento finanziario. Ciò spiega perché, alla Commissione, la conformità dei sistemi operanti nel 2003 al regolamento finanziario è maggiore rispetto alle altre istituzioni.

9.55. Le 24 norme di controllo interno adottate dalla Commissione nel 2000 sono state successivamente rese più concrete e suddivise in 74 «requisiti di base». Un allegato alle relazioni di attività dei direttori e direttori generali indica quanti «requisiti di base» siano stati eseguiti da ciascun servizio della Commissione. Per quanto riguarda le spese amministrative, la Corte rileva che, alla fine del 2003, la maggior parte dei «requisiti di base» relativi alle attività di controllo, audit e valutazione, erano stati eseguiti.

9.56. La Corte ha esaminato i sistemi di supervisione e di controllo che forniscono agli ordinatori delegati e subdelegati la garanzia che l'esecuzione delle spese avviene nel rispetto della legittimità e regolarità. È stato valutato il funzionamento dei sistemi concernenti le retribuzioni del personale, la tecnologia dell'informazione, le infrastrutture e la gestione di servizi a Bruxelles, le pubblicazioni, le delegazioni della Commissione e il servizio d'interpretazione.

⁽⁴⁾ La maggior parte delle spese amministrative sono gestite dai seguenti servizi della Commissione: direzione generale Personale e amministrazione, direzione generale Traduzione, direzione generale Interpretazione, direzione generale Stampa e comunicazione, direzione generale Relazioni esterne, Ufficio infrastrutture e logistica a Lussemburgo, Ufficio infrastrutture e logistica a Bruxelles, Ufficio gestione e liquidazione dei diritti individuali, Ufficio di selezione del personale delle Comunità europee, Ufficio delle pubblicazioni.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

9.57. Fatta eccezione per le spese relative al personale, gli ordinatori hanno deciso di svolgere, conformemente alla norma di controllo interno n. 17, verifiche ex post delle operazioni. Tuttavia, non sono stati reperiti elementi che comprovino l'esecuzione di verifiche ex post delle spese relative alle delegazioni della Commissione e alle pubblicazioni. I controlli ex post che sono stati effettuati negli altri ambiti di spesa non erano basati sull'esame delle operazioni selezionate attraverso l'analisi dei rischi.

9.58. Per quanto riguarda il sistema concernente le retribuzioni del personale, sono state individuate e corrette discrepanze tra la base dati contenente i dati personali degli agenti e il sistema informatico usato per il calcolo mensile delle retribuzioni, prima della creazione di un nuovo sistema nell'ottobre 2003. Tuttavia, una verifica sistematica dei nuovi dati inseriti nei fascicoli individuali contenuti nella base di dati è stata effettuata poco prima della fine del 2003.

9.57. RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

La relazione annuale sull'attività della DG RELEX rileva la mancanza di un sistema efficace di controllo ex post sulla spesa delle delegazioni. È stato pertanto predisposto un apposito piano d'azione che prevede l'istituzione di un tale sistema entro la fine del 2004.

L'Ufficio delle pubblicazioni (UPUCE) ha istituito nel 2004 un sistema di controllo ex post su campionamento. L'avvio del sistema è stato preceduto, su decisione dell'ordinatore delegato, da una serie di controlli ex ante di secondo livello.

Per quanto riguarda le altre spese amministrative, la DG ADMIN e l'Ufficio per le infrastrutture e la logistica di Bruxelles (OIB) hanno deciso, al momento di avviare i controlli ex post all'inizio del 2003, di selezionare le transazioni mediante campionamento uniforme, onde evitare sperequazioni. Essi intendono includere i fattori di rischio dopo 24 mesi di funzionamento del sistema, ovvero a partire dal 2005.

Anche la DG Interpretazione (SCIC) si è avvalsa nel 2003 di un campionamento uniforme per i pagamenti a favore degli interpreti freelance. Tuttavia, dal 2004 il campionamento si basa su unità monetarie (MUS). Nel corso del 2004 si intende affiancare tale sistema ad un campionamento mirato, basato su fattori di rischio.

Per quanto riguarda la spesa relativa al personale, si veda la risposta al punto 9.58.

9.58. RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

Come indicato dalla Corte, le attuali discrepanze tra i due sistemi sono state individuate e corrette prima dell'avvio del nuovo sistema (NAP) procedendo ad una verifica dei dati relativi al personale attraverso un paragone tra vecchie e nuove buste paga.

Diversamente dal sistema retributivo precedente (VAP), il NAP ricava i dati direttamente dal sistema di gestione del personale SYSPER, ovvero mediante interfaccia informatica, e non richiede più la doppia introduzione di dati, che in precedenza offriva un'opportunità di controllo, ma era anche fonte di errori. Entro la fine del 2003 lo svolgimento delle operazioni di verifica ha dovuto essere adeguato di conseguenza.

Alcuni controlli ex post sono già stati compiuti nel 2003 sui dati relativi alla popolazione di Lussemburgo, mentre quella di Bruxelles sarà controllata alla fine del 2004, quando diventerà operativo un programma di controllo ex post globale.

Sia i confronti effettuati nel contesto della migrazione verso il NAP che le verifiche condotte in Lussemburgo hanno evidenziato come il numero degli errori sia molto basso rispetto all'entità dei dati in questione e che gli errori non sono sistematici.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

9.59. La Corte ha riscontrato delle lacune nei sistemi di supervisione e di controllo posti in essere dall'Ufficio delle pubblicazioni. In particolare, al personale incaricato dell'avvio e della verifica delle operazioni finanziarie, non sono state attribuite formalmente responsabilità chiaramente definite e non è stata intrapresa alcuna azione contro il rischio specifico, identificato dall'Ufficio delle pubblicazioni, di non individuazione di eventuali errori nelle fatture. Le procedure, inoltre, non sono state documentate in maniera esauriente.

9.60. Presso l'Ufficio delle pubblicazioni, l'obbligo di presentare relazioni previsto nell'ordine di missione della Commissione per gli ordinatori subdelegati non è stato assolto.

Osservazioni sulle operazioni

9.61. Per quanto riguarda i pagamenti di un gran numero di fatture concernenti i servizi informatici, le infrastrutture e la gestione di servizi a Bruxelles, nonché le pubblicazioni, le scadenze fissate nei contratti non sono state rispettate. A norma dell'articolo 106, paragrafo 5, delle modalità d'esecuzione, alla scadenza dei termini di pagamento il creditore può esigere gli interessi.

9.59. RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

Per quanto riguarda la definizione delle responsabilità, la Commissione condivide il punto di vista della Corte. Un sistema di aggiornamento costante (mensile) è operativo dal mese di novembre 2003.

In merito alla documentazione delle procedure, l'Ufficio ha definito alla fine del 2003 un elenco delle principali procedure da documentare. Tale documentazione è stata completata nel 2004. Le procedure secondarie saranno documentate per la fine del primo semestre 2005.

9.60. RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

Anche se la procedura non è stata formalizzata, da diversi anni viene elaborata una relazione operativa periodica (trimestrale) all'attenzione del comitato di direzione. Una relazione finanziaria mensile è stilata a livello centrale, mentre una relazione sui programmi, le azioni e i risultati ottenuti viene comunicata dagli OSD (ordinatori sottodelegati), soprattutto in vista della preparazione della relazione annuale d'attività e della relazione annuale di gestione dell'Ufficio. Quest'ultimo predisporrà la relazione secondo le modalità previste dalla carta degli ordinatori sottodelegati.

9.61. RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

Va notato che l'introduzione di un termine di pagamento inferiore nel nuovo regolamento finanziario non ha influito sulle scadenze previste dai contratti conclusi prima del 31 dicembre 2002 nell'ambito del precedente regolamento finanziario, che sono rimaste invariate. La maggior parte dei contratti utilizzati dalla direzione Informatica e dall'OIB nel corso del 2003 sono stati firmati prima di tale data e quindi recano un termine di pagamento di 60 giorni.

Pertanto, il numero dei pagamenti effettuati dopo il termine contrattuale è stato il realtà del 10,8 % per la direzione Informatica, di circa il 18 % per l'OIB e del 3 % per la DG Interpretazione (pagamenti diversi da quelli destinati agli interpreti freelance).

Per ridurre la percentuale dei ritardi, la Commissione ha sollecitato i servizi operativi ad accelerare i pagamenti.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

9.62. Verso la fine del 2003, l'Ufficio delle pubblicazioni ha pagato delle fatture il cui importo superava il valore dei servizi effettivamente forniti durante l'anno. I fornitori hanno preso pienamente atto del pagamento in eccesso tramite note di credito trasmesse all'Ufficio delle pubblicazioni nel 2004. In questo modo, l'annullamento di stanziamenti impegnati nel 2002 a titolo di anticipazione («frontloading») delle spese previste per il 2003 è stato evitato. La procedura applicata dall'Ufficio delle pubblicazioni non è contemplata dalle disposizioni del regolamento finanziario e viola l'articolo 97, paragrafo 1, delle modalità d'esecuzione, a norma del quale la liquidazione di una spesa deve essere basata sull'accertamento dei servizi effettivamente resi. La Corte ritiene che si sarebbero dovute seguire le procedure di pagamento applicabili.

Relazioni annuali di attività e dichiarazioni degli ordinatori delegati

9.63. In generale, le relazioni annuali di attività dei direttori generali e dei direttori, che svolgono le funzioni di ordinatori per la maggior parte delle spese amministrative, forniscono un quadro chiaro ed accurato delle attività e dei risultati conseguiti dalle direzioni generali e dagli Uffici dei quali sono responsabili.

9.64. Alcuni ordinatori riferiscono che non tutte le norme di controllo interno sono state interamente applicate, in particolare per quanto riguarda la documentazione dettagliata di tutte le procedure applicate. Tutti gli ordinatori dichiarano tuttavia che le procedure di controllo poste in atto forniscono le necessarie garanzie sulla legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti. Il direttore generale delle Relazioni esterne aggiunge alla sua dichiarazione una riserva relativa all'applicazione insufficiente, presso le delegazioni della Commissione, delle norme di controllo interno n. 16 («separazione delle funzioni») e n. 17 («supervisione»).

Conclusioni generali e raccomandazioni

9.65. Le istituzioni hanno compiuto sforzi considerevoli per adattare i propri sistemi di supervisione e di controllo ai requisiti del nuovo regolamento finanziario. Ciononostante, la maggior parte di esse non ha operato completamente le modifiche richieste; sono state infatti riscontrate lacune che rappresentano un rischio per la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti ⁽⁵⁾.

⁽⁵⁾ Segnatamente, per quanto riguarda l'applicazione efficace delle norme di controllo interno, controlli ex post insufficienti ed esecuzione insoddisfacente della funzione di audit interno.

9.62. RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

L'Ufficio riconosce l'entità dell'errore constatato.

9.65. RISPOSTA DEL PARLAMENTO EUROPEO

Risposta del revisore interno:

«Per quanto riguarda la seconda frase, ultima parte e relativa nota in calce, la Corte non precisa quali istituzioni siano interessate dai problemi di applicazione della loro funzione di revisione contabile interna. Nessuna osservazione in tal senso è stata compiuta per quanto riguarda i controlli all'interno del Parlamento europeo, né ai punti 9.7-9.17 della presente relazione della Corte che riguardano il Parlamento, né nella sintesi delle constatazioni preliminari alla relazione annuale ricevuta precedentemente dal Parlamento, né dagli agenti della Corte durante l'esame da essi realizzato».

Il Parlamento sostiene la risposta del proprio revisore contabile interno. Egli sottolinea l'importanza dei propri lavori nell'autovalutazione del livello di applicazione delle norme minime di controllo interno effettuata dall'istituzione, che la Corte riconosce al punto 9.11. L'autovalutazione ha consentito di elaborare piani di azione per correggere le carenze individuate.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

9.65. RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

L'attuazione della riforma è un processo in continua evoluzione, che la Commissione è impegnata a migliorare costantemente. D'altro canto, i servizi sono effettivamente sottoposti a supervisione e occorre segnalarlo con maggiore vigore. La Commissione sta organizzando corsi specifici in materia per il secondo semestre 2004.

9.66. Ad eccezione dei casi di cui ai paragrafi 9.23, 9.28, 9.45 e 9.62, l'audit della Corte indica che il campione di operazioni sottostanti esaminato non è inficiato da errori rilevanti.

9.67. Gli ordinatori delegati delle istituzioni hanno presentato, per la prima volta, nel 2003 una relazione annuale di attività a norma dell'articolo 60 del regolamento finanziario ⁽⁶⁾. Tali relazioni forniscono informazioni utili sul funzionamento dei sistemi di supervisione e di controllo. Tuttavia, sarebbe opportuno migliorarne il contenuto, affinché la Corte possa utilizzarle come fonte di informazioni per la propria dichiarazione di affidabilità.

9.67. RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

La Commissione ha già maturato quasi tre anni di esperienza nel settore. La Corte riconosce i costanti miglioramenti apportati dalla Commissione. Le attuali relazioni annuali d'attività costituiscono un'utile fonte di informazioni sui sistemi di controllo interno adottati dalle DG.

9.67. RISPOSTA DELLA CORTE DEI CONTI

I servizi competenti della Corte hanno preso atto della raccomandazione e l'hanno integrata nei loro piani d'azione per il proseguimento dell'applicazione delle procedure relative al nuovo regolamento finanziario.

9.68. Benché, per quanto riguarda la totalità delle spese amministrative, le operazioni esaminate dalla Corte non presentino un livello di errore rilevante, la Corte ha individuato dei rischi che potrebbero incidere sulla legittimità e sulla regolarità delle operazioni sottostanti. Ciò è dovuto al fatto che i sistemi di supervisione e di controllo, che hanno sostituito nel 2003 il precedente controllo finanziario, non soddisfano ancora taluni requisiti basilari del nuovo regolamento finanziario in tutte le istituzioni. La Corte raccomanda di prestare particolare attenzione al rispetto di tutti gli obblighi imposti dal nuovo regolamento finanziario.

9.68. RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

Verso la fine del 2002 la Commissione ha effettuato un resoconto dei preparativi, da cui è emerso che i servizi erano pronti a varare le specificità del nuovo regolamento finanziario, come peraltro riconosciuto dalla Corte al paragrafo 9.54.

9.68. RISPOSTA DELLA CORTE DEI CONTI

Cfr. risposta al paragrafo 9.36.

⁽⁶⁾ Presso la Commissione, relazioni simili erano già state elaborate negli anni precedenti.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

CONTROLLO DEGLI ORGANISMI DECENTRATI

9.69. Il controllo annuale degli organismi decentrati dell'Unione (OD) ha formato oggetto di relazioni annuali specifiche ⁽⁷⁾. I principali dati relativi agli OD figurano nella **tabella 9.4**.

9.70. Il totale dei bilanci degli OD è ammontato a 778,0 milioni di euro nel 2003, contro 852,2 milioni di euro ⁽⁸⁾ nel 2002. L'organico dell'insieme degli OD previsto dai rispettivi organigrammi è passato da 2 037 agenti nel 2002 a 2 204 agenti nel 2003.

Tabella 9.4 — Bilancio e situazione dell'organico nel 2002 e nel 2003 — Organismi decentrati (OD)

	Sede	Anno di creazione	Bilancio (milioni di euro)		Posti statuari	
			2002	2003	2002	2003
Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale	Salonicco	1975	14,2	14,7	83	83
Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro	Dublino	1975	17,4	16,8	88	88
Agenzia europea dell'ambiente	Copenaghen	1990	25,2	27,5	106	111
Fondazione europea per la formazione professionale	Torino	1990	16,8	17,2	123	104
Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze	Lisbona	1993	10,4	10,5	59	63
Agenzia europea di valutazione dei medicinali	Londra	1993	61,3	84,2	251	287
Centro di traduzione degli organismi dell'Unione europea	Lussemburgo	1994	23,6	29	158	158
Ufficio comunitario delle varietà vegetali	Angers	1994	10,5	11,1	33	33
Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno	Alicante	1994	154,7	157,4	715	675
Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro	Bilbao	1995	13,2	14,6	31	33
Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia	Vienna	1997	6,2	6,6	28	30
Agenzia europea per la ricostruzione	Salonicco	2000	495,9	358,6	316	317
Eurojust	L'Aia	2002	2,8	8,1	46	53
Agenzia europea per la sicurezza aerea	Bruxelles	2002	—	4,7	—	80
Agenzia europea per la sicurezza marittima	Bruxelles	2002	—	4,5	—	40
Autorità europea per la sicurezza alimentare	Bruxelles	2002	—	12,6	—	49
		Totale	852,2	778,0	2 037	2 204

⁽⁷⁾ In corso di pubblicazione nella GU.

⁽⁸⁾ La diminuzione rilevata si spiega con la riduzione delle attività dell'Agenzia europea per la ricostruzione.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

9.71. L'esercizio 2003 è stato segnato dall'entrata in vigore del nuovo regolamento finanziario quadro ⁽⁹⁾, sulla base del quale gli OD dovevano elaborare ed adottare i rispettivi regolamenti finanziari.

9.72. Nel corso dell'esercizio finanziario, tutti gli OD, tranne tre, hanno adottato, previo parere della Commissione, i nuovi regolamenti finanziari interni. Gli OD che non sono stati in grado di adottare un regolamento finanziario specifico hanno applicato, in via provvisoria, il regolamento finanziario quadro ⁽¹⁰⁾ o il proprio progetto di regolamento interno, in attesa del parere della Commissione ⁽¹¹⁾. Tutti gli OD hanno ripreso le disposizioni del regolamento finanziario quadro, con piccoli adeguamenti richiesti dalle rispettive attività. La sola eccezione di rilievo è rappresentata dall'Agenzia europea di valutazione dei medicinali che, per le procedure di aggiudicazione degli appalti, ha stabilito delle soglie che si discostano dalle norme previste dal regolamento finanziario quadro.

9.73. La messa in atto dei principi del regolamento finanziario quadro implica una ristrutturazione del sistema di controllo interno degli OD, segnatamente a seguito della soppressione del controllo finanziario e della creazione di una funzione di audit interno. Questa ristrutturazione richiede uno sforzo di adattamento e di formazione dei diversi attori finanziari e, in particolare, degli ordinatori, investiti di maggiori responsabilità. Per i due terzi degli OD, i sistemi instaurati dagli attori finanziari non sono ancora oggetto di valutazione e controllo da parte di un'unità di controllo interno.

9.74. A livello dei conti, l'innovazione principale è costituita dall'introduzione del principio della contabilità per competenza, che richiede un cambiamento nei metodi di lavoro e un adattamento degli strumenti contabili. In vista del consolidamento dei conti delle istituzioni e degli altri organismi dell'Unione per l'esercizio 2005, è compito del contabile della Commissione stabilire le norme contabili degli OD in conformità dell'articolo 133 del regolamento finanziario generale, esigenza ripresa dagli articoli 85 (tenuta dei conti) e 90 (tenuta dell'inventario) del regolamento finanziario quadro.

9.72. RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

Per quanto riguarda il regolamento finanziario dell'Agenzia europea per la valutazione dei medicinali (EMA), la Commissione ha invitato quest'ultima a rifarsi strettamente al regolamento finanziario quadro. Il nuovo testo è stato adottato nel giugno 2004 con l'accordo della Commissione.

Alla fine del 2003 anche l'Agenzia europea per la ricostruzione (AER) ha ottenuto l'accordo della Commissione e ha adottato il proprio regolamento finanziario il 4 giugno 2004.

9.74. RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

Nell'ambito del progetto di modernizzazione del sistema contabile della Commissione, è stato istituito un comitato per le norme contabili, incaricato di contribuire alla preparazione della futura normativa comunitaria. A seguito di una consultazione delle agenzie in merito a tale normativa, quest'ultima sarà adottata dal contabile della Commissione entro la fine del 2004 e risulterà quindi applicabile a tutti gli organismi di cui all'articolo 185 del regolamento finanziario.

⁽⁹⁾ Regolamento (CE, Euratom) n. 2343/2002 della Commissione, del 23 dicembre 2002, che reca regolamento finanziario quadro degli organismi di cui all'articolo 185 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. 72).

⁽¹⁰⁾ Eurojust e Agenzia europea per la ricostruzione.

⁽¹¹⁾ Agenzia europea di valutazione dei medicinali.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

9.75. In attesa che la Commissione finalizzi la definizione di norme atte a garantire il passaggio dal principio della contabilità di cassa a quello della contabilità per competenza, gli OD hanno adottato approcci diversi per compilare i conti annuali per l'esercizio 2003. La maggior parte degli OD si è attenuta al principio precedente, altri hanno presentato i conti secondo il principio della contabilità per competenza, altri ancora hanno applicato il principio della contabilità per competenza soltanto alle operazioni per le quali disponevano delle necessarie informazioni. Inoltre, fatta eccezione per Eurojust, gli OD che hanno applicato il principio della contabilità per competenza non hanno trattato nuovamente i dati relativi all'esercizio 2002, rendendo così difficili i confronti fra esercizi. La **tabella 9.5** presenta in maniera sintetica lo stato di avanzamento dell'applicazione del nuovo regolamento finanziario quadro.

Tabella 9.5 — Situazione dell'applicazione del regolamento finanziario quadro al 31 dicembre 2003

Agenzia	Regolamento finanziario in vigore		Funzione di audit interno	Applicazione del principio di contabilità per competenza		
	Regolamento proprio	Regolamento finanziario quadro		integrale	ridotta	nessuna
Agenzia europea per l'ambiente	X		X		X	
Agenzia europea per la ricostruzione		X	X			X
Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro	X				X	
Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale	X					X
Centro di traduzione degli organismi dell'Unione europea	X			X		
Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro	X					X
Agenzia europea di valutazione dei medicinali	X		X	X		
Fondazione europea per la formazione professionale	X					X
Ufficio comunitario delle varietà vegetali	X					X
Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze	X					X
Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno	X		X		X	
Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia	X		X		X	
Autorità europea per la sicurezza alimentare	X					X
Eurojust		X		X		
Agenzia europea per la sicurezza marittima	X					X
Agenzia europea per la sicurezza aerea	X					X

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

9.76. Oltre ai problemi legati all'applicazione dei principi del nuovo regolamento finanziario quadro, il sistema d'inventario delle immobilizzazioni di numerosi OD presenta delle lacune che introducono un margine d'incertezza nella valutazione delle immobilizzazioni iscritte nei rispettivi bilanci finanziari.

9.77. La Commissione deve prendere i provvedimenti necessari affinché, conformemente agli articoli 85 e 90 del regolamento finanziario quadro, gli OD dispongano delle norme e dei metodi contabili necessari per compilare i propri conti secondo i principi sanciti dai nuovi regolamenti finanziari interni, e assicurarsi che il consolidamento dei conti previsto per l'esercizio 2005 si svolga in buone condizioni.

9.78. Per due OD, la Corte ha formulato dei pareri con riserva sui loro conti o sulla legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti⁽¹²⁾. Al momento dell'adozione della presente relazione annuale, la Corte non aveva ancora adottato la relazione concernente l'Agenzia europea per la ricostruzione.

9.79. A loro volta, gli OD dovrebbero confrontare maggiormente le proprie esperienze al fine di identificare le pratiche migliori in vigore e gli strumenti più efficaci per poter migliorare la gestione e realizzare economie di scala. Tali sforzi dovrebbero concentrarsi su strumenti informatici, come il sistema di contabilità di bilancio o di tenuta degli inventari delle immobilizzazioni, al fine di migliorare la coerenza tra la contabilità di bilancio e la contabilità generale nel quadro del loro adattamento ai principi definiti dal regolamento finanziario quadro. Per quanto riguarda le buone pratiche, occorre rilevare la coerenza tra il programma di lavoro, l'organigramma e il bilancio dell'Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia. Tale coerenza traduce sul piano operativo, in modo diretto e trasparente, le competenze dell'Osservatorio, quali definite dal suo regolamento di base. Per quanto riguarda gli strumenti, la Fondazione europea per la formazione professionale dispone di un efficace sistema informatico per la gestione e il monitoraggio delle procedure di appalto che si rivela utile per prevenire i rischi d'irregolarità.

9.77. RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

La responsabilità della preparazione dei conti annuali conformemente alla futura normativa comunitaria spetta al contabile delle singole agenzie, come pure l'uso di adeguati strumenti contabili.

La Commissione ha già preso provvedimenti per garantire che le agenzie siano pronte in vista dei futuri adempimenti contabili. Organizza riunioni regolari con i contabili delle agenzie per discutere eventuali problemi, fornire aggiornamenti sull'andamento del progetto di modernizzazione e comunicare requisiti attuali e futuri (l'ultima riunione si è tenuta l'11 giugno 2004). Le agenzie sono anche rappresentate nell'ambito del comitato per le regole contabili. All'inizio di giugno 2004 sono tutte state consultate sulla nuova normativa contabile, dopo che nell'aprile avevano completato un questionario inteso ad aiutarle a individuare le divergenze tra le attuali pratiche contabili e quelle future. Hanno inoltre ottenuto l'accesso al primo progetto di manuale contabile della Commissione disponibile on line. Presso la Commissione, le agenzie dispongono infine di un referente contabile.

9.79. RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

In risposta alla domanda delle agenzie, la Commissione ha confermato che l'attuale sistema contabile (SI2) continuerà ad essere disponibile fino alla fine del 2005, anno in cui verrà messo a disposizione anche il nuovo sistema (ABAC). Tutta la documentazione e il software relativo ai futuri sistemi informatici (incluso il SAP) saranno messi a disposizione delle agenzie.

⁽¹²⁾ La Corte ha formulato pareri con riserva nelle relazioni concernenti l'Agenzia europea di valutazione dei medicinali e l'Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

CONTROLLO DELLE SCUOLE EUROPEE

9.80. Il controllo delle scuole europee è oggetto di una relazione annuale specifica, non pubblicata nella Gazzetta ufficiale, trasmessa al Consiglio superiore delle scuole europee. All'inizio dell'anno scolastico 2003, gli allievi delle scuole erano 19 248. Al 31 dicembre 2003, il personale era composto da 1 640 persone. Il bilancio delle scuole è ammontato a 201,4 milioni di euro finanziati principalmente da una sovvenzione della Commissione (114,8 milioni di euro) e da contributi degli Stati membri (44,1 milioni di euro).

9.81. Per l'esercizio 2003, il controllo ha riguardato i conti consolidati delle scuole, compilati dall'Ufficio del segretario generale del consiglio superiore, nonché quelli delle scuole di Bruxelles III e di Lussemburgo. I controlli non hanno evidenziato anomalie tali da incidere sul parere della Corte riguardo ai conti delle scuole.

9.82. I controlli effettuati nel corso dell'esercizio 2003 hanno rivelato lacune nella gestione del calcolo della correzione differenziale che permette di adeguare gli stipendi degli insegnanti comandati. Su 9 000 fascicoli di calcolo presentati, 2 416 non sono stati ancora trattati perché incompleti. Di questi, 475 sono fascicoli relativi al periodo 1990-1994, per i quali le probabilità di pagamento sono molto scarse. Alcune scuole hanno instaurato un sistema rigoroso di gestione dei fascicoli di correzione differenziale. Di conseguenza, il numero di fascicoli che l'Ufficio non ha ancora trattato è relativamente limitato. Dovrebbero essere impartite alle scuole istruzioni chiare e precise, al fine di diffondere le buone pratiche osservate ed evitare ritardi eccessivi nel trattamento dei fascicoli.

9.82. RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

Negli ultimi anni sono stati compiuti notevoli passi avanti per ridurre i ritardi, anche se una parte è insita nella procedura. L'Ufficio del segretario generale del consiglio superiore adotterà le seguenti misure:

- *rivedere le risorse umane destinate a questo lavoro;*
- *esaminare i casi più vecchi per cancellare quelli con scarse possibilità di successo;*
- *cercare di risolvere le difficoltà incontrate nell'ottenere un'adeguata documentazione fiscale da alcuni Stati membri;*
- *garantire il rispetto delle pratiche migliori per favorire un approccio uniforme e attivo in tutte le scuole.*

CAPITOLO 10

Strumenti finanziari e attività bancarie

INDICE

	<i>Paragrafo</i>
Introduzione	10.1-10.4
Strumenti finanziari a favore delle piccole e medie imprese	10.5-10.27
Introduzione	10.5-10.7
L'audit della Corte	10.8
Osservazioni generali sui programmi	10.9-10.11
Comunicazione dei dati occupazionali	10.9-10.10
Comunicazione dei dati sulle partecipazioni finanziarie	10.11
Osservazioni sulle misure specifiche	10.12-10.23
Garanzie alle piccole e medie imprese	10.12-10.16
Richieste di garanzie	10.12
Commissioni di impegno	10.13-10.14
Garanzie per l'assunzione di partecipazioni nel capitale proprio	10.15
Norme sugli aiuti di Stato	10.16
Sportello MET per l'avviamento	10.17-10.19
Metodi di valutazione	10.17-10.19
Azione «Capitale di avviamento»	10.20-10.21
Impresa comune europea	10.22-10.23
Conclusioni	10.24-10.27
Fondo di garanzia per le azioni esterne	10.28-10.29
La Comunità europea del carbone e dell'acciaio in liquidazione	10.30-10.34
Introduzione	10.30
I rendiconti finanziari della CECA in liquidazione	10.31
Carenze relative al sistema informatico	10.32
Sovvenzioni al riadattamento	10.33-10.34

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

INTRODUZIONE

10.1. Gli strumenti finanziari delle Comunità connessi alle attività bancarie sono i seguenti:

- prestiti su risorse di bilancio o su fondi presi in prestito,
- abbuoni d'interesse relativi a prestiti su risorse di bilancio,
- garanzie su prestiti passivi contratti e su prestiti attivi concessi da terzi,
- partecipazioni in organismi di interesse pubblico ⁽¹⁾,
- partecipazioni in operazioni speciali, come l'apporto di capitale di rischio.

10.2. Questi strumenti finanziari sono utilizzati sia negli Stati membri che, in misura maggiore, al di fuori dell'Unione nel quadro delle azioni esterne. Essi mirano principalmente a stimolare lo sviluppo economico, migliorare le infrastrutture e creare posti di lavoro. La Comunità europea del carbone e dell'acciaio in liquidazione partecipa ad operazioni analoghe (cfr. paragrafi 10.30-10.34).

10.3. Molte delle misure connesse a tali strumenti sono gestite, su mandato della Comunità, da banche o istituzioni finanziarie, principalmente dalle istituzioni finanziarie specializzate della Comunità: la Banca europea per gli investimenti (BEI) e il Fondo europeo per gli investimenti (FEI). Per quanto riguarda le attività connesse alla gestione delle spese e delle entrate comunitarie, tre accordi tripartiti disciplinano attualmente il diritto di accesso della Corte alle informazioni. Due di questi accordi sono stati conclusi con la BEI e uno con il FEI. La Commissione è parte di questi tre accordi tripartiti in quanto responsabile dell'esecuzione del bilancio (cfr. *allegato 1*).

⁽¹⁾ Come la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

10.4. L'audit della Corte ha riguardato:

- gli strumenti finanziari a favore delle piccole e medie imprese. Tre di questi strumenti sono gestiti dal FEI ⁽²⁾ e uno è gestito direttamente dalla Commissione,
- l'attuazione del Fondo di garanzia per le azioni esterne (cfr. **tabella 10.1**) e
- le attività della Comunità europea del carbone e dell'acciaio in liquidazione (CECA in liquidazione) (cfr. **tabella 10.2**).

Tabella 10.1 — Situazione del Fondo di garanzia ⁽¹⁾

(milioni di euro)

Esercizio	Totale garanzie prestate al 31 dicembre ⁽²⁾	Totale risorse Fondo al 31 dicembre ⁽³⁾	Copertura (%)
1994	6 017	294,2	4,9
1995	5 882	300,9	5,1
1996	6 715	557,4	8,3
1997	7 960	861,8	10,8
1998	9 834	1 280,7	13,0
1999	12 052	1 313,1	10,9
2000	14 069	1 431,6	10,2
2001	15 577	1 774,4	11,4
2002	15 358	1 645,5	10,7
2003	15 211	1 592,1	10,5

⁽¹⁾ In base al regolamento (CE) n. 2728/94 del Consiglio, il Fondo di garanzia deve raggiungere un livello adeguato (importo-obiettivo) per far fronte a potenziali pagamenti, fissato al 9 dell'importo garantito. Il Fondo è finanziato da versamenti del bilancio generale all'inizio di un esercizio finanziario a titolo previsionale. Alla fine dell'esercizio, se le attività del Fondo superano l'importo-obiettivo, l'eccedenza viene restituita al bilancio generale.

⁽²⁾ Compresi gli interessi di mora maturati ma non riscossi al 31 dicembre.

⁽³⁾ Al netto delle commissioni BEI non pagate al 31 dicembre.

Fonte: Commissione.

⁽²⁾ Il FEI è stato istituito nel 1994 con il compito di «contribuire al perseguimento degli obiettivi comunitari». Dal 2000, la BEI detiene oltre il 60 % del capitale del FEI, la Commissione europea il 30 % per conto dell'UE, mentre il restante 10 % è detenuto da istituzioni finanziarie pubbliche e private. Dal 2001, il FEI fornisce capitale di rischio e garanzie agli intermediari finanziari che concedono prestiti a piccole e medie imprese.

Tabella 10.2 — CECA in liquidazione - Stato patrimoniale ed impegni del bilancio operativo CECA da liquidare al 31 dicembre 2003

Stato patrimoniale della CECA in liquidazione al 31 dicembre 2003

Attivo	23 luglio 2002		31 dicembre 2002		31 dicembre 2003	
	Milioni di euro	%	Milioni di euro	%	Milioni di euro	%
Crediti verso banche (comprese disponibilità presso banche centrali)	155,62	6,36	113,57	4,75	133,43	6,49
Crediti verso clienti	682,42	27,87	628,95	26,33	361,66	17,59
Obbligazioni ed altri titoli a reddito fisso	1 528,90	62,44	1 551,46	64,94	1 485,91	72,25
Azioni ed altri titoli a reddito variabile	28,00	1,14	18,77	0,79	15,75	0,77
Immobilizzazioni materiali	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00
Altre attività	6,02	0,25	3,30	0,14	3,28	0,16
Conti di regolarizzazione	47,57	1,94	73,04	3,06	56,46	2,75
Totale attivo	2 448,53	100,00	2 389,10	100,00	2 056,49	100,00
Passivo						
Debiti verso banche	779,12	31,82	714,36	29,90	434,05	21,11
Conti di regolarizzazione	22,56	0,92	49,77	2,08	34,27	1,67
Impegni bilancio operativo CECA da liquidare	400,92	16,37	342,56	14,34	222,47	10,82
Accantonamenti per rischi e oneri	586,01	23,93	554,74	23,22	247,15	12,02
Bilancio finanziamento ricerca carbone acciaio	240,00	9,80	240,00	10,05	293,00	14,25
Riserve e utili	419,92	17,15	487,67	20,41	825,55	40,14
Totale passivo	2 448,53	100,00	2 389,10	100,00	2 056,49	100,00

Impegni bilancio operativo CECA da liquidare al 31 dicembre 2003

(milioni di euro)

	Importi al 31 dicembre 2001	Importi al 23 luglio 2002	Pagamenti al 24 luglio 2002 al 31 dicembre 2002	Annullamenti dal 24 luglio 2002 al 31 dicembre 2002	Importi al 31 dicembre 2002	Pagamenti 2003	Annullamenti 2003	Importi al 31 dicembre 2003
Riadattamento	128,96	132,61	10,97	0,40	121,24	35,13	10,35	75,76
Ricerca	174,02	180,83	14,70	7,42	158,71	56,14	3,46	99,11
Bonifici (articolo 56)	25,01	16,84	0,80	0,00	16,04	0,20	4,64	11,20
Pacchetto sociale carbone (Rechar)	52,93	70,64	20,62	3,45	46,57	6,50	3,67	36,40
Totale	380,92	400,92	47,09	11,27	342,56	97,97	22,12	222,47

Fonte: Rendiconto finanziario della CECA in liquidazione al 31 dicembre 2003.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

STRUMENTI FINANZIARI A FAVORE DELLE PICCOLE E MEDIE IMPRESE

Introduzione

10.5. Nel 1998 ⁽³⁾, il Consiglio ha adottato misure volte a sostenere le piccole e medie imprese innovatrici e creatrici di posti di lavoro (Iniziativa a favore della crescita e dell'occupazione). La politica a favore delle piccole e medie imprese è stata ulteriormente sviluppata con una decisione del Consiglio del 2000 ⁽⁴⁾ che istituiva un programma pluriennale a favore dell'impresa e dell'imprenditorialità, in particolare per le piccole e medie imprese (2001-2005).

10.6. L'iniziativa a favore della crescita e dell'occupazione e il programma pluriennale includono le seguenti misure a favore delle piccole e medie imprese:

- il meccanismo di garanzia per le PMI, gestito dal FEI, che fornisce garanzie o controgaranzie agli intermediari ⁽⁵⁾ per prestiti concessi da istituzioni finanziarie a piccole e medie imprese,
- lo sportello MET per l'avviamento (ETF Start-up), gestito dal FEI, che assume partecipazioni in fondi di capitale di rischio che investono in piccole e medie imprese,
- l'azione «Capitale di avviamento», gestita dal FEI, che fornisce sostegno finanziario a fondi di capitale di rischio e
- l'impresa comune europea, gestita dalla Commissione, che concede contributi finanziari alle piccole e medie imprese per la costituzione di imprese comuni transnazionali.

⁽³⁾ Decisione 98/347/CE del Consiglio (GU L 155 del 29.5.1998, pag. 43).

⁽⁴⁾ Decisione 2000/819/CE del Consiglio (GU L 333 del 29.12.2000, pag. 84).

⁽⁵⁾ Questi intermediari, che stipulano contratti di garanzia con il FEI, sono istituzioni che concedono prestiti oppure regimi nazionali di garanzia e dispositivi di mutua garanzia.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

10.7. Quando il FEI gestisce le misure per conto della Commissione, i fondi sono amministrati al di fuori del bilancio generale in conti fiduciari separati. I fondi sono trasferiti dal bilancio generale e registrati come spese di bilancio alla data del trasferimento. I conti fiduciari sono fruttiferi e gli interessi maturati sono anch'essi versati sui conti fiduciari, unitamente ad altre entrate, quali i rimborsi di capitale o i dividendi ⁽⁶⁾.

L'audit della Corte

10.8. L'audit mirava in generale ad accertare che la Commissione attuasce i programmi conformemente alle disposizioni delle decisioni del Consiglio e a verificare la regolarità dell'utilizzo dei fondi. L'accento è stato posto sui seguenti temi: uso degli stanziamenti, gestione dei fondi e controllo dei fondi.

*Osservazioni generali sui programmi***Comunicazione dei dati occupazionali**

10.9. In virtù della decisione 98/347/CE del Consiglio, del 19 maggio 1998, la Commissione è tenuta a riferire ogni anno al Parlamento europeo e al Consiglio in merito all'esecuzione delle misure, in particolare sui loro effetti immediati in termini di creazione di posti di lavoro e sulle prospettive di creazione di occupazione a lungo termine ⁽⁷⁾. La decisione del Consiglio prevede inoltre che la Commissione fornisca una valutazione del programma entro 48 mesi dalla data di adozione della stessa. Questa valutazione ⁽⁸⁾ è stata svolta sulla base di una indagine presso le imprese beneficiarie ed è stata trasmessa al Parlamento europeo ed al Consiglio nel dicembre 2003.

10.10. Per quanto riguarda le cifre relative alla creazione di posti di lavoro, nella sua relazione annuale ⁽⁹⁾ al Parlamento europeo e al Consiglio, la Commissione si è basata sulle informazioni fornite al FEI dagli intermediari.

⁽⁶⁾ I saldi dei conti fiduciari sono registrati nel bilancio finanziario della Comunità alla voce VII «Crediti a breve termine», sottorubrica «Debitori vari».

⁽⁷⁾ Articolo 7 della decisione 98/347/CE del Consiglio del 19 maggio 1998.

⁽⁸⁾ COM(2003) 758 def. dell'8.12.2003.

⁽⁹⁾ La relazione più recente è la COM(2003) 480 def. del 5.8.2003.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Comunicazione dei dati sulle partecipazioni finanziarie

10.11. Sono state riscontrate imprecisioni nelle informazioni fornite dal FEI nelle relazioni alla Commissione per quanto riguarda la quota della partecipazione comunitaria, le strutture giuridiche dei fondi di capitale di rischio e i valori netti dell'attivo ⁽¹⁰⁾.

10.11. La Commissione è generalmente soddisfatta della qualità delle relazioni ricevute dal FEI. Il FEI ha rettificato le incongruenze e gli errori rilevati dalla Corte, nessuno dei quali ha avuto alcuna incidenza materiale sull'informazione data alle autorità di bilancio o sui rendiconti finanziari della Comunità.

*Osservazioni sulle misure specifiche***Garanzie alle piccole e medie imprese***Richieste di garanzie*

10.12. L'importo totale delle garanzie richieste a titolo del meccanismo di garanzia per le PMI ⁽¹¹⁾ ammontava a 57,2 milioni di euro al 31 dicembre 2003. In Germania (di gran lunga il maggiore beneficiario), tutte le spese, compresi gli interessi dovuti, erano incluse negli importi per i quali gli intermediari richiedevano la garanzia del FEI. In altri Stati membri visitati, gli importi dovuti erano richiesti al netto delle spese. Nei contratti tra il FEI e gli intermediari, la Commissione dovrebbe cercare di fornire a tutti gli Stati membri i medesimi vantaggi per quanto riguarda le garanzie fornite.

10.12. Il principio applicato costantemente dalla Commissione nei confronti degli Stati membri è che essa condivide con gli intermediari, a parità di rango, ossia «Like Risk Like Reward» (stesso rischio stessa ricompensa), le perdite finali sui prestiti garantiti, come previsto dalla decisione del Consiglio.

La Commissione ritiene di dover rispettare i principi fissati dalla decisione del Consiglio che dichiara che «i criteri finanziari che disciplinano l'ammissibilità dei finanziamenti contro garanzie nel quadro del meccanismo di garanzia a favore delle PMI sono determinati individualmente per ogni intermediario in funzione delle sue attività, con l'obiettivo di raggiungere il maggior numero possibile di PMI. Queste norme riflettono le condizioni e le pratiche del mercato nel territorio considerato».

Differenze nelle condizioni specifiche delle garanzie, o nel tipo di sistema di garanzie che gli intermediari hanno istituito, possono comportare differenze nelle prestazioni che dette garanzie assicurano.

Commissioni di impegno

10.13. In base agli accordi tra il FEI e i nuovi intermediari ⁽¹²⁾, questi ultimi devono versare una commissione di impegno al Fondo europeo per gli investimenti ⁽¹³⁾ nel caso il volume dei prestiti garantiti sia inferiore alle previsioni. Questo dispositivo è stato introdotto al fine di incoraggiare gli intermediari ad utilizzare il meccanismo. La commissione fissata dal Fondo europeo per gli investimenti è pari allo 0,3 % all'anno della differenza tra il volume del portafoglio ⁽¹⁴⁾ e il volume indicato come obiettivo ⁽¹⁵⁾.

⁽¹⁰⁾ Dal 2002 queste partecipazioni sono incluse nel bilancio finanziario della Comunità alla voce IV B 1 (Immobilizzazioni finanziarie, Altre immobilizzazioni finanziarie, Partecipazioni).

⁽¹¹⁾ Meccanismo di garanzia per le PMI nel quadro sia dell'iniziativa a favore della crescita e dell'occupazione sia del programma pluriennale.

⁽¹²⁾ Intermediari che partecipano per la prima volta al meccanismo di garanzia per le PMI; i nuovi contratti con intermediari che hanno già partecipato in passato non rientrano in questa categoria.

⁽¹³⁾ Le commissioni sono versate sui conti fiduciari, non costituiscono un'entrata del FEI.

⁽¹⁴⁾ Nel caso di garanzie sui prestiti, il volume del prestito e, nel caso di controgaranzie, il volume delle garanzie.

⁽¹⁵⁾ Il metodo è stato recentemente modificato. La commissione di impegno viene ora calcolata su una base più limitata, tenendo conto della quota per cui è richiesta la garanzia e non del volume dell'intero prestito.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

10.14. Nel caso di due intermediari (uno in Francia e uno in Italia), invece, il pagamento di queste commissioni di impegno non è stato richiesto nelle lettere di garanzia (contratti). Secondo la Corte, le spiegazioni fornite dalla Commissione non sono convincenti.

Garanzie per l'assunzione di partecipazioni nel capitale proprio

10.15. Dall'audit è emerso che un intermediario aveva concesso una garanzia per l'assunzione di partecipazioni nel capitale proprio ad un fondo in cui il Fondo europeo per gli investimenti aveva già investito direttamente. Le disposizioni dell'accordo tra il FEI e l'intermediario prevedevano che le garanzie potevano essere incluse nel portafoglio soltanto se la garanzia non era stata prestata da un intermediario ad un fondo di capitale di rischio in cui il Fondo europeo per gli investimenti avesse investito direttamente. Si raccomanda al FEI di verificare l'adeguatezza delle informazioni messe a disposizione degli intermediari.

Norme sugli aiuti di Stato

10.16. I requisiti per la selezione degli accordi di garanzia con gli intermediari prevedono il rispetto delle norme sugli aiuti di stato⁽¹⁶⁾ e la presentazione di una dichiarazione in cui gli intermediari si impegnano a rispettare tali norme quando viene attivato il meccanismo di garanzia. La Commissione non verifica però l'osservanza delle stesse norme durante il periodo in cui il meccanismo è operativo.

Sportello MET per l'avviamento*Metodi di valutazione*

10.17. Alla fine del 2003, gli investimenti netti in fondi di capitale di rischio nel quadro dello sportello MET per l'avviamento ammontavano a 64,6 milioni di euro. Il valore netto corrente dell'attivo delle partecipazioni era di 38,9 milioni di euro alla fine del 2003.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

10.14. *I due intermediari di cui al punto 10.14 sono stati approvati ai sensi dell'iniziativa a favore della crescita e dell'occupazione (G & E). In base a tale iniziativa, il FEI può riscuotere una commissione di impegno, ove possibile. Secondo il parere professionale del FEI non si è ritenuto possibile riscuotere commissioni di impegno per questi due intermediari, poiché compensano le perdite direttamente dalle risorse di bilancio degli Stati membri.*

10.15. *Coerentemente con le condizioni dell'accordo, la garanzia in questione per l'assunzione di partecipazioni nel capitale proprio non è mai stata inclusa nel portafoglio del FEI. La Commissione prende atto dell'invito rivolto dalla Corte al FEI.*

10.16. *Le norme in materia di aiuti di Stato, applicabili alle garanzie ai sensi dello strumento di garanzia a favore delle PMI, non prevedono che la Commissione debba verificare il rispetto delle norme nel periodo in cui i prestiti garantiti sono in corso.*

In caso di modifica sostanziale a un regime garantito, il FEI è già tenuto per contratto a ripresentare alla Commissione una richiesta di approvazione.

⁽¹⁶⁾ Regolamento (CE) n. 994/98 del Consiglio del 7 maggio 1998 e regolamenti (CE) n. 69/2001 e (CE) n. 70/2001 della Commissione del 12 gennaio 2001. L'accordo fiduciario e di gestione tra la Commissione e il FEI richiede agli intermediari un'analoga dichiarazione.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

10.18. Dall'audit della Corte è emerso che la maggior parte dei fondi di capitale di rischio sottoposti a audit non disponevano di norme chiare e precise per la valutazione dei loro investimenti ⁽¹⁷⁾.

10.19. La Commissione dovrebbe provvedere affinché i fondi di capitale di rischio, in cui il FEI investe, applichino norme riconosciute nel settore, in particolare metodi di valutazione comuni ed affidabili, come le linee guida dell'EVCA ⁽¹⁸⁾, al fine di garantire la trasparenza e fornire un'immagine fedele del loro portafoglio di investimenti.

Azione «Capitale di avviamento»

10.20. L'azione «Capitale di avviamento» è stata istituita dalla decisione 2000/819/CE del Consiglio. Il relativo accordo fiduciario e di gestione tra la Commissione e il Fondo europeo per gli investimenti prevede sovvenzioni di 100 000 euro pro capite per al massimo tre addetti supplementari a vantaggio dei fondi di capitale di rischio, degli incubatori di imprese o delle rispettive società di gestione. Alla fine del 2003 la Commissione aveva impegnato complessivamente 5,6 milioni di euro.

10.21. Il mercato non ha mostrato praticamente alcun interesse per questa misura. Su sette fondi inizialmente interessati, soltanto due hanno concluso contratti per beneficiare di queste sovvenzioni. Non è stato eseguito alcun pagamento.

Impresa comune europea

10.22. L'Impresa comune europea concede contributi finanziari fino a 100 000 euro a piccole e medie imprese che costituiscono partenariati transnazionali all'interno dell'UE ⁽¹⁹⁾.

10.18. *I quattro fondi di capitale di rischio a cui si riferisce la Corte avevano l'obbligo contrattuale di rispettare gli orientamenti dell'Associazione europea del capitale di rischio (EVCA), e in base a tali orientamenti hanno comunicato le informazioni. Il riferimento agli orientamenti dell'EVCA è chiaramente indicato nella documentazione contrattuale dei suddetti fondi, nelle relazioni annuali o nelle loro relazioni trimestrali agli azionisti. L'altro caso riguardava un investimento effettuato prima della pubblicazione degli orientamenti dell'EVCA, nel marzo 2001, quindi il contratto non fa esplicito riferimento all'EVCA. Tuttavia, il fondo descrive il proprio metodo di valutazione, che, praticamente, non si discosta da quello promosso dall'EVCA ed è stato convalidato dai revisori esterni del fondo.*

10.19. *La Commissione richiede per contratto che i fondi di capitale di rischio in cui il FEI investe in conformità di programmi emananti della CE, applichino gli orientamenti di valutazione dell'Associazione europea del capitale di rischio (EVCA), che costituiscono la norma attualmente seguita dalle imprese. I fondi di capitale di rischio basati su vecchi accordi che sono stati stipulati prima della pubblicazione degli orientamenti dell'EVCA nel marzo 2001, o hanno adottato questi ultimi oppure non si discostano praticamente da tali principi. Le valutazioni sono controllate da revisori esterni e verificate ulteriormente dal FEI.*

10.21. *Attualmente è in corso una valutazione esterna del MAP, che include una valutazione dell'azione «Capitale di avviamento».*

⁽¹⁷⁾ Solo uno dei cinque fondi di capitale di rischio sottoposti a controlli in loco aveva emanato linee guida dettagliate ed era in grado di giustificare con precisione tutte le valutazioni degli investimenti.

⁽¹⁸⁾ European Venture Capital Association (Associazione europea del capitale di rischio).

⁽¹⁹⁾ Decisioni 98/347/CE del Consiglio del 19 maggio 1998 e decisione 2000/819/CE del Consiglio del 20 dicembre 2000. Le sovvenzioni sono destinate a coprire le spese per la preparazione di un partenariato e, nel caso questo venga costituito, gli investimenti realizzati. Complessivamente, tali sovvenzioni non possono superare i 100 000 euro per caso.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

10.23. La misura però non ha suscitato l'interesse delle piccole e medie imprese che, fino ad ora, hanno dato luogo alla costituzione di soltanto 44 partenariati. La Commissione propone attualmente di porre progressivamente fine a questo programma che «è costoso, lento, difficile da gestire» ⁽²⁰⁾.

10.23. *A seguito di una valutazione dell'Impresa comune europea/JEV e degli altri strumenti finanziari dell'iniziativa Crescita e occupazione (1998-2000) al 29 maggio 2002, la Commissione ha presentato, l'8 dicembre 2003, una proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio volta a modificare il programma pluriennale a favore dell'impresa e dell'imprenditorialità (2001-2005) e a sospendere progressivamente l'Impresa comune europea/JEV. Tale proposta è stata adottata con la decisione n. 593/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 luglio 2004, e il JEV sarà chiuso il 29 dicembre 2004 alle nuove domande di contributi finanziari presentate dagli intermediari finanziari.*

Conclusioni

10.24. Occorre migliorare la qualità delle relazioni, in particolare per quanto riguarda i dati utilizzati per la valutazione delle partecipazioni europee nei fondi (cfr. paragrafo 10.11).

10.24. *La Commissione è generalmente soddisfatta della qualità delle relazioni ricevute dal FEI. Tutti i fondi in cui il FEI effettua investimenti sono già tenuti per contratto a fornire dati per le valutazioni in conformità con gli orientamenti dell'EVCA, che attualmente costituiscono la norma seguita dalle imprese. I rendiconti finanziari, incluse le valutazioni, sono sottoposti a revisione contabile da parte dei revisori esterni del fondo di capitale di rischio. Le valutazioni così rivedute sono verificate dal FEI allo scopo di accertare che non si discostino praticamente dagli orientamenti dell'EVCA.*

10.25. Occorre applicare principi coerenti in materia di richieste di garanzie nei diversi Stati membri (cfr. paragrafo 10.12).

10.25. *Sono già applicate norme coerenti in materia di richieste di garanzia, come si è già sottolineato in risposta al punto 10.12.*

10.26. Per quanto riguarda la valutazione degli investimenti nei fondi di capitale di rischio, sono necessari controlli più rigorosi sull'applicazione delle norme riconosciute nel settore (cfr. paragrafi 10.18-10.19).

10.26. *La Commissione sottolinea che già per contratto richiede al FEI, e ai fondi di capitale di rischio in cui il FEI effettua investimenti, di applicare gli orientamenti dell'EVCA, che sono le norme riconosciute dall'industria, e che tali norme sono in genere rispettate.*

10.27. La Commissione ha proposto di abolire la misura «Impresa comune europea». Dovrebbe rivedere anche l'azione «Capitale di avviamento» (cfr. paragrafi 10.20-10.23).

10.27. *Attualmente è in corso una valutazione esterna del MAP, che include anche una valutazione dell'azione «Capitale di avviamento».*

FONDO DI GARANZIA PER LE AZIONI ESTERNE

10.28. Il bilancio comunitario è particolarmente esposto al rischio di credito per quanto riguarda le garanzie a prestiti concessi dalla BEI a paesi terzi. L'obiettivo del Fondo di garanzia per le azioni esterne consiste nel rimborsare la BEI in caso di inadempienza del beneficiario ed evitare di ricorrere direttamente al bilancio comunitario.

⁽²⁰⁾ Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio [COM(2003) 758 dell'8.12.2003].

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

10.29. Le procedure di audit applicate dalla Corte ai conti del Fondo di garanzia non hanno dato adito ad alcuna osservazione relativa all'esistenza e alla valutazione delle attività detenute dal Fondo (cfr. **tabella 10.1**).

LA COMUNITÀ EUROPEA DEL CARBONE E DELL'ACCIAIO IN LIQUIDAZIONE

Introduzione

10.30. Il 23 luglio 2002 il trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) è giunto a scadenza. Un protocollo allegato al trattato che istituisce la Comunità europea prevede che tutte le attività e le passività della CECA siano trasferite alla Comunità europea. Il valore netto di queste attività, denominato Comunità europea del carbone e dell'acciaio in liquidazione (CECA in liquidazione), deve essere destinato al finanziamento della ricerca in settori correlati all'industria del carbone e dell'acciaio. La Commissione è incaricata di liquidare le operazioni finanziarie ancora in essere al momento della scadenza del trattato CECA ⁽²¹⁾.

I rendiconti finanziari della CECA in liquidazione

10.31. I rendiconti finanziari della CECA in liquidazione hanno mantenuto la stessa struttura adottata prima della scadenza del trattato CECA e sono stati esaminati da un revisore esterno. Come per gli esercizi precedenti, la Corte ha esaminato il lavoro svolto dal revisore esterno. Tale controllo ha permesso alla Corte di ottenere elementi per asserire che i rendiconti finanziari della CECA in liquidazione presentano un'immagine fedele del patrimonio netto e della situazione finanziaria al 31 dicembre 2003.

Carenze relative al sistema informatico

10.32. Alcune carenze relative al sistema informatico citate nella relazione annuale della Corte sull'esercizio finanziario 2002 sono state corrette solo in parte ⁽²²⁾. La Commissione dovrebbe adottare le misure necessarie per porre rimedio ai problemi che ancora sussistono.

10.32. *Le carenze relative al sistema informatico citate dalla Corte nella relazione annuale 2002 sono state interamente corrette e la questione della «sicurezza fisica e logica» è stata risolta. Riguardo al «piano di continuità delle attività», tale piano è stato applicato insieme a un piano di recupero per il software contabile in caso di calamità. L'unico tema in sospeso è la costituzione di un sito di recupero in caso di calamità, che dovrebbe essere ultimato entro la fine del 2004.*

⁽²¹⁾ Decisione 2003/76/CE del Consiglio del 1° febbraio 2003 (GU L 29 del 5.2.2003).

⁽²²⁾ Soprattutto quelle relative alla «sicurezza logica e fisica» e al «piano di continuità delle attività» e il software contabile usato dalla direzione generale degli Affari economici e finanziari.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Sovvenzioni al riadattamento

10.33. Al 31 dicembre 2003, le sovvenzioni al riadattamento ammontavano a 75,76 milioni di euro e rappresentavano, in ordine di grandezza, la seconda categoria di impegni ancora da liquidare della CECA in liquidazione (cfr. **tabella 10.2**).

10.34. Nel 2003, la Corte ha svolto un audit in Germania ad integrazione di altri audit analoghi espletati negli anni precedenti ⁽²³⁾. Anche se dall'audit non sono emerse carenze di ordine generale per quanto riguarda la gestione delle sovvenzioni al riadattamento, sono state riscontrate differenze tra i criteri di ammissibilità dei lavoratori a questo aiuto in Germania e quelli applicati dai paesi in cui erano stati svolti controlli in loco negli anni precedenti.

10.33. *Le attività in corso dalla scadenza del trattato CECA consistono nella liquidazione degli impegni ancora in essere per la riqualificazione professionale che si protrarranno fino al 2007.*

10.34. *La differenza nei criteri di ammissibilità è dovuta al fatto che i criteri nazionali della Germania sono più severi rispetto a quelli stabiliti dalla Commissione. Gli Stati membri avevano la possibilità di avvalersi di tali programmi nazionali e, in questo caso, erano liberi di imporre criteri di ammissibilità diversi da quelli convenuti con la Commissione nelle convenzioni bilaterali.*

⁽²³⁾ Gli audit della Corte degli anni precedenti avevano riguardato l'aiuto tradizionale per l'acciaio nel Regno Unito e in Italia. L'audit in Germania ha riguardato sia l'aiuto tradizionale che l'aiuto Rechar (pacchetto sociale carbone).

Allegato 1 — Accordi tripartiti attualmente in vigore

Parti	Oggetto	Data dell'accordo o ultimo rinnovo	Data di scadenza
Corte dei conti, Commissione europea e Banca europea per gli investimenti	Audit della Corte sulle operazioni di prestito su mandato conferito alla Banca dalle Comunità europee e sulle operazioni gestite dalla Banca iscritte nel bilancio generale delle Comunità europee e da questo garantite. Applicabile anche alle operazioni finanziate dal Fondo europeo di sviluppo gestito dalla Banca.	27 ottobre 2003	27 ottobre 2007 Rinnovabile per tacito accordo per ulteriori periodi di 4 anni.
Corte dei conti, Commissione europea e Banca europea per gli investimenti	Audit della Corte sulla gestione finanziaria del Fondo di garanzia.	11 gennaio 1996	Nessuna clausola relativa alla scadenza o al rinnovo.
Corte dei conti, Commissione europea e Fondo europeo per gli investimenti	Audit della Corte sulle partecipazioni della Comunità nel Fondo europeo per gli investimenti.	25 settembre 2003	25 settembre 2005 Rinnovabile per tacito accordo per ulteriori periodi di 2 anni.

RELAZIONE SULLE ATTIVITÀ DEL SESTO,
DEL SETTIMO, DELL'OTTAVO E DEL NONO
FONDO EUROPEO DI SVILUPPO (FES)

RELAZIONE SULLE ATTIVITÀ DEL SESTO, DEL SETTIMO, DELL'OTTAVO E DEL
NONO FONDO EUROPEO DI SVILUPPO (FES)

INDICE

	<i>Paragrafi</i>
Introduzione	1-8
Capitolo I — Attuazione del sesto, settimo, ottavo e nono FES	9-19
Presentazione rinnovata, ma perfezionabile, della relazione sulla gestione finanziaria	9-14
Altri rilievi sul contenuto della relazione	15-17
Conclusioni	18-19
Capitolo II — Dichiarazione di affidabilità della Corte dei conti relativa ai FES	20-56
Dichiarazione di affidabilità della Corte dei conti relativa al sesto, settimo, ottavo e nono Fondo europeo di sviluppo (FES) per l'esercizio finanziario 2003	I-III
Informazioni a sostegno della dichiarazione di affidabilità	20-56
Affidabilità dei conti	20-23
Legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti	24-55
Evoluzione dell'efficacia dei sistemi di supervisione e di controllo	56
Capitolo III — Seguivo dato alle precedenti osservazioni	57-68
Iscrizione dei FES in bilancio	57-58
Richiamo alle osservazioni precedenti	57
Evoluzione della situazione	58
Partecipazione delle istituzioni superiori di controllo dei paesi ACP al controllo del FES	59-60
Richiamo alle osservazioni precedenti	59
Evoluzione della situazione	60
Monitoraggio dei fondi Stabex	61-68
Richiamo alle osservazioni precedenti	61-62
Evoluzione della situazione	63-68
Capitolo IV — Principali osservazioni contenute nelle relazioni speciali pubblicate dalla Corte dall'ultima procedura di scarico	69-71
Relazione speciale n. 15/2003 sull'audit dei programmi di microprogetti finanziati dal FES	69-71

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

INTRODUZIONE

1. I Fondi europei di sviluppo (FES) sono il risultato di convenzioni o accordi internazionali ⁽¹⁾ tra gli Stati membri dell'Unione europea e Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP), nonché di decisioni del Consiglio relative all'associazione di 20 paesi e territori d'oltremare (PTOM). Dal maggio 2003, Timor-Orientale fa parte degli Stati firmatari dell'accordo di Cotonou, portando il totale dei paesi ACP a 78.

2. La Commissione è responsabile della gestione dei FES, cui provvede insieme agli Stati ACP, fatte salve le responsabilità affidate finora alla Banca europea per gli investimenti (BEI) riguardo all'applicazione di taluni strumenti finanziari. Il nuovo regolamento finanziario del 27 marzo 2003 ha introdotto un'importante innovazione nella gestione del nono FES. La BEI è divenuta l'unica responsabile dell'attuazione del fondo investimenti e, benché la Commissione consolidi nei conti dei FES questa parte della gestione, tali operazioni non vengono più prese in considerazione ai fini della dichiarazione di affidabilità della Corte e della procedura di scarico da parte del Parlamento europeo ⁽²⁾ ⁽³⁾. La Corte mantiene tuttavia una responsabilità generale per l'audit del FES, responsabilità che, per quanto concerne le operazioni gestite dalla BEI, esercita secondo le modalità di un accordo tripartito concluso fra la BEI, la Commissione e la Corte (articolo 112 del regolamento suddetto).

3. La durata di esecuzione dei FES rimane molto lunga (cfr. **tabella 1**).

3. *La durata complessiva dei FES è lunga perché era possibile, in passato, reimpegnare nell'ambito del medesimo FES i saldi inutilizzati. Con l'entrata in vigore dell'accordo di Cotonou, tutti i saldi disimpegnati saranno riutilizzati nel nono FES, accelerando così la chiusura del FES precedenti. Ciò nondimeno, la durata d'esecuzione dei progetti e programmi FES è equiparabile agli altri programmi comunitari d'aiuto allo sviluppo e ai programmi degli Stati membri e dei principali donatori.*

⁽¹⁾ La prima convenzione (Yaoundé I) risale al 1964. L'accordo più recente (Cotonou) risale al 23 giugno 2000.

⁽²⁾ Articoli 96, 103 e 112 del regolamento finanziario del 27 marzo 2003, per il 9° Fondo europeo di sviluppo: nel suo parere n. 12/2002 sulla proposta relativa a tale regolamento, la Corte aveva sottolineato la portata degli articoli suddetti che limitano i poteri di controllo del Parlamento europeo.

⁽³⁾ Nel quadro del nono FES, la Commissione è quindi responsabile della gestione di 13,2 miliardi di euro e la BEI di 2,2 miliardi.

Tabella 1 — Durata delle convenzioni o degli accordi ACP-UE e dei FES

Convenzione o accordi ACP-UE	FES	
	Durata ufficiale	Durata effettiva dell'esecuzione al 31 dicembre 2003
Terza convenzione di Lomé (GU L 86 del 31.3.1986)	Sesto FES	Non ancora chiuso ⁽¹⁾
5 anni a decorrere dal 1° marzo 1985 (articolo 291)	5 anni a decorrere dal 1° marzo 1985 (articolo 194)	17 anni a decorrere dal 24 marzo 1986 ⁽²⁾
Quarta convenzione di Lomé (GU L 229 del 17.8.1991) modificata a Maurizio il 4 novembre 1995 (GU L 156 del 29.5.1998)	Settimo FES	Non ancora chiuso ⁽¹⁾
	5 anni a decorrere dal 1° marzo 1990 (protocollo finanziario, articolo 1)	12 anni a decorrere dal 1° settembre 1991 ⁽²⁾
10 anni a decorrere dal 1° marzo 1990 (articolo 366, paragrafo 1)	Ottavo FES	Non ancora chiuso ⁽¹⁾
	5 anni a decorrere dal 1° marzo 1995 (secondo protocollo finanziario, articolo 1)	5 anni a decorrere dal 1° giugno 1998 ⁽²⁾
Accordo di partenariato ACP-UE firmato a Cotonou (GU L 317 del 15.12.2000)	Nono FES	Esecuzione iniziata il 1° aprile 2003 ⁽²⁾
20 anni a decorrere dal 1° marzo 2000 (articolo 95)	5 anni a decorrere dal 1° marzo 2000 (protocollo finanziario, articolo 1)	

⁽¹⁾ Le convenzioni ACP-UE che istituiscono i FES contengono un articolo di salvaguardia, in virtù del quale «l'eventuale rimanenza del Fondo non impegnata né sborsata alla fine dell'ultimo anno di applicazione (...) sarà utilizzata fino a suo esaurimento, a condizioni identiche a quelle previste dalla (...) convenzione» (articolo 216 della convenzione di Lomé III, articolo 284, paragrafo 2, della convenzione di Lomé IV, articolo 4 del secondo protocollo finanziario della convenzione di Lomé IV modificata).

⁽²⁾ Data dell'entrata in vigore della convenzione o dell'accordo.

4. Il nono FES è entrato in vigore il 1° aprile 2003, contemporaneamente all'accordo di Cotonou firmato nel giugno 2000.

4. *L'entrata in vigore del nono FES era subordinata alla ratifica da parte di tutti gli Stati membri e di due terzi degli Stati ACP.*

5. A beneficiare della dotazione finanziaria di ciascuno dei quattro FES, in corso di esecuzione nel 2003, sono — ad esclusione degli strumenti ora gestiti dalla BEI sotto la sua unica responsabilità — principalmente:

- l'aiuto programmabile ⁽⁴⁾, destinato all'attuazione di progetti di sviluppo (circa la metà delle dotazioni);
- l'aiuto programmabile ⁽⁴⁾ destinato al sostegno di bilancio diretto agli Stati beneficiari (quasi un quarto delle dotazioni);
- l'aiuto non programmabile, destinato a settori specifici di cooperazione, quali il sostegno ai prodotti d'esportazione (Stabex, Sysmin o FLEX) o ad interventi finanziari come i capitali di rischio ⁽⁵⁾ o l'aiuto alla riduzione dell'indebitamento (poco più di un quarto delle dotazioni).

⁽⁴⁾ L'aiuto programmabile è definito nell'ambito di programmi indicativi nazionali (PIN) e regionali (PIR) concordati con i paesi ACP.

⁽⁵⁾ A titolo del sesto, del settimo e dell'ottavo FES, queste operazioni continuano ad essere eseguite dalla BEI sotto la responsabilità della Commissione.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6. Al termine della fase di programmazione, le risorse FES sono mobilitate, in linea di massima, in due tempi, secondo una procedura che associa la Commissione e gli Stati ACP beneficiari. Su richiesta dello Stato ACP, la Commissione, quale ordinatore principale, adotta decisioni di finanziamento (contabilizzate come impegni finanziari ⁽⁶⁾) previo parere conforme del comitato del FES ⁽⁷⁾, composto di rappresentanti degli Stati membri. Successivamente, nel quadro di convenzioni di finanziamento, la Commissione e lo Stato ACP definiscono le condizioni di attuazione di tali decisioni da parte dell'ordinatore nazionale ⁽⁸⁾ del paese interessato. Questi stipula dei contratti (contabilizzati come impegni giuridici specifici ⁽⁹⁾) ed emette ordini di pagamento che saranno controllati ed eseguiti dalla Commissione, seguendo le procedure di attuazione dei FES e secondo i circuiti finanziari così stabiliti.

7. Il sostegno di bilancio diretto, la cui quotaparte nei finanziamenti FES è in aumento, circa 800 milioni di euro impegnati nel 2003 (24 % del totale), non segue questo schema di gestione concorrente. La Commissione resta l'unico ordinatore e, come nel caso dell'aiuto esterno finanziato dal bilancio generale dell'Unione, «le convenzioni di finanziamento relative al settore (...) del sostegno di bilancio, che costituiscono impegni giuridici, possono dare luogo a pagamenti senza conclusione di altri impegni giuridici» ⁽¹⁰⁾. Dopo aver accertato che le condizioni stabilite dall'accordo di Cotonou e dalla convenzione di finanziamento siano soddisfatte, la Commissione procede (come unica firmataria) ad un primo trasferimento di fondi a favore dei bilanci dei paesi beneficiari. Una volta trasferiti, i fondi divengono risorse degli Stati ACP e vengono assorbite dai bilanci di questi ultimi. Sul piano giuridico e contabile, il loro utilizzo e controllo sono soggetti alle norme e alle procedure vigenti negli Stati beneficiari. La Commissione valuta assieme agli altri principali finanziatori internazionali i miglioramenti apportati alla gestione delle finanze pubbliche in questi Stati e i risultati in materia di riduzione della povertà. Prima di procedere al versamento di ulteriori quote, la Commissione si accerta che i criteri di miglioramento definiti nella convenzione di finanziamento siano soddisfatti.

⁽⁶⁾ In precedenza «impegni primari».

⁽⁷⁾ Per gli importi inferiori a 2 milioni di euro, non è richiesto il parere conforme del comitato.

⁽⁸⁾ In generale, le funzioni di ordinatore nazionale sono esercitate dai ministri delle Finanze dei paesi ACP.

⁽⁹⁾ In precedenza «impegni secondari».

⁽¹⁰⁾ Articolo 91, paragrafo 1, secondo comma, delle modalità di esecuzione del regolamento finanziario applicabile al bilancio generale.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

8. Il 2003, infine, è stato caratterizzato da una profonda riorganizzazione dei servizi della Commissione incaricati dell'esecuzione dei FES. Nel quadro della sua riforma degli aiuti esterni ⁽¹¹⁾, la Commissione, per migliorare la rapidità e la qualità della sua gestione, ha trasferito una parte importante delle proprie responsabilità e risorse alle delegazioni presso gli Stati ACP (alla fine del 2003, il processo di deconcentrazione era stato completato presso 16 delegazioni, in 11 aveva raggiunto uno stadio avanzato, mentre nelle 17 delegazioni restanti sarebbe stato intrapreso entro luglio 2004).

CAPITOLO I — ATTUAZIONE DEL SESTO, SETTIMO, OTTAVO E NONO FES ⁽¹²⁾

Presentazione rinnovata, ma perfettibile, della relazione sulla gestione finanziaria

9. La relazione sulla gestione finanziaria, relativa all'esercizio 2003, del sesto, settimo, ottavo e nono FES, trasmessa alla Corte dalla Commissione il 22 giugno 2004, in ritardo rispetto alla data del 31 maggio prevista dagli articoli 102 e 135 del regolamento finanziario applicabile al nono FES, si presenta rinnovata nella forma. Contiene una maggiore varietà di informazioni, peraltro più complete e dettagliate: in particolare, presenta un raffronto fra obiettivi e realizzazioni concrete e il seguito dato alle raccomandazioni espresse dalle autorità competenti per il discharge e dalla Corte dei conti. La relazione riflette le principali caratteristiche della gestione dei FES nel corso dell'esercizio 2003. Per l'insieme delle attività di gestione di competenza della Commissione e della BEI, rileva un incremento, rispetto agli anni precedenti, del volume degli impegni finanziari, degli impegni giuridici e dei pagamenti (cfr. **tabelle 2 e 3**).

⁽¹¹⁾ Comunicazione del 16 maggio 2000 [SEC(2000) 814/5].

⁽¹²⁾ Questo capitolo riunisce i risultati di un «esame limitato» svolto dalla Corte sulla relazione concernente la gestione finanziaria nell'esercizio 2003.

Tabella 2 — Utilizzo cumulato delle risorse dei FES al 31 dicembre 2003

	Situazione fine 2002		Esecuzione di bilancio nel corso dell'esercizio 2003					Situazione fine 2003					Tasso di esecuzione % ⁽³⁾	
	Importo globale	Tasso di esecuzione % ⁽³⁾	Sesto FES	Settimo FES	Ottavo FES ⁽⁴⁾	Nono FES ⁽⁵⁾	Importo globale ⁽⁵⁾	Sesto FES	Settimo FES	Ottavo FES ⁽⁴⁾	Nono FES ⁽⁵⁾	Importo globale ⁽⁵⁾		Tasso di esecuzione % ⁽³⁾
A — RISORSE⁽¹⁾	32 840,4		- 357,5	- 585,6	- 1 736,7	15 493,1	12 813,3	7 471,6	10 926,1	11 762,9	15 493,1	45 653,7		
B — UTILIZZO														
1. Impegni finanziari	29 921,2	91,1	- 13,1	- 2,6	255,1	3 522,4	3 761,8	7 471,6	10 926,1	11 762,9	3 522,4	33 683,0	73,8	
2. Impegni giuridici specifici	24 824,2	75,6	30,7	311,7	1 406,6	1 133,7	2 882,7	7 349,6	10 297,1	8 926,5	1 133,7	27 706,9	60,7	
3. Pagamenti⁽²⁾	21 536,4	65,6	47,0	486,2	1 559,6	281,7	2 374,5	7 282,1	9 718,6	6 628,5	281,7	23 910,9	52,4	
C — Resta da pagare (B1 - B3)	8 384,8	25,5						189,5	1 207,5	5 134,4	3 240,7	9 772,1	21,4	
D — Saldo disponibile (A - B1)	2 919,2	8,9						0,0	0,0	0,0	11 970,7	11 970,7	26,2	

(1) Dotazione iniziale del sesto, settimo, ottavo e nono FES, interessi, risorse varie e trasferimenti da FES precedenti.

(2) Compresi trasferimenti Stabex (settimo FES: 104 milioni di euro, ottavo FES: 87 milioni di euro, totale 191 milioni di euro).

(3) Espresso in percentuale delle risorse.

(4) Di cui 732,9 milioni di impegni finanziari, 347,4 milioni di impegni giuridici specifici e 97,7 milioni di pagamenti, per l'attuazione anticipata dell'accordo di Cotonou.

(5) Sapendo che, ai fini del confronto con gli esercizi precedenti, questi dati comprendono le operazioni gestite dalla BEI nel quadro della sua nuova autonomia di gestione (dotazione: 2 245 milioni di euro, impegni finanziari: 366 milioni di euro, impegni giuridici specifici: 140 milioni di euro, pagamenti: 4 milioni di euro).

Fonte: Corte dei conti, sulla base dei rendiconti finanziari del FES al 31 dicembre 2003.

Tabella 3 — Esecuzione di bilancio nel corso degli esercizi 2000-2003

	(milioni di euro)			
	2000	2001	2002	2003
1. Impegni finanziari	3 757,4	1 554,2	1 768,4	3 761,8
2. Impegni giuridici specifici	2 296,2	2 263,4	2 142,9	2 882,7
3. Pagamenti	1 547,7	2 067,9	1 852,7	2 374,5

Fonte: Corte dei conti.

10. Sotto alcuni aspetti importanti, la leggibilità e la precisione della relazione possono essere ulteriormente migliorati; il suo valore informativo ne risulterebbe inoltre rafforzato se taluni dati fossero spiegati meglio nel giusto contesto:

a) quanto al livello elevato degli impegni finanziari, sarebbe utile se la relazione indicasse che dal momento che l'accordo di Cotonou è stato firmato nel giugno 2000, la programmazione del nono FES ha potuto iniziare molto prima dell'entrata in vigore nell'aprile 2003. Una fase di preparazione così lunga doveva condurre, quasi inevitabilmente, ad un volume elevato di impegni finanziari e giuridici;

b) l'entità considerevole degli impegni giuridici è riconducibile, in parte, agli strumenti di esborso rapido (iniziativa paesi poveri fortemente indebitati — (PPTE), sostegno di bilancio diretto, ...), ma ciò non risulta esplicitamente dalla tabella esplicativa della pagina 3 della relazione.

11. Le informazioni finanziarie presentate non consentono più di confrontare gli importi ripartiti nell'ambito dei progetti, dei sostegni di bilancio e degli aiuti non programmabili ⁽¹³⁾ a titolo del nono FES con quelli dei FES precedenti.

10. Come già in passato, la Commissione terrà conto delle osservazioni della Corte nell'elaborare le sue prossime relazioni sulla gestione finanziaria.

a) La Commissione ha preso misure transitorie per ovviare al ritardo di ratifica degli accordi di Cotonou. È tuttavia indubbio che l'attuazione del FES è ciclica, poiché i volumi impegnati sono sempre più elevati all'inizio di un FES. Il problema può risolversi integrando pienamente la cooperazione con gli ACP nel bilancio generale dell'Unione.

b) Il maggiore ricorso al sostegno settoriale e al sostegno di bilancio, quando sussistono le condizioni, è parte della politica di sviluppo della CE così come concordata nel 2000 [cfr. punto 25 della dichiarazione del Consiglio e della Commissione sulla politica di sviluppo della Comunità europea, dicembre 2000, COM(2000) 212]. Anche altri settori hanno registrato aumenti superiori alle previsioni (gli impegni per lo sviluppo sociale e umano, per esempio, hanno superato gli obiettivi).

11. Il nono FES ha soppresso la nozione di strumento che figurava nei FES precedenti e non consente più certe presentazioni. Per quanto riguarda il nono FES però, i conti di gestione riprendono, separatamente, le informazioni interessate. La relazione sulla gestione finanziaria espone nel dettaglio i sostegni di bilancio.

⁽¹³⁾ La Corte, pertanto, non è più in grado di elaborare la **tabella 2** con lo stesso livello di dettaglio degli esercizi precedenti, né di aggiungervi i propri commenti.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

12. Mentre iniziano i lavori preparatori del decimo FES, il 75 % dei fondi del nono FES non ha ancora formato oggetto di decisioni di finanziamento e quattro FES diversi sono applicabili, ciascuno secondo norme proprie. Questi elementi, associati ai problemi di transizione già segnalati dalla Corte (cfr. paragrafo 57) dovrebbero essere presi in considerazione in occasione dei dibattiti sull'eventuale iscrizione in bilancio dei FES.

13. Il superamento, in misura del 49 %, dell'obiettivo iniziale, che consisteva nell'impegnare, nel 2003, 2,5 miliardi di euro, denota una stima eccessivamente prudente che non ha tenuto sufficientemente conto di determinati fattori (cfr. paragrafo 10). Le informazioni relative alla fissazione degli obiettivi quantitativi fornite nella relazione sulla gestione finanziaria rimangono del resto troppo sommarie.

14. Tre Stati (Francia, Portogallo e Svezia) non hanno versato integralmente il loro contributo alla fine del quarto trimestre 2003 (mancano infatti 96 milioni di euro). Questo mancato versamento, assieme alla decisione di versare al Fondo sanitario globale 170 milioni di euro, ha costretto la Commissione a riportare alla fine di gennaio 2004 alcuni pagamenti per circa 270 milioni di euro. Sarebbe stato utile disporre di maggiori informazioni sull'origine di questi problemi e sulle relative modalità di regolarizzazione all'inizio del 2004.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

12. *La Commissione, che concorda pienamente con la Corte su questo punto, ha esposto in una sua comunicazione [COM(2003) 590 dell'8.10.2003] i vantaggi dell'eventuale iscrizione in bilancio dei FES (vedi anche la risposta al punto 57).*

La Commissione prevede di impegnare tutti i fondi del nono FES entro la fine del 2007. Se l'iscrizione in bilancio del FES non è accettata, per gli impegni del 2008 sarà necessario un nuovo FES. Nel frattempo, è stata quindi avviata la preparazione del decimo FES, in tempo utile per permettere i negoziati necessari con gli Stati ACP e il Consiglio.

13. *L'incertezza legata alla ratifica degli accordi di Cotonou e l'entrata in vigore del nono FES giustificavano una certa prudenza nelle previsioni degli impegni. L'obiettivo era già del 20 % superiore al livello di impegni realizzato nel 2002.*

Le informazioni disponibili per la fissazione degli obiettivi, ricchissime e provenienti in particolare dalle riunioni con i capi delegazione e da un sistema di reporting, figureranno nella presentazione della prossima relazione sulla gestione finanziaria.

14. *La stima del fabbisogno (spese) per l'anno successivo va effettuata a partire da settembre. Gli accordi di Cotonou hanno introdotto alcune novità sui contributi degli Stati membri. In particolare, la stima delle spese per l'anno successivo, realizzata sin da settembre, è approvata dal gruppo ACP del Consiglio. Pur essendovi meccanismi di aumento dei contributi, è difficile applicarli poiché tendono a modificare le previsioni di spesa degli Stati membri. Il versamento ai FES dei contributi degli Stati membri nei termini impartiti è un obbligo giuridico.*

A fine 2003, la Commissione ha impegnato e corrisposto totalmente un contributo al «Global Health Fund» (170 milioni di euro) che non era previsto nelle stime. Ne è conseguita temporaneamente una penuria di cassa del FES che è stata riassorbita a fine gennaio 2004 con il versamento della prima quota dei contributi degli Stati membri.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Altri rilievi sul contenuto della relazione

15. Nel presentare i propri obiettivi e priorità per l'esercizio 2003, la Commissione ha spiegato i provvedimenti adottati per migliorare la qualità dei progetti e dei programmi (processo di supporto della qualità ed elaborazione di linee guida per l'attuazione), presentando in particolare, in maniera dettagliata, la propria azione a favore di un sostegno di bilancio più cospicuo (807,6 milioni di euro impegnati a questo titolo nel 2003), ma tuttavia differenziato (in alcuni paesi, infatti, questo tipo di finanziamento non è stato concesso, in altri è stato differito a causa di problemi riscontrati dalla Commissione). La Commissione ha presentato nel dettaglio gli strumenti messi a punto nel 2002/2003 per valutare e monitorare la gestione delle finanze pubbliche dei paesi beneficiari di questo tipo di sostegno (ossia un'analisi completa per formulare una diagnosi della situazione iniziale, esami annuali per valutarne l'evoluzione, relazioni annuali redatte dalle delegazioni sotto forma di quadri di indicatori e la definizione di indicatori di performance che consentano di monitorare i risultati della gestione nei settori della sanità, dell'istruzione e delle finanze pubbliche).

16. La Corte prende atto degli sforzi considerevoli compiuti per ridurre il volume degli impegni ancora da liquidare (RDL) non giustificati, in particolare passandoli in rassegna in occasione di seminari organizzati su base regionale. La Commissione ha presentato a grandi linee la riforma in materia di deconcentrazione delle risorse di gestione verso le delegazioni nei paesi ACP. Da questo punto di vista, il 2003 è stato un anno di transizione, in cui sono coesistiti i due modi di gestione, senza che i risultati attesi dalla deconcentrazione siano direttamente percettibili nell'esecuzione del bilancio.

17. Benché sia in corso la ristrutturazione per attività del bilancio generale dell'Unione, che consentirà di visualizzare i costi amministrativi propri di ciascun obiettivo operativo dell'Unione, la Corte osserva che la Commissione non ha dedicato parte della propria relazione sulla gestione finanziaria a questa tematica. Essa raccomanda che tale relazione consenta, in futuro, di identificare i costi di gestione dei FES inclusi nel bilancio generale dell'Unione europea, possibilmente per grandi settori di attività, dal momento che tale informazione dovrebbe essere disponibile, purché possa essere distinta dalle informazioni troppo globali presentate nel bilancio generale al titolo 21.

15. La Commissione conferma che la concessione di aiuti di bilancio è in effetti circostanziata e dipende soprattutto dall'impegno dello Stato beneficiario a migliorare la gestione delle sue finanze pubbliche. Quanto al monitoraggio di queste ultime, i servizi della Commissione hanno l'obiettivo prioritario di trarre il meglio dagli strumenti messi a punto nel 2002/2003 (relazioni e quadri di indicatori, per esempio).

La Commissione partecipa attivamente con la Banca mondiale e diversi Stati membri alle iniziative dirette a individuare, d'accordo con i paesi partner, indicatori di progressione nella gestione delle finanze pubbliche.

16. I primi risultati della deconcentrazione, per esempio la rapidità dell'attuazione, sono già evidenti nelle delegazioni deconcentrate. A causa di questa duplice modalità di gestione (deconcentrata e non deconcentrata) nel 2003, è in effetti difficile allo stadio attuale distinguere chiaramente l'impatto del fenomeno sull'attuazione globale dei FES.

L'autorità di bilancio ha regolarmente ricevuto relazioni sulla deconcentrazione.

17. La Commissione studierà la raccomandazione della Corte. In futuro, l'iscrizione in bilancio dei FES permetterà di muoversi in questa direzione.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Conclusioni

18. La Corte constata che:

- a) la relazione sulla gestione finanziaria, nella sua nuova forma, rappresenta uno sforzo per migliorare la qualità dell'informazione sulla gestione dell'esercizio in causa. La sua facilità di lettura e la sua precisione possono comunque essere ulteriormente migliorate;
- b) l'importanza degli impegni FES nel 2003 deve essere relativizzata. Occorre infatti tenere conto del lungo periodo dedicato alla programmazione in attesa dell'entrata in vigore del nono FES, dell'importo dei sostegni di bilancio concessi e delle risorse finanziarie disponibili;
- c) l'esecuzione dei pagamenti ha risentito della mancanza di risorse finanziarie (270 milioni di euro);
- d) al fine di perfezionare la propria relazione, la Commissione dovrebbe includervi e commentare i costi di gestione dei FES.

19. La Corte ribadisce l'importanza da essa attribuita alla qualità della gestione delle finanze pubbliche. Qualsiasi iniziativa tesa a favorire il sostegno di bilancio presuppone che il discostarsi dalle procedure di gestione concorrente del FES per fare affidamento sulle procedure nazionali dei paesi ACP sia accompagnato da una stretta sorveglianza del rispetto di tutte le condizioni imposte. Trattandosi di un settore in cui l'Unione accetta di correre un rischio elevato, ma tuttavia ponderato, le informazioni dettagliate sul monitoraggio degli interventi si rivelano molto utili.

18.

- a) La Commissione terrà conto delle osservazioni della Corte nelle sue prossime relazioni sulla gestione finanziaria.*
- b) La Commissione evidenzia l'importanza per i paesi ACP di un aumento del 75 % circa degli impegni. La gestione della Commissione corrisponde alle priorità individuate in collaborazione con i paesi e le popolazioni beneficiarie e gli Stati membri, nonché definite nell'accordo di Cotonou. La Commissione ha fatto quanto in suo potere per accelerare l'attuazione del nono FES.*
- c) A fine anno è stato registrato un ritardo di un mese per alcuni pagamenti dovuto a un problema temporaneo di tesoreria.*
- d) La Commissione esaminerà il suggerimento della Corte diretto a individuare tali informazioni all'interno del titolo 21 del bilancio generale.*

19. *La Commissione conviene sull'importanza primordiale della gestione delle finanze pubbliche, in particolare nel contesto del sostegno di bilancio. Continuerà a trasmettere alla Corte e all'autorità di bilancio dell'Unione informazioni precise sul monitoraggio dei suoi interventi.*

CAPITOLO II — DICHIARAZIONE DI AFFIDABILITÀ DELLA CORTE DEI CONTI RELATIVA AI FES

Dichiarazione di affidabilità della Corte dei conti relativa al sesto, settimo, ottavo e nono Fondo europeo di sviluppo (FES) per l'esercizio finanziario 2003

I. La Corte dei conti europea («la Corte») ha esaminato i conti del sesto, settimo, ottavo e nono FES nonché le operazioni sottostanti per l'esercizio finanziario chiuso al 31 dicembre 2003. Questi conti comprendono i rendiconti finanziari, gli stati sull'esecuzione finanziaria, i rendiconti e le informazioni forniti dalla Banca europea per gli investimenti (BEI) ⁽¹⁴⁾. In virtù del regolamento finanziario, la Corte è tenuta a presentare al Parlamento europeo ed al Consiglio una dichiarazione concernente l'affidabilità dei conti nonché la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti, per quanto riguarda la parte delle risorse FES alla cui esecuzione finanziaria provvede la Commissione ⁽¹⁵⁾. La Corte ha svolto l'audit secondo le sue politiche e norme di audit. Queste ultime si basano sulle norme internazionali di audit generalmente accettate, adattate al contesto dei FES. In tal modo la Corte ha ottenuto una base ragionevole a sostegno dei pareri espressi qui di seguito.

II. Affidabilità dei conti

Con riserva dell'impatto dei problemi riguardanti:

- a) i crediti a favore del FES non iscritti all'attivo del bilancio al 31 dicembre 2003 (ordini di riscossione emessi per 27,5 milioni di euro) la cui integralità non può essere garantita dalla Corte in assenza di procedure di controllo interno efficaci ⁽¹⁶⁾ (cfr. paragrafo 21);
- b) gli anticipi (400 milioni di euro), riguardo ai quali la Corte non può affermare con certezza la percentuale da aggiungere ai crediti da accertare, poiché la Commissione non ha indicato separatamente tutti gli importi da riscuotere [cfr. paragrafo 21, lettera b)];
- c) i fondi Stabex, il cui impiego da parte dei paesi ACP non può che essere stabilito dalla Commissione in maniera molto limitata (alla fine del 2003 le informazioni da essa fornite erano ancora incomplete) (cfr. paragrafo 23);
- d) la non iscrizione nel bilancio finanziario dei fondi trasferiti alla BEI e non utilizzati (209 milioni di euro) (cfr. paragrafo 22);

la Corte è del parere che gli stati sull'esecuzione finanziaria dell'esercizio 2003 e i rendiconti finanziari al 31 dicembre 2003 riflettano fedelmente le entrate e le spese del sesto, settimo, ottavo e nono FES per l'esercizio e la loro situazione finanziaria al termine dello stesso.

⁽¹⁴⁾ Conformemente alle disposizioni dell'articolo 96, paragrafo 1, e degli articoli 100, 101 e 125, paragrafo 2, del regolamento finanziario applicabile al nono FES; si tratta, concretamente, di una parte dei bilanci e dei rendiconti finanziari associati compilati dal contabile e, dall'altra, dei conti di gestione comprendenti alcune tabelle elaborate dall'ordinatore principale in collaborazione con il contabile. Questi rendiconti sono presentati per ognuno dei quattro FES, in forma consolidata. La presente dichiarazione non riguarda i rendiconti finanziari e le informazioni forniti dalla BEI (cfr. nota 15).

⁽¹⁵⁾ Conformemente all'articolo 103, paragrafo 3, del regolamento finanziario suddetto; ciò implica, in riferimento all'articolo 1 del medesimo regolamento, che la dichiarazione non copre la parte delle risorse del nono FES gestite dalla BEI sotto la sua responsabilità (per gli importi in causa, cfr. nota 5 della **tabella 2** del capitolo I).

⁽¹⁶⁾ Nella sua dichiarazione, il direttore generale della DG Bilancio ha espresso due riserve sulla contabilità del FES, una sui limiti legati alla concezione obsoleta del sistema contabile per una presentazione più moderna della situazione patrimoniale, l'altra sulla gestione contabile (cfr. inoltre paragrafo 1.8 del capitolo 1, parte relativa al bilancio generale).

III. Legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti

Analisi dei sistemi di supervisione e di controllo

Come per l'esercizio 2002, in cui aveva evidenziato una serie di deficienze negli audit sui progetti FES e l'insufficienza dei controlli chiave sul rispetto delle clausole contrattuali e sull'effettiva esecuzione dei lavori, delle forniture e dei servizi fatturati, la Corte, nel 2003, non ha potuto basarsi pienamente, ai fini della dichiarazione di affidabilità, sui sistemi di supervisione e di controllo della Commissione, per le seguenti ragioni:

- a) la Commissione ha proseguito, nel 2003, l'introduzione nei propri servizi centrali delle *norme di controllo interno* adottate nel 2001 ⁽¹⁷⁾, la cui portata è tuttavia limitata poiché la loro applicazione presso le delegazioni segue il processo di deconcentrazione (che sarà ultimato solo alla fine del 2004) e le misure attuate non sono coordinate (cfr. paragrafi 25-31);
- b) i *piani d'azione* introdotti in occasione della relazione annuale di attività 2002, o stabiliti nel 2003, hanno sortito effetti a livello della strutturazione degli audit esterni, del seguito dato alle conclusioni di audit, dell'analisi dei rischi connessi agli aiuti esterni e del trattamento degli importi da recuperare. Il loro proseguimento e la loro applicazione integrale dovrebbero fornire, in futuro, alla Commissione un quadro efficace, soprattutto a livello delle delegazioni (cfr. paragrafi 32-36);
- c) i sistemi di supervisione e di controllo che coprono, a livello delle delegazioni e degli stati ACP, l'aggiudicazione dei contratti e i pagamenti sono, in genere, ben concepiti, ma la loro applicazione può essere migliorata (cfr. paragrafi 37-43).

Audit delle operazioni

L'audit delle operazioni è basato sulla documentazione disponibile presso la Commissione a Bruxelles e, ove opportuno, presso le delegazioni negli Stati ACP, nonché su controlli in loco, svolti in sei di questi Stati, per verificare l'effettiva esecuzione dei lavori, delle forniture e dei servizi. La Corte precisa che per quanto riguarda le spese a sostegno del bilancio, il controllo della legittimità e della regolarità non è andato oltre la fase del versamento dell'aiuto al bilancio degli Stati beneficiari (cfr. paragrafi 7, 19 e 46). L'audit non ha palesato problemi particolari.

Conclusioni sulla legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti

Le conclusioni sono fondate sull'analisi dei sistemi di supervisione e di controllo, sul controllo di una serie di operazioni e sull'analisi della relazione annuale di attività e la dichiarazione del direttore generale dell'Ufficio di cooperazione EuropeAid. Basandosi su questi elementi, la Corte ritiene che i problemi incontrati non siano rilevanti e che le entrate contabilizzate, le dotazioni FES, gli impegni e i pagamenti dell'esercizio siano, nel complesso, legittimi e regolari.

6 e 7 ottobre 2004
Juan Manuel FABRA VALLÉS
Presidente

Corte dei conti europea
12, rue Alcide De Gasperi, L-1615 Lussemburgo

⁽¹⁷⁾ SEC(2001) 875 adottato dalla Commissione il 27 giugno 2001.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

*Informazioni a sostegno della dichiarazione di affidabilità***Affidabilità dei conti**

20. La versione provvisoria dei conti, presentata in ritardo il 22 giugno 2004 ⁽¹⁸⁾, era incompleta ⁽¹⁹⁾. La versione definitiva deve essere presentata, al più tardi, il 15 ottobre 2004 ⁽²⁰⁾. Per la prima volta, tali conti, corredati di una relazione sulla gestione finanziaria ⁽²¹⁾, devono essere pubblicati nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*. Le osservazioni esposte al punto II della dichiarazione di affidabilità sono basate sulle seguenti constatazioni.

21. Il totale degli ordini di riscossione emessi, e non ancora incassati alla fine del 2003, per un valore di 27,5 milioni di euro, non rappresenta il totale dei crediti:

- a) i crediti generati dai progetti (anticipi da recuperare, spese non ammissibili, etc.) non sono sistematicamente registrati dai servizi centrali della Commissione o dalle delegazioni. Queste si limitano spesso a contabilizzare come entrate (pagamenti negativi) gli importi che i debitori terzi hanno effettivamente potuto rimborsare. Inoltre, in mancanza di un monitoraggio extracontabile dei crediti, la Commissione non può quantificare l'importo effettivo dei crediti da accertare per i progetti alla fine del 2003 ⁽²²⁾;
- b) nei 400 milioni di euro di anticipi rilevati non regolarizzati da oltre 18 mesi, la Commissione non ha individuato tutti gli importi non giustificati da recuperare o da saldare. La Corte non può stabilire quale parte degli anticipi debba essere recuperata e inclusa nei crediti.

21.

- a) *Esiste un monitoraggio degli anticipi da recuperare e questo punto è anche oggetto di un capitolo della relazione sulla gestione. Nel 2003 è stato intrapreso un particolare lavoro di analisi e monitoraggio degli anticipi che ha permesso di recuperare 56,2 milioni di euro.*

Dal 1° gennaio 2005, l'introduzione della contabilità per competenza consentirà di presentare accantonamenti per gli ordini di riscossione potenziali.

- b) *La Commissione insiste sugli sforzi prodotti per il 2003, in particolare sull'importantissimo lavoro di rilevamento degli anticipi e sul fatto che esiste un controllo molto accurato delle azioni da intraprendere al riguardo.*

⁽¹⁸⁾ Anziché il 30 aprile 2004, conformemente agli articoli 102 e 135 del regolamento finanziario suddetto (il progetto preliminare era stato trasmesso il 28 maggio 2004).

⁽¹⁹⁾ Per quanto riguarda le informazioni sulle risorse del FES gestite dalla BEI, di cui agli articoli 96 e 125, paragrafo 2, del regolamento finanziario del nono FES, la Commissione non ha trasmesso alla Corte l'evoluzione delle dotazioni nell'arco dell'esercizio, né gli importi degli impegni e dei pagamenti per paese. Essa ha ricevuto questi elementi supplementari da parte della BEI solo il 24 agosto 2004.

⁽²⁰⁾ In conformità dell'articolo 103, paragrafo 2, e dell'articolo 135 del regolamento finanziario suddetto (una versione, in linea di massima definitiva, dei conti è stata trasmessa ufficialmente alla Corte il 14 settembre 2004).

⁽²¹⁾ Conformemente all'articolo 96, paragrafo 2, del regolamento finanziario suddetto.

⁽²²⁾ Nella sua dichiarazione, il direttore generale della DG Bilancio ha espresso due riserve sulla contabilità del FES, una sui limiti legati alla concezione obsoleta del sistema contabile per una presentazione più moderna della situazione patrimoniale, l'altra sulla gestione contabile (cfr. inoltre paragrafo 1.8 del capitolo 1, parte relativa al bilancio generale).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

22. Taluni fondi trasferiti alla BEI nel 2003 (209 milioni di euro) o anteriormente ad altre istituzioni internazionali e non ancora interamente utilizzati da queste ultime, non sono stati iscritti all'attivo del bilancio.

23. A seguito di precedenti osservazioni della Corte, la Commissione ha intrapreso nel 2003 un inventario dell'impiego dei fondi Stabex trasferiti sui conti locali dei paesi beneficiari, il cui esborso a livello locale rimane soggetto all'approvazione delle delegazioni (cfr. paragrafi 63-68). Alla fine del 2003, le informazioni raccolte dalla Commissione presso gli Stati ACP interessati non erano ancora complete. La Corte ritiene che la Commissione dovrebbe includere i risultati, seppure parziali, di tale inventario nella sua relazione sulla gestione finanziaria, riportandone i dettagli nell'allegato ai conti sull'esecuzione finanziaria.

Legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti

24. Le osservazioni formulate al punto III della dichiarazione di affidabilità sono fondate su un'analisi dei sistemi di supervisione e di controllo del FES, sull'esame di un campione di operazioni sottostanti e sull'analisi della relazione annuale di attività, nonché sulla dichiarazione del direttore generale dell'EuropeAid. Le conclusioni principali sono espone nei paragrafi seguenti.

Analisi dei sistemi di supervisione e di controllo

I sistemi di supervisione e di controllo a livello della Commissione sono in via di miglioramento**Applicazione delle norme di controllo interno**

25. L'EuropeAid, che provvede all'esecuzione del FES, ha proseguito nel 2003 l'introduzione delle varie *norme di controllo interno* adottate dalla Commissione nel 2001. L'applicazione delle norme di controllo interno da parte delle delegazioni avviene parallelamente all'applicazione delle norme nell'ambito dei servizi centrali e all'avanzamento del processo di deconcentrazione che sarà completato solo alla fine del 2004. A livello dei servizi centrali, la Corte può trarre le seguenti conclusioni, basate in particolare sui risultati dell'analisi delle norme di controllo interno condotta dai diversi servizi della Commissione.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

22. La Commissione ritiene che tali movimenti corrispondano al pagamento di agenti esterni operanti a suo nome e che siano, in quanto tali, pagamenti a tutti gli effetti e non semplici movimenti interni di tesoreria fra conti controllati dal contabile del FES. La Commissione evidenzia inoltre che i dettagli degli importi residui relativi a queste operazioni al 31 dicembre 2003 sono ripresi nella tabella 4.2.3 della relazione di esecuzione finanziaria.

Dal 2005, a seguito dell'introduzione della contabilità per competenza, tali operazioni (prefinanziamento corrisposto a intermediari) figureranno fra gli attivi di bilancio, conformemente alle disposizioni dell'articolo 135, paragrafo 3, del regolamento finanziario applicabile al nono FES.

23. La Commissione ha raccolto informazioni per l'80 % dei paesi interessati, relative al 97 % dell'importo totale dello Stabex del settimo e dell'ottavo FES.

La Commissione intende includere le informazioni relative al conto locale Stabex in un inventario. I conti locali, sebbene la Commissione debba cofirmarli per utilizzarli, non sono di sua proprietà. Tale inventario dettagliato va pertanto accluso alla relazione sulla gestione finanziaria. Seguendo la raccomandazione della Corte, viene inclusa nel bilancio per l'esercizio 2003 una nota al riguardo.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

26. Ciascuna direzione generale doveva introdurre *disposizioni appropriate in materia di supervisione*, soprattutto, se necessario, attraverso un controllo ex post su un campione di operazioni. Nel 2003 è stata creata a livello dell'EuropeAid una cellula di controllo ex post della gestione finanziaria, i cui compiti consistono principalmente nell'individuare gli errori ricorrenti dei sistemi di gestione finanziaria e di controllo interno e nel proporre misure destinate a correggere le deficienze riscontrate. Circa 1 800 operazioni a rischio hanno quindi formato oggetto di un controllo ex post approfondito. Si tratta di ordini di riscossione, di importi residui da riscuotere, di anticipi non regolarizzati, di garanzie e di cauzioni. Tra le principali conclusioni della cellula di controllo ex post figurano osservazioni relative ai controlli sugli anticipi in sospeso e sui recuperi. Nei progetti FES sono stati rilevati anticipi non regolarizzati da oltre 18 mesi, per oltre 400 milioni di euro. I diversi servizi competenti sono stati inoltre invitati a curare la riscossione di 27,5 milioni di euro.

27. Il sistema di supervisione è completato da una cellula di controllo ex ante istituita provvisoriamente a titolo di precauzione. Tale cellula non costituisce, di per sé, un elemento raccomandato dalle norme di controllo interno. Essa ha iniziato i propri lavori nel giugno 2003 presso la direzione ordinatrice del FES e ha esaminato 540 operazioni su un totale di 5 261 (concernenti sia impegni che pagamenti). Gli errori individuati attraverso il controllo ex ante non sono rilevanti.

28. Oltre a queste due cellule, la supervisione delle operazioni prevede altre attività, come l'elaborazione di check-list per l'esecuzione di impegni e pagamenti, riunioni fra unità e missioni di controllo presso le delegazioni. In generale, la supervisione è più ampia che non in passato, ma rimane eterogenea. Per renderla più efficiente, è necessario un coordinamento per stabilire quale tipo di controllo garantisca un determinato aspetto della legittimità e della regolarità delle operazioni sottostanti.

29. Conformemente alle norme di controllo interno, l'EuropeAid ha sviluppato anche la propria *struttura di audit interno (IAC)*. Per quanto riguarda il FES, nel 2003 sono stati valutati, nel quadro della deconcentrazione, il carico di lavoro delle delegazioni (missione in Mali) e della sede centrale nonché i progressi compiuti nell'applicazione delle norme di controllo interno per la direzione ordinatrice. È stato svolto inoltre un lavoro importante che ha permesso di individuare i principali rischi e lacune dei sistemi di supervisione e di controllo dell'EuropeAid. Nella sua relazione annuale sull'esercizio 2002, la Corte ha sottolineato alcuni di questi rischi e lacune, in particolare quelli legati ai controlli sull'effettiva esecuzione dei servizi, dei lavori e delle forniture pagati dal FES.

26. *Gli anticipi sono un mezzo normale e regolare per garantire l'attuazione efficace di numerosi progetti di aiuto e sono oggetto di monitoraggio.*

28. *EuropeAid continua a lavorare per l'ulteriore rafforzamento e razionalizzazione delle misure già attuate. A tal fine è stato avviato nel 2004 un processo di armonizzazione (guida finanziaria, controllo ex post centralizzato, check-list, ecc.).*

29. *La Commissione è consapevole dei rischi insiti nella gestione degli stanziamenti del FES. L'attuazione di sistemi rafforzati di controllo, di monitoraggio e di audit regolari permettono di minimizzarli.*

Stando alla dichiarazione annuale del direttore generale, nessuna delle carenze accertate era di tipo materiale.

Come si legge nella risposta al punto 30 della relazione annuale 2002 della Corte dei conti, la Commissione ritiene che l'insieme dei sistemi di controllo attuati per i FES consente di garantire la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti. Il sistema permette di intervenire per colmare eventuali carenze delle autorità locali.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

30. Per quanto riguarda le *informazioni ad hoc in materia di gestione*, le «relazioni sulla gestione dell'aiuto esterno» (EAMR), concepite alla fine del 2002 (23), sono state introdotte nel 2003. Tali relazioni costituiscono lo strumento di informazione periodica con cui le delegazioni, alle quali sono state devolute le responsabilità gestionali, trasmettono alla sede le informazioni più importanti sulla gestione, i pagamenti e gli audit esterni riguardanti i principali progetti. Un formato standard è stato diffuso e utilizzato dalle delegazioni interessate. Nel marzo 2004, tuttavia, la Commissione non disponeva ancora di tutte le EAMR, la cui trasmissione sarebbe dovuta avvenire entro il 31 gennaio 2004. Oltre a fornire ai servizi centrali informazioni specifiche in materia di gestione, tali relazioni costituiscono una base per le relazioni annuali del direttore interessato e del direttore generale nonché per la relativa dichiarazione.

31. Per quanto riguarda la *segnalazione di irregolarità*, che costituisce una delle norme di controllo interno, nel 2003 sono state comunicate all'OLAF informazioni su tre casi di frode presunta relativi al FES (Sierra Leone, Papuasiasia-Nuova Guinea e Repubblica dominicana). Le delegazioni, che sono più vicine ai beneficiari, sono più esposte e meglio informate sui casi di irregolarità rispetto ai servizi centrali. A tal fine, la Commissione deve proseguire gli sforzi intrapresi per sensibilizzare maggiormente il proprio personale riguardo a tali questioni.

Esecuzione dei piani di azione

32. Oltre all'applicazione delle norme di controllo interno, la Corte ha inoltre esaminato i *piani d'azione* destinati a rafforzare i sistemi di supervisione e di controllo. I piani d'azione sono stati stabiliti a seguito della relazione annuale di attività 2002 del direttore generale dell'EuropeAid o delle necessità constatate nel 2003.

33. Per quanto riguarda gli *audit esterni*, alcune unità dei servizi centrali forniscono alle delegazioni e alle direzioni operative un supporto ad hoc. Esse hanno elaborato dei modelli standard di specifiche contrattuali, al fine di armonizzare gli audit svolti da società esterne sulla grande maggioranza dei progetti finanziati. Il piano di audit 2003 della sede centrale ha previsto una trentina di audit (affidati a società esterne) riguardanti i FES, un numero più elevato rispetto agli anni precedenti. È stato messo a punto un nuovo strumento informatico, *CRIS Audit*, che alla fine del 2003, tuttavia, funzionava ancora solo parzialmente; tale strumento consente ai servizi centrali di seguire la programmazione e di monitorare l'esecuzione degli audit esterni, ma non essendo connesso al sistema di informazione finanziaria, non permette di valutare la copertura degli audit. A termine, *CRIS Audit* sarà esteso alle attività di audit di tutte le delegazioni.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

30. *Le relazioni sulla gestione dell'aiuto esterno (EAMR) sono lo strumento in materia di gestione degli aiuti esterni con cui le delegazioni decentralizzate trasmettono informazioni ai direttori competenti (ordinatori sub-delegati) di EuropeAid e ai direttori generali per le relazioni esterne e per lo sviluppo. In questo senso costituiscono una delle fonti di informazioni utilizzate dai direttori per riferire sulle attività ai direttori generali. In quanto tali le EAMR non sono utilizzate per redigere la relazione annuale del direttore generale né la dichiarazione. Le istruzioni impartite alle delegazioni indicano invece molto chiaramente che l'aver stabilito un EAMR non dispensa il capo delegazione dalla responsabilità di informare in tempi utili il direttore interessato dei problemi/aspetti specifici di competenza di quel direttore in qualità di ordinatore degli stanziamenti gestiti dalla delegazione.*

31. *Conformemente alle norme di controllo interno, le delegazioni sono informate della procedura da esperire nei casi di individuazione di irregolarità o sospetto di frode, nonché dei contatti da mantenere con l'OLAF. Tutti i nuovi membri del personale e tutti i funzionari che si preparano a prestare servizio in una delegazione frequentano un corso obbligatorio che li sensibilizza alla lotta contro le irregolarità. Il corso è accessibile anche a tutti gli altri funzionari.*

33. *Indipendentemente dal piano di audit della sede, la somma dei piani delle delegazioni per il 2003 comprende, al 1° luglio 2004, 192 audit.*

Per altro, nel 2004 è stato istituito il sistema Cris Audit per il FES. Ciò nondimeno, esiste già un sistema di reporting relativo agli audit che riprende le informazioni sullo svolgimento dell'audit (mandati standard, buono d'ordine, missione, relazione provvisoria, ecc.) e sulle principali constatazioni dei revisori.

(23) Nota AIDCO/HCS D(2002) 37709.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

34. Nonostante la disponibilità di molteplici strumenti, rimane difficile stabilire il grado di garanzia complementare fornito dagli audit esterni in merito alla legittimità e alla regolarità delle operazioni sottostanti del FES. L'efficacia del *monitoraggio delle conclusioni di audit* rimane, infatti, limitata, a causa dell'uso assai diverso che ne viene fatto dalle varie parti in causa. Dopo i progressi compiuti con la standardizzazione delle condizioni specifiche contrattuali, ora è necessario adoperarsi per migliorare il seguito dato alle conclusioni degli audit.

35. L'azione 2 che figura nella sintesi delle relazioni annuali di attività e delle dichiarazioni dei direttori generali per il 2001 prevedeva lo svolgimento di un'analisi dei rischi connessi agli aiuti esterni. Un documento di lavoro sulla descrizione di questi rischi è stato elaborato dalla Commissione nel 2003 ⁽²⁴⁾. L'analisi e le misure in esso preconizzate tengono conto delle diverse modalità di attuazione degli aiuti esterni, ossia l'attuazione centralizzata, decentrata e congiunta. Questo approccio appropriato dell'analisi e della gestione dei rischi deve continuare ad essere applicato per ciascuno strumento di aiuto e per tipo di progetto, al fine di apportare un utile contributo al rafforzamento dei sistemi di supervisione e di controllo.

36. Nel 2003, la cellula di controllo ex post della gestione finanziaria ha condotto un piano d'azione specifico volto all'incasso del saldo ancora da riscuotere, di 27,5 milioni di euro concernenti i progetti e dovuti al FES da debitori terzi. Questa azione ha permesso di ripartire, fra l'ordinatore e il contabile del FES, la responsabilità delle riscossioni da intraprendere a tale titolo. Essa ha evidenziato carenze nel coordinamento fra ordinatore e contabile del FES, nonché le difficoltà incontrate dalla Commissione nell'applicare le disposizioni che disciplinano i crediti e le riscossioni. Inoltre, non è stata adottata alcuna modalità operativa per dar corso ai nuovi ordini di riscossione che scaturiranno dai progetti a partire dall'esercizio 2003.

34. Il livello di programmazione e di monitoraggio delle conclusioni di audit corrisponde a quello della gestione del progetto oggetto di revisione contabile, il che consente una resa migliore in termini di sfruttamento dei risultati.

La Commissione concorda sulla necessità di realizzare progressi di coordinamento nel monitoraggio delle conclusioni degli audit, ragion per cui ha attuato nel 2004 un sistema di reporting al riguardo.

35. La Commissione terrà conto dell'osservazione della Corte.

36. Nel 2003, a seguito dell'adozione del piano d'azione specifico, i servizi dell'ordinatore e del contabile del FES hanno posto in essere un meccanismo di monitoraggio degli ordini di riscossione che, malgrado le difficoltà specifiche della procedura di riscossione nell'ambito del FES, legate soprattutto alle norme giuridiche applicabili e al funzionamento del sistema informatico OLAS, ha permesso notevoli progressi. Grazie a un coordinamento e a una cooperazione migliori fra i due servizi, si sono registrati progressi anche in vista della creazione di nuove modalità operative nell'ambito dell'OLAS, dirette a facilitare il monitoraggio e la liquidazione degli ordini di riscossione.

L'attuazione, nel 2004, di un sistema di controllo ex post delle operazioni nell'ambito di EuropeAid permetterà di calare la problematica degli ordini di riscossione in un contesto di controllo più vasto e integrato a complemento delle attività regolari di riscossione effettuate dagli ordinatori sub-delegati.

Anche il processo di deconcentrazione che avvicina la gestione alla pratica in loco dovrebbe permettere di rendere più efficace la gestione degli ordini di riscossione.

⁽²⁴⁾ Documento SEC(2004) 318.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

I sistemi di supervisione e di controllo a livello degli Stati ACP sono, generalmente, ben concepiti

37. I sistemi di supervisione e di controllo del FES sono fondati sul partenariato fra gli Stati ACP e la Commissione europea. Per quanto concerne l'attribuzione dei contratti e l'esecuzione dei pagamenti, i principali soggetti del partenariato sono l'ordinatore nazionale (il Ministro delle finanze o degli affari esteri) e il capo delegazione, che si basano sui controlli effettuati da altri attori, tra i quali figurano i Ministeri tecnici degli Stati ACP, unità di gestione dei programmi, missioni di controllo finanziate attraverso i progetti, assistenti tecnici ed esperti esterni, quali ingegneri consulenti e auditor del settore privato.

38. La Corte ha svolto controlli in loco in sei Stati ACP (Kenya, Mali, Mauritania, Senegal, Papuaia-Nuova Guinea e Isole Salomon) al fine di esaminare i sistemi di supervisione e di controllo del FES. Per quanto riguarda lo Stabex, la Corte ha inoltre esaminato in loco un campione di pagamenti finali a favore dei beneficiari dei programmi Stabex, effettuati attraverso il conto locale su cui vengono depositati i fondi.

39. Per quanto concerne l'attribuzione degli appalti e l'esecuzione dei pagamenti nei sei Stati ACP visitati, i sistemi di supervisione e di controllo sono apparsi, nell'insieme, ben congeniati, tranne in alcuni rari casi in cui sono state constatate inosservanze della normativa applicabile in materia.

40. Quanto al funzionamento dei sistemi di supervisione e di controllo relativi ai pagamenti, gli ordinatori nazionali incaricati, in virtù dell'accordo di Cotonou, di autorizzare e liquidare le spese del FES, non hanno sempre verificato che i controlli chiave relativi alle fatture fossero eseguiti correttamente da loro stessi o dalle altre parti in causa. Alcuni controlli chiave, pertanto, non sono stati effettuati, specie per quanto concerne la conformità dei lavori, delle forniture o dei servizi forniti alle specifiche contrattuali e il rispetto delle clausole finanziarie dei contratti (revisione dei prezzi, carattere appropriato delle cauzioni, applicazione dei tassi di cambio corretti, pagamento di una parte del contratto in euro anziché in valuta locale, etc.). I capi delegazione, incaricati di approvare le autorizzazioni di pagamento, hanno il compito di rimediare alle deficienze degli ordinatori nazionali. In alcuni casi, però, non hanno verificato l'affidabilità di tali controlli chiave, anche per quanto concerne l'impiego dei fondi Stabex da parte dei beneficiari finali.

40. *Nella maggior parte degli ACP il FES finanzia l'attuazione di programmi di assistenza presso gli ordinatori nazionali allo scopo di aumentare significativamente la capacità di supervisione e di controllo.*

Nell'ambito della deconcentrazione, le delegazioni sono state potenziate in modo da garantirne la piena responsabilità.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

41. Le delegazioni in cui il processo di deconcentrazione è stato realizzato, utilizzano ora, al momento dell'emissione degli ordini di pagamento, delle check-list, il che rappresenta un notevole passo avanti. Talvolta, alcuni controlli vi sono registrati come effettuati e senza anomalie, benché ciò non corrisponda a realtà (come nel caso, ad esempio, dell'assenza di una garanzia bancaria valida da parte di un contraente).

42. Il seguito dato alle conclusioni e alle raccomandazioni espresse successivamente a audit esterni dei progetti rimane eterogeneo e limitato, a causa del ritardo cronico delle relazioni di audit e della finalità spesso amministrativa attribuitevi dalle delegazioni: le relazioni di audit fungono troppo spesso da semplice giustificativo per la chiusura di un progetto o per il riapprovvigionamento di una cassa anticipi, senza condurre alle rettifiche necessarie.

43. Per quanto concerne lo Stabex, la Commissione si è messa in una situazione che non le consente di controllare l'impiego totale dei fondi, poiché tollerato che gli ordinatori nazionali non ne rendessero conto, nonostante l'articolo 212 della convenzione di Lomé modificata prescriva tale obbligo. Parimenti, le missioni della Corte hanno permesso di constatare dei movimenti nei conti bancari locali (su cui vengono depositati i fondi Stabex) non autorizzati dal capo delegazione (Kenya e Mauritania), nonché casi in cui quest'ultimo ha ordinato determinati movimenti di fondi benché il suo nome non figurasse nell'elenco dei firmatari autorizzati, elenco peraltro scaduto e tuttavia utilizzato dalla banca (Senegal).

Conclusione relativa ai sistemi di supervisione e di controllo

44. I sistemi di supervisione e di controllo del FES coprono un ampio spettro di dispositivi e di obiettivi. Il rinnovamento di questi sistemi e controlli è stato avviato nel corso dell'esercizio 2003. Sarà necessario attenderne il consolidamento per misurarne l'effettivo contributo alla legittimità e alla regolarità delle operazioni sottostanti. Allo stadio attuale, è tuttavia necessario introdurre un maggiore coordinamento, al fine di evitare doppi controlli e la non copertura di aree che presentano rischi significativi, tra cui quelle evidenziate dalle anomalie riscontrate dalla Corte. In particolare, si tratterà di applicare pienamente a livello delle delegazioni le misure di controllo e le conclusioni dei vari servizi di verifica della Commissione. I movimenti di fondi Stabex devono peraltro formare oggetto di un livello di controllo interno appropriato.

41. *L'uso di check-list è stato introdotto e formalizzato nel 2002. La Commissione lavora al controllo della qualità dell'uso delle check-list e delle missioni di controllo e ha istituito un ciclo di formazioni per funzionari.*

42. *La Commissione desidera sottolineare quanto segue:*

- 1) *un numero cospicuo di audit finanziari relativi ai programmi a preventivo si tiene effettivamente a fine azione in quanto necessari per il pagamento finale;*
- 2) *gli audit finanziari dei contratti di sovvenzione sono commissionati dal beneficiario del contratto secondo regole precise stipulate dal contratto stesso (vedi anche la risposta al punto 34).*

43. *A norma dell'articolo 212 l'ordinatore nazionale riferisce sull'uso dei fondi da parte dei paesi beneficiari. Il flusso d'informazioni che perviene alla Commissione non è omogeneo. Fatta questa constatazione e sulla scorta delle raccomandazioni della Corte, nel 2003 è stato varato un inventario globale per permettere il rilevamento completo dei fondi.*

44. *Sulla base dell'inventario intrapreso, la Commissione elabora nuovi orientamenti, più precisi e dettagliati, per l'utilizzo dei fondi Stabex allo scopo di garantire un monitoraggio e un utilizzo migliore dei fondi inutilizzati.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Audit delle operazioni

45. Un campione di **49** pagamenti è stato esaminato, in base alla documentazione disponibile presso i locali della Commissione a Bruxelles e, ove necessario, presso le delegazioni negli Stati ACP. Altri **37** pagamenti, nonché i relativi impegni globali e specifici, sono stati esaminati nell'ambito dei controlli in loco svolti in sei Stati ACP selezionati per valutare il funzionamento dei sistemi di supervisione e di controllo, soprattutto per quanto concerne l'effettiva esecuzione dei lavori, delle forniture o dei servizi oggetto della documentazione.

46. Per il sostegno di bilancio diretto (cfr. paragrafo 19), il quadro normativo dei FES offre diverse possibilità di valutazione o di deroga. I controlli di legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti si limitano pertanto a verificare che sia stata effettivamente compiuta una valutazione adeguata delle condizioni applicazioni in materia. Al momento dell'esecuzione degli impegni finanziari, le valutazioni iniziali non sono sufficientemente formalizzate per quanto concerne il rispetto di ciascun criterio dell'articolo 61, paragrafo 2, dell'accordo di Cotonou. Tale formalizzazione, specie per quanto concerne la trasparenza, l'affidabilità e l'efficacia della gestione delle finanze pubbliche, è indispensabile per giudicare in seguito il miglioramento della gestione, condizione essenziale per la concessione di ulteriori sostegni. I criteri stabiliti per erogare ulteriori fondi consistono, perlopiù, in indicatori macroeconomici, i quali forniscono solo informazioni parziali in materia di gestione delle finanze pubbliche.

46. Per quanto riguarda l'adozione degli impegni finanziari, la Commissione, nelle proposte di finanziamento presentate agli Stati membri, include sistematicamente una valutazione della situazione macroeconomica e delle finanze pubbliche che, avvalendosi dei dati più recenti, analizza i temi e la problematica oggetto dei criteri di cui all'articolo 61, paragrafo 2. Tale valutazione deve in linea di principio apportare gli elementi d'informazione richiesti al paragrafo 3.4 della guida metodologica sull'aiuto di bilancio pubblicata nel marzo 2002.

È peraltro opportuno ricordare i grandi principi che governano l'esborso delle quote del sostegno di bilancio:

- per le quote fisse, il mantenimento dell'equilibrio macroeconomico, verificato alla luce di un programma con le istituzioni di Bretton Woods;
- per le quote di performance o variabili, gli indicatori possono essere di natura diversa: indicatori di risultato (che riflettono l'attuazione delle strategie di riduzione della povertà); indicatori generali di performance di bilancio (tasso di esecuzione, termini di pagamento, ecc.); indicatori di processo legati a riforme settoriali o alla gestione delle finanze pubbliche.

La Commissione condivide la preoccupazione della Corte circa l'importanza di un monitoraggio approfondito e rigoroso della situazione delle finanze pubbliche negli Stati membri che beneficiano di aiuti di bilancio. Il quadro di analisi delle finanze pubbliche, comprendente 28 indicatori e messo a punto con altri donatori nell'ambito del programma congiunto per la spesa pubblica e la responsabilità finanziaria (PEFA), è stato testato in diversi Stati ACP nel 2004 per diventare operativo nel 2005. Per finire, dal 2003 la sede di EuropeAid ha messo a punto una bozza di monitoraggio della gestione delle finanze pubbliche, che permette alle delegazioni di riferire semestralmente su questo tema.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Impegni finanziari

47. A norma dell'articolo 17, paragrafo 2, dell'allegato IV dell'accordo di Cotonou, la convenzione di finanziamento fra la Commissione e uno o più Stati ACP deve essere stipulata entro i 60 giorni successivi alla decisione dell'organo decisionale comunitario. Per la Corte, la firma, da entrambe le parti, di una convenzione di finanziamento è l'unica prova della sua esistenza. Su un campione di oltre un centinaio di nuovi impegni del 2003, le cui dimensioni si avvicinano a quelle della popolazione totale degli impegni finanziari imputati all'esercizio, l'82 % ha formato oggetto di una convenzione di finanziamento firmata nei 60 giorni successivi alla decisione. Quanto al restante 18 %, il 3 % ⁽²⁵⁾ delle convenzioni è stato firmato dopo oltre 120 giorni dalla decisione iniziale. Questa situazione rappresenta un miglioramento rispetto agli esercizi precedenti. La Commissione deve tuttavia indicare come intenda garantire che le convenzioni vengano stabilite, d'ora in avanti, entro il termine di 60 giorni.

Impegni giuridici specifici

48. Gli errori relativi agli impegni giuridici specifici erano sporadici, poco numerosi e di scarsa rilevanza:

- a) le garanzie a sostegno dei contratti presentano irregolarità ricorrenti; in alcuni casi non vengono costituite garanzie, in altri lo sono parzialmente, in altri ancora vengono costituite oltre i termini previsti dalla normativa;
- b) vi sono ancora dei casi in cui i contratti hanno subito modifiche sostanziali, a seguito delle quali l'importo finale effettivo ha superato i limiti stabiliti dalla normativa per le modifiche autorizzate;
- c) talune delegazioni sono solite firmare senza apporre la data, oppure non ne esigono l'apposizione, da parte dei contraenti e dell'ordinatore nazionale, sui contratti che approvano. A causa di questa anomalia, è difficile per le delegazioni garantire l'applicazione delle disposizioni regolamentari quando queste sono basate direttamente sulla data della firma dei contratti (ad esempio, per verificare che l'ordinatore nazionale abbia approvato il contratto solo previa costituzione di una garanzia di buona esecuzione da parte del titolare dell'appalto).

47. *Stipulare una convenzione di finanziamento entro il termine di 60 giorni non ne implica la firma. La Commissione ammette tuttavia che questa regola introduce il requisito di diligenza nell'attuazione della decisione di finanziamento. È quanto peraltro accade nella maggior parte dei casi, lo indicano le percentuali stesse riportate dalla Corte.*

La percentuale delle convenzioni di finanziamento firmate dalla Commissione entro il termine dei 60 giorni è all'incirca del 99 %. Fanno eccezione i rari casi (in particolare i sostegni di bilancio diretti) in cui le condizioni per la stipula della convenzione risultano non sussistere più una volta assunta la decisione e occorre pertanto, per mantenere una buona gestione finanziaria, aspettare che ricorrano nuovamente prima di procedere alla firma.

48.

- a) *La Commissione ha preso misure per migliorare il monitoraggio delle garanzie bancarie; è stato messo a punto un modulo ad hoc tramite l'OLAS e sono state inviate istruzioni alle delegazioni.*

La Commissione si permette di osservare che la Corte non ha rilevato alcun impatto finanziario negativo conseguente a tale constatazione.

- c) *La Commissione ricorda che la firma delle delegazioni sigla l'approvazione del contratto. La data di tale approvazione non ha dunque valore contrattuale come invece la firma dei contraenti.*

⁽²⁵⁾ Queste convenzioni riguardano poco meno dell'1 % degli importi stabiliti.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Pagamenti

49. Gli errori relativi alla sostanza dei pagamenti erano sporadici, poco numerosi e di scarso rilievo; essi riguardavano:

- a) pagamenti non conformi alle clausole contrattuali (in termini di prezzo, modalità di pagamento, natura e quantità di articoli);
- b) il rimborso di spese non ammissibili, in quanto non previste dal contratto;
- c) il rimborso di spese i cui giustificativi, esplicitamente richiesti dal contratto, non sono stati forniti dal richiedente;
- d) il pagamento di prestazioni di servizi, di lavori o di beni per i quali non è stata precedentemente ottenuta una ragionevole garanzia dell'effettiva esecuzione o fornitura.

50. Questi errori sono accompagnati da errori più frequenti nell'attuazione delle procedure, la cui eventuale incidenza sulla sostanza stessa dei pagamenti è difficile da valutare (ad esempio, gli interessi di mora in caso di pagamento tardivo dei fornitori).

51. La presentazione delle relazioni oltre i tempi stabiliti nel contratto costituisce un'irregolarità procedurale frequente. Quando tali relazioni riguardano l'esecuzione dei progetti, il ritardo indica spesso una carenza nella gestione finanziaria degli stessi. Nel caso dei contratti di audit, la produzione tardiva delle relazioni corrispondenti riduce sensibilmente la possibilità per l'ordinatore di adottare misure correttive e di sorveglianza efficaci. In generale, l'erogazione dei pagamenti successivi dovrebbe dipendere da tali relazioni.

50. La Commissione giudica notevoli i progressi realizzati in questi ultimi anni sul fronte della riduzione dei ritardi di pagamento. Intende peraltro proseguire lo sforzo e attenersi alla raccomandazione della Corte.

51. Quanto alle relazioni contrattuali, è responsabilità dei contraenti fornirle. La Commissione fa quanto in suo potere per riceverle entro i termini. Con riguardo alle relazioni di audit, si rimanda al punto 42.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

52. Altre anomalie legate al trattamento di taluni pagamenti o di determinate entrate consentono di completare l'elenco di quegli aspetti del controllo interno del FES che devono essere rafforzati in via prioritaria:

- a) i pagamenti a partire dai conti bancari Stabex locali, che non figurano nei conti della Commissione, devono tuttavia essere coautorizzati dalla delegazione locale e dall'ordinatore nazionale. Alcuni di questi pagamenti non sono stati però firmati dalla delegazione;
- b) per taluni progetti, gli interessi bancari generati dalla loro tesoreria non sono contabilizzati, mentre dovrebbero essere imputati alle risorse dei progetti corrispondenti. Un controllo appropriato delle riconciliazioni bancarie consentirebbe di ovviare a questa anomalia.

52.

- b) *Nel quadro di un programma preventivo spetta al contabile del progetto contabilizzare gli interessi bancari. Gli audit esterni permettono per l'appunto alla Commissione di verificare la buona tenuta della contabilità al riguardo.*

Relazione di attività annuale e dichiarazione del direttore generale dell'EuropeAid

53. La relazione annuale di attività e la dichiarazione coprono le attività di pertinenza del bilancio generale e quelle di pertinenza del FES, benché ciascuno dei due settori sia disciplinato dal proprio regolamento finanziario. La relazione cita il FES riguardo ad alcuni aspetti, mentre tace riguardo ad altri; in questo modo non è facile valutare in quale misura il punto trattato o la riserva possano — o meno — riguardare il FES (ad esempio, a proposito dei 250 milioni di euro di contratti interessati dalla riserva sull'associazione di ONG). Per una lettura più agevole della relazione, la Corte ritiene utile che, in futuro, le informazioni e le valutazioni relative ai FES vengano presentate più chiaramente nella relazione annuale e nella dichiarazione propriamente detta.

53. *La riserva non riguarda il FES in quanto la totalità delle azioni a titolo dello strumento di aiuto alimentare è finanziata da risorse provenienti dal bilancio comunitario.*

La relazione annuale di attività copre globalmente tutte le attività gestite dall'ordinatore delegato e non è predisposta per suddividere la presentazione in funzione della fonte di finanziamento dei programmi. L'informazione e la valutazione del sistema di controllo al pari della dichiarazione vertono pertanto sul funzionamento del sistema nel suo insieme, senza distinzione fra bilancio e FES. La relazione è piuttosto incentrata sul concetto di attività (ABB) che trascende l'ambito limitato della distinzione bilancio/FES. L'attività «Relazioni con i paesi ACP e i PTOM» riguarda dunque le operazioni finanziate da fondi di bilancio e fondi FES nel contempo. Si osservi inoltre che alla presentazione distinta delle informazioni per attività ABB è dedicata una sezione specifica della relazione.

La Commissione terrà conto delle richieste della Corte, nei limiti delle finalità e del formato vigenti delle relazioni annuali di attività.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

54. I crediti non ancora accertati, nonché la verifica dell'uso conforme dei fondi Stabex rappresentano, molto probabilmente, un importo significativo per la qualità dell'informazione finanziaria; il direttore generale avrebbe dovuto esprimere, al riguardo, una riserva (cfr. paragrafi 21).

55. Dato il carattere parziale dei risultati dell'inventario Stabex (cfr. paragrafo 23), il direttore generale non disponeva ancora di tutte le informazioni necessarie per potersi pronunciare, nella propria dichiarazione, sull'impiego delle risorse per i fini previsti, in ottemperanza al principio della sana gestione finanziaria, nonché sulla legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti.

54. *Trasferiti ai paesi beneficiari, i fondi Stabex sono di loro proprietà ed escono formalmente dai conti FES, sicché l'uso successivo di tali fondi da parte degli Stati beneficiari non produce su quei conti un impatto formale.*

55. *Lo strumento Stabex era un meccanismo di esborso rapido inteso a compensare le perdite dei proventi da esportazione di prodotti agricoli fondamentali dai paesi ACP, scomparso con l'entrata in vigore degli accordi di Cotonou nell'aprile 2003. Gli ultimi trasferimenti ancora da effettuare riguardano dunque fondi la cui attribuzione agli Stati beneficiari, rispondenti ai criteri di ammissione, era stata decisa negli anni precedenti. Nel 2003 non si è registrato nessun trasferimento Stabex e la dichiarazione annuale del direttore generale riguarda per l'appunto il 2003.*

I conti FES non contenevano informazioni sull'utilizzo dei fondi Stabex da parte degli Stati beneficiari giacché tali fondi, una volta trasferiti ai paesi beneficiari nell'ambito di «convenzioni di trasferimento», sono di loro proprietà ed escono formalmente dai conti FES.

Gli Stati beneficiari (vedi risposta al punto 43) devono riferire alla Commissione circa l'utilizzo di questi fondi dato che la Commissione ha facoltà, previa consultazione del Consiglio dei ministri (CE-ACP), di soprassedere all'applicazione delle decisioni di nuovi trasferimenti, se le informazioni fornite dallo Stato beneficiario sono giudicate insoddisfacenti. Sulla scorta delle informazioni ricevute in passato dagli Stati beneficiari la Commissione non ha ritenuto di dover esercitare tale facoltà. Ciò nondimeno, dato il carattere disomogeneo delle informazioni raccolte dalle delegazioni quando mancava un sistema di reporting armonizzato, la Commissione ha varato nel 2003 un inventario dei fondi in vista di un monitoraggio extra-contabile e del consolidamento di tutte le informazioni disponibili.

Evoluzione dell'efficacia dei sistemi di supervisione e di controllo

56. L'insieme delle osservazioni che precedono è stato integrato in una tabella di indicatori per poter valutare l'evoluzione del funzionamento dei sistemi di supervisione e di controllo (cfr. **tabella 4**).

Tabella 4 — DAS 2003 relativa ai FES: Indicatori potenziali risultanti dai lavori di audit

I. OSSERVAZIONI CHIAVE - EVOLUZIONE DELLA SITUAZIONE	2001			2002			2003		
	Osservazioni	Risposta della Commissione	Osservazioni	Misure da adottare	Osservazioni	Misure da adottare			
1.1	Gestione della tesoreria Stabex	In futuro, lo scambio epistolare con la banca riguardo all'acquisto e alla vendita di titoli non sarà più annullato	Le operazioni sono notevolmente diminuite, ma i conti non indicano chiaramente gli utili e le perdite risultanti dalle operazioni, né il valore di mercato dei titoli alla fine dell'esercizio	Gli utili e le perdite delle operazioni, nonché il valore di mercato dei titoli alla fine dell'esercizio dovrebbero figurare chiaramente nei conti	I conti indicano gli utili e le perdite (talvolta non trascurabili) delle operazioni, nonché il valore di mercato dei titoli alla fine dell'esercizio	Misure da adottare Le misure sospicte sono state adottate			
1.2	Attuazione dell'aiuto ai programmi di adeguamento strutturale	Il quadro giuridico non consente controlli rigorosi della legittimità e della regolarità, in quanto la condizionalità non viene sempre applicata con severità	A causa della mancanza di informazioni sulla qualità della gestione delle finanze pubbliche negli Stati ACP, la Corte non può pronunciarsi sull'impiego degli aiuti di bilancio diretti	Miglioramento delle informazioni sulla gestione delle finanze pubbliche negli Stati ACP	La Commissione ha fornito maggiori informazioni sul proprio monitoraggio della gestione delle finanze pubbliche negli Stati ACP, in particolare nella sua relazione annuale sulla gestione finanziaria dell'esercizio 2003	Continuare a migliorare la comunicazione su questo importante aspetto			
1.3	Operazioni su capitali di rischio gestite dalla BEI	Tassi d'interesse superiori a quelli previsti dalla Convenzione di Lomé	Tassi d'interesse superiori a quelli previsti dalla Convenzione di Lomé	Applicazione corretta della convenzione di Lomé	La responsabilità gestionale dello strumento di investimento è stata trasferita alla BEI dal regolamento finanziario applicabile al nono FES	La Corte non è più tenuta a pronunciarsi sulla questione nell'ambito della DAS			
1.4	Mechanismi di revisione dei prezzi	La Commissione rannuncerà questo aspetto all'interno delle delegazioni, onde evitare che questi problemi si ripetano	Le revisioni dei prezzi continuano ad essere pagate senza una precisa base contrattuale	Miglioramento della formulazione e del controllo delle clausole relative alle revisioni dei prezzi nei contratti	L'applicazione delle clausole di revisione dei prezzi continua a sollevare problemi specifici	Continuare a sorvegliare questo aspetto dell'esecuzione dei contratti			
1.5	Livello effettivo degli impegni finanziari	Sopravalutato nei conti per mancanza di disimpegni	Non si riflette con precisione nei conti poiché non si agisce prontamente per chiudere gli impegni	Misure destinate a garantire il monitoraggio degli impegni, nonché il rapido controllo degli stessi	La Commissione ha svolto un esame approfondito degli impegni ancora da liquidare che presentano dei problemi	Continuare a risolvere sistematicamente gli impegni ancora da liquidare che presentano dei problemi			
1.6	Liquidazione degli anticipi e riscossioni varie	Nessuna osservazione	Gli anticipi e gli importi da recuperare sono presentati nei conti in maniera affidabile	Lacuna da colmare	Non esiste un quadro normativo adeguato per la gestione degli anticipi che risalgono a oltre 18 mesi (400 milioni di euro) e la riscossione degli importi da recuperare (27,5 milioni di euro)	Migliorare le procedure di accertamento, per esempio, migliorando i principi da liquidare e degli importi da riscuotere			
1.7	Relazioni sull'utilizzo dei fondi Stabex e controllo dei pagamenti finali	I trasferimenti Stabex sono contabilizzati come pagamenti di essere pervenuti ai relativi beneficiari	I conti non contengono informazioni sull'utilizzo dei fondi Stabex	Lacuna da colmare, in quanto la Commissione è responsabile dell'impiego dei fondi	La Commissione non è in grado di verificare l'impiego dei fondi Stabex in base al 212 della convenzione di Lomé (IV) e alcuni bonifici bancari non sono stati adeguatamente autorizzati	Ottenere tutte le relazioni sull'utilizzo dello Stabex e verificare che gli importi da liquidare e forzare il controllo interno sui bonifici bancari			
2. SISTEMI DI SUPERVISIONE E DI CONTROLLO									
ESAME DEGLI AUDIT FINANZIARI									
2001									
2002									
2003									
2.1	I mandati non definiscono chiaramente la natura delle spese non ammissibili	Frequenza (a)	Frequenza (a)	Frequenza (a)	Frequenza (a)	Frequenza (a)	Frequenza (a)	Frequenza (a)	Frequenza (a)
2.2	La relazione di audit non quantifica chiaramente le spese esaminate né gli importi delle spese ammissibili e non ammissibili	frequente	frequente	frequente	frequente	frequente	frequente	frequente	frequente
2.3	Le misure di recupero concernenti le spese non ammissibili individuate dagli auditor esterni non sono sufficienti	frequente	frequente	frequente	frequente	frequente	frequente	frequente	frequente
SISTEMI DI CONTROLLO INTERNO A BRUXELLES									
Valutazione dei sistemi di supervisione e di controllo (b)									
2.4	Livello effettivo di attuazione di alcune norme selezionate di controllo interno applicabili alle operazioni sottostanti	non disponibile	non disponibile	non disponibile	non disponibile	non disponibile	non disponibile	non disponibile	non disponibile
SISTEMI DI CONTROLLO INTERNO IN SEI PAESI ACP									
2.5	Valutazione generale delle gare d'appalto	non disponibile	non disponibile	non disponibile	non disponibile	non disponibile	non disponibile	non disponibile	non disponibile
2.6	Valutazione generale dei pagamenti	non disponibile	non disponibile	non disponibile	non disponibile	non disponibile	non disponibile	non disponibile	non disponibile
2.7	Valutazione generale degli audit	non disponibile	non disponibile	non disponibile	non disponibile	non disponibile	non disponibile	non disponibile	non disponibile
2.8	Valutazione generale dei recuperi	non disponibile	non disponibile	non disponibile	non disponibile	non disponibile	non disponibile	non disponibile	non disponibile
2.9	Valutazione generale della contabilità	non disponibile	non disponibile	non disponibile	non disponibile	non disponibile	non disponibile	non disponibile	non disponibile
2.10	Valutazione generale per tutti i paesi visitati	non disponibile	non disponibile	non disponibile	non disponibile	non disponibile	non disponibile	non disponibile	non disponibile

Legenda degli indicatori

(a) Frequenza (eventualità):

raro

occasionale

frequente

frequente

(b) Valutazione dei sistemi di supervisione e di controllo:

A. Funziona correttamente: sono necessari piccoli miglioramenti

B. Funziona, ma sono necessari miglioramenti

C. Non funziona come previsto

(1) Uganda, Malawi, Ghana, Zimbabwe, Madagascar e Zambia.

(2) Kenya, Papua Nuova Guinea, Isole Salomone, Senegal, Mali e Mauritania.

Fonte: Corte dei conti.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

CAPITOLO III — SEGUITO DATO ALLE PRECEDENTI
OSSERVAZIONI*Iscrizione dei FES in bilancio***Richiamo alle osservazioni precedenti**

57. La Corte ha formulato, a più riprese, osservazioni sulle complicazioni e le difficoltà di attuazione dei FES successivi, considerando la loro iscrizione in bilancio come una possibile soluzione⁽²⁶⁾. La Commissione si è impegnata a presentare nel 2003 una comunicazione sugli eventuali vantaggi e svantaggi dell'iscrizione in bilancio dei FES⁽²⁶⁾. Per la Commissione, tale iscrizione, auspicata da tempo anche dal Parlamento europeo, costituirebbe una soluzione ai problemi di transizione che si ripresentano in maniera ricorrente al momento dell'entrata in vigore di nuovi FES e dovrebbe consentire l'applicazione continua degli accordi stipulati con i paesi ACP.

Evoluzione della situazione

58. L'8 ottobre 2003, la Commissione ha adottato una comunicazione al Consiglio e al Parlamento intitolata «Verso la piena integrazione della cooperazione con i paesi ACP nel bilancio dell'Unione», in cui espone una serie di argomenti a favore dell'iscrizione in bilancio. La questione è esaminata in maniera approfondita da tutte le parti in causa (specie i paesi ACP). Il Parlamento europeo si è già pronunciato a favore di una rapida iscrizione in bilancio (cfr. paragrafo 42 della relazione sul disarcio 2002).

*Partecipazione delle istituzioni superiori di controllo dei paesi ACP al controllo del FES***Richiamo alle osservazioni precedenti**

59. La Corte, il Parlamento e il Consiglio hanno sottolineato, nel quadro dell'esame delle gestioni FES precedenti⁽²⁷⁾, l'importanza che la creazione e il sostegno di istituzioni superiori di controllo (ISC) forti, efficaci e indipendenti, potrebbero avere nel migliorare la gestione delle finanze pubbliche nei paesi ACP e, in particolare, il controllo delle operazioni finanziate dal FES.

57. La Commissione ritiene effettivamente che l'iscrizione in bilancio costituirebbe una soluzione ai problemi di transizione fra i FES ma ricorda che non è questo l'unico argomento a favore (uniformità delle procedure, trasparenza di bilancio, abbandono del processo di negoziato e di ratifica, con tutti i ritardi che ne conseguono). Si veda la risposta della Commissione al punto 12.

58. La Commissione ha proposto più volte l'iscrizione in bilancio del FES. Rendono tale iscrizione particolarmente opportuna a partire dal 2007/2008 l'allargamento dell'Unione e il processo decisionale relativo alle prospettive finanziarie 2007-2013.

59-60. I sostegni diretti alle istituzioni superiori di controllo (ISC) assumono ora la forma di progetti, al di fuori delle convenzioni di finanziamento per il sostegno di bilancio, ora quella di puntuali operazioni d'assistenza tecnica finanziate dalle linee finanziarie di sostegno istituzionale (gestite secondo le procedure del FES) che, in ciascuna convenzione di finanziamento per il sostegno di bilancio, vengono a completare i fondi stanziati a questo titolo. La Commissione ha provveduto ad aggiornare le informazioni contenute nell'allegato 6, includendovi le operazioni puntuali di cui sopra, per stabilire che, a prescindere dall'origine dei finanziamenti, sono 9 i paesi che beneficiano attualmente di sostegni diretti e 7 quelli per cui tali sostegni sono all'esame.

⁽²⁶⁾ Soprattutto, da ultimo, nella relazione annuale sulle attività del sesto, settimo e ottavo FES per l'esercizio finanziario 2002 (paragrafo 10 e relativa risposta).

⁽²⁷⁾ In particolare in occasione dell'esame delle relazioni annuali della Corte sulle attività del sesto, settimo e ottavo FES per gli esercizi 1999 (paragrafi 46-47), 2001 (paragrafi 46-47) e 2002 (paragrafi 39-43).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- *Quando non è la Commissione a sostenere direttamente un'ISC, tale responsabilità ricade spesso su un altro finanziatore, secondo una concertazione di cui la Commissione è parte.*
- *Il sostegno alle ISC può assumere anche una forma indiretta laddove è fatto riferimento, nelle convenzioni di finanziamento per il sostegno di bilancio, a condizioni e/o indicatori di processo diretti a rafforzare lo status e i mezzi di queste istituzioni.*
- *È altresì intenzione della Commissione coinvolgere, ogni qualvolta possibile, le ISC nelle valutazioni delle finanze pubbliche.*

La Commissione intende presentare una proposta diretta a sistematizzare, e finanche strutturare, il suo sostegno alle ISC. Tale sostegno si esplica nell'ambito dei piani d'azione derivati dai programmi di riforma delle finanze pubbliche, specifici a ciascun paese ACP, e d'accordo con tutte le parti interessate all'aiuto di bilancio, in particolare gli Stati membri.

Evoluzione della situazione

60. La Commissione ha affermato di condividere questa analisi e di volere agire in tal senso, segnalando al contempo che, trattandosi di un settore per essa ancora nuovo e politicamente delicato, avrebbe optato per un approccio progressivo ⁽²⁸⁾. Per dare seguito alla richiesta del Parlamento ⁽²⁹⁾ di fornire i dettagli dei finanziamenti FES a favore delle ISC, la Commissione ha presentato nell'allegato 5 alla sua relazione sulla gestione finanziaria dell'esercizio 2003, un elenco di 14 progetti comprendente in particolare il sostegno a strutture di controllo pubblico. La Corte osserva che questi progetti sono, evidentemente, utili; essi riguardano sostanzialmente un rafforzamento dei Ministeri delle finanze, talvolta della loro struttura di controllo interno. Tuttavia, solo uno o due di essi sono destinati principalmente al rafforzamento delle ISC.

⁽²⁸⁾ Paragrafo 41 della sua risposta alla relazione suddetta sull'esercizio finanziario 2002.

⁽²⁹⁾ Paragrafo 23 della relazione sul discharge per l'esercizio 2002.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

*Monitoraggio dei fondi Stabex***Richiamo alle osservazioni precedenti**

61. La Corte dei conti ha formulato a più riprese ⁽³⁰⁾ osservazioni sui fondi Stabex, in cui ribadiva sempre l'assenza di un monitoraggio contabile appropriato che consentisse di determinare quando i fondi in questione fossero stati definitivamente utilizzati e in che modo.

62. L'Ufficio di cooperazione EuropeAid ha rammentato di recente che i paesi ACP potevano usufruire dei fondi Stabex solo dopo aver soddisfatto determinate condizioni e ottenuto il suo consenso e che avrebbe preso delle misure per monitorarne l'utilizzo e renderne conto ⁽³¹⁾.

Evoluzione della situazione

63. Nel 2003, la Commissione ha proceduto al rilevamento di tutti i fondi Stabex precedentemente trasferiti agli Stati ACP e rimasti parzialmente inutilizzati nei conti bancari alla fine del 2002. Le informazioni ottenute, non ancora complete all'atto della rendicontazione definitiva 2003, le hanno consentito di fornire, per la prima volta dopo molto tempo, una stima degli importi non utilizzati dai paesi beneficiari, pari a circa 700 milioni di euro.

64. Benché trasferiti ai paesi beneficiari, ed essendo formalmente usciti dai conti FES, questi fondi rimangono sotto la responsabilità condivisa della Commissione che, mediante la firma dei delegati sui pagamenti finali, mantiene il controllo sul loro buon impiego. In occasione dei lavori finalizzati alla dichiarazione di affidabilità, la Corte ha esaminato questo aspetto particolare della gestione della Commissione. Destinati di norma a investimenti produttivi nel settore colpito dal calo dei proventi da esportazione, all'origine della decisione di trasferimento ⁽³²⁾, i fondi Stabex vengono talvolta utilizzati, di comune accordo, per sostenere operazioni apparentemente prive di un qualsiasi legame con il settore in causa (come nel caso, ad esempio, di un aiuto mirato di 50 milioni di euro al bilancio del Kenya, destinato, fra l'altro, a liquidare gli stipendi di professori, finanziati attraverso la compensazione delle perdite dei proventi da esportazione di caffè subite dal Kenya).

61. *I fondi Stabex sono di proprietà dei paesi beneficiari sin dal trasferimento iniziale, e non figurano più nella contabilità del FES anche se le delegazioni esercitano ancora su di essi un controllo dettagliato. La Commissione ha intrapreso nel 2003 un inventario fondi ai fini di un monitoraggio extracontabile.*

Lo strumento Stabex non esiste più dal nono FES e lo strumento FLEX previsto dall'accordo di Cotonou rientra pienamente nel sistema contabile standardizzato del FES. I problemi individuati dalla Corte non si riprodurranno più in futuro (vedi risposta al punto 68).

62. *In base all'analisi degli inventari sull'utilizzo dei fondi Stabex al 31 dicembre 2003 inviati dalle delegazioni, entro la fine dell'esercizio contabile 2004 saranno attuati procedure e formati standard più dettagliati e precisi perché siano del tutto operativi nel 2005.*

63. *Sulla scorta delle informazioni trasmesse (al 1° luglio 2004) dall'80 % dei paesi interessati, relative al 97 % dell'importo totale dello Stabex del settimo e ottavo FES, al 31 dicembre 2003 i paesi beneficiari non avevano ancora impegnato 700 milioni di euro circa.*

64. *In linea di massima, la stragrande maggioranza delle risorse Stabex è allocata alle popolazioni rurali target. Nel caso specifico del Kenya e dell'ultimo versamento di 50 milioni di euro trasferito in quanto puntuale sostegno di bilancio, le azioni previste riguardano specificamente le regioni geografiche colpite da perdite di proventi all'origine dei fondi Stabex.*

⁽³⁰⁾ In particolare nella relazione speciale n. 2/95, pubblicata nella GU C 167 del 3.7.1995 e, da ultimo, nelle relazioni annuali sulle attività del sesto, del settimo e dell'ottavo FES per gli esercizi 2001 (paragrafo 19) e 2002 (paragrafi 49-51).

⁽³¹⁾ Relazione del direttore generale dell'Ufficio di cooperazione EuropeAid per l'esercizio 2003.

⁽³²⁾ Articolo 186, paragrafo 2, della convenzione di Lomé IV.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

65. In generale, l'inquadramento e il monitoraggio contabile dei fondi Stabex sono caratterizzati da una mancanza di rigore che spiega ampiamente le difficoltà incontrate dalla Commissione nel riprendere il controllo delle informazioni contabili sui fondi in questione. Le entrate da essi generate in termini di interessi vengono talvolta contabilizzate e utilizzate in maniera irregolare (specie in Papuaasia-Nuova Guinea e nelle Isole Salomon, con la mancata contabilizzazione degli interessi e il loro impiego per spese totalmente non motivate).

66. In realtà, sin dall'inizio, la Commissione ha prestato troppo poca attenzione alla necessità di disporre di un quadro minimo di riferimento per monitorare il corretto impiego dei fondi Stabex. Le delegazioni della Commissione non hanno usufruito di alcun quadro di riferimento, né di orientamenti sulle modalità di monitoraggio dei fondi. L'unico obbligo imposto al partner, non sempre rispettato, ossia di rendere conto dell'impiego dei fondi Stabex, si è ben presto rivelato insufficiente.

67. È importante che la Commissione, ora che comincia a riprendere il controllo di queste operazioni, avviate, in alcuni casi, più di dieci anni fa, intraprenda con i propri partner una procedura generale che consenta di riassorbire definitivamente i fondi inutilizzati. A condizione che concordi un quadro normativo appropriato, potrebbe contemplare un utilizzo che integri i sostegni di bilancio da essa peraltro concessi ai paesi beneficiari.

68. In ogni caso, la Commissione dovrà fare in modo che le operazioni simili previste nel quadro degli accordi di Cotonou (FLEX) si collochino in un quadro appropriato e vengano monitorate affinché possa dimostrare, entro termini ragionevoli, il buon impiego dei fondi in questione.

65. A seguito dell'inventario effettuato nel 2003, la Commissione elabora nuovi orientamenti, più precisi e dettagliati, per l'utilizzo dei fondi Stabex allo scopo di garantire un monitoraggio e un impiego migliore dei fondi inutilizzati.

Quanto all'osservazione della Corte sulla Papuaasia-Nuova Guinea e le Isole Salomone, la Commissione ha avviato un audit.

66. L'osservazione della Corte va inserita nel contesto dell'obiettivo storico dello Stabex e della sua gestione totalmente decentrata dei fondi sin dal trasferimento iniziale ai paesi. Obiettivo originario era creare un meccanismo di pagamento rapido e un sistema flessibile di compensazione diretta ai piccoli produttori per le perdite di reddito per l'anno agricolo trascorso. Sebbene la cornice di riferimento non fosse tanto precisa per i fondi Stabex, causa il carattere molto specifico dello strumento, è sempre stato chiaro che le norme e le procedure del settimo e dell'ottavo FES si applicano anche allo Stabex. Alcune delegazioni e certi ordinatori nazionali sono riusciti a gestire bene lo strumento.

67. La Commissione farà quanto in suo potere affinché siano impegnati tutti i fondi a livello dei paesi beneficiari per la fine del 2005 e i sostegni di bilancio costituiranno un mezzo privilegiato quando le condizioni lo permetteranno.

68. Lo strumento FLEX prevede sia sostegni di bilancio sia, in mancanza, il rafforzamento della parte programmabile (dotazione A) del nono FES. Nei due casi le spese entrano nel sistema contabile standard del nono FES e seguono la normativa pertinente. I problemi incontrati con lo Stabex non dovrebbero più riprodursi con il FLEX.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

CAPITOLO IV — PRINCIPALI OSSERVAZIONI CONTENUTE
NELLE RELAZIONI SPECIALI PUBBLICATE DALLA CORTE
DALL'ULTIMA PROCEDURA DI DISCARICO

Relazione speciale n. 15/2003 sull'audit dei programmi di microprogetti finanziati dal FES

69. I programmi pluriennali di microprogetti volti a finanziare piccole infrastrutture assorbono il 2 % circa dei contributi erogati dai Fondi europei di sviluppo (FES). La Corte ha esaminato la gestione e il controllo di tali programmi esercitati dai servizi centrali della Commissione e, nel caso di sei Stati ACP (Ghana, Madagascar, Malawi, Uganda, Zambia e Zimbabwe), dalle delegazioni. La Corte ha verificato inoltre se gli obiettivi perseguiti dai programmi siano stati raggiunti.

70. Le osservazioni principali riguardano l'elaborazione dei programmi, la loro esecuzione e i risultati concreti conseguiti nei paesi selezionati. La Corte esprime un giudizio positivo sui programmi di microprogetti, pur avendo rilevato quanto segue:

- a) i servizi centrali della Commissione non dispongono di informazioni sufficienti su questi programmi e non hanno fornito alle delegazioni orientamenti adeguati; non sempre le cellule di gestione dei programmi nei paesi ACP hanno uno status giuridico ben definito; l'esecuzione dei programmi mediante «programmi a preventivo» è talora lenta o confusa; i dispositivi di gestione e di controllo sono complessivamente soddisfacenti, ma presentano ancora delle lacune; i sistemi informativi, infine, sono spesso mal concepiti o mal utilizzati;
- b) l'utilità dei microprogetti per la popolazione è largamente attestata e verificabile, nonostante le difficoltà di misurazione dell'impatto dei microprogetti siano sottovalutate; sembrano sussistere condizioni tali da garantire la continuità dei risultati, benché la debolezza delle amministrazioni locali possa incidere su di esse.

70. *La Commissione si rallegra del giudizio positivo della Corte sui programmi pluriennali di microprogetti.*

- a) *Malgrado le passate difficoltà nel realizzare un monitoraggio più rigoroso dei microprogetti, i servizi centrali si sforzano di svolgere un ruolo sempre più importante in termini di sostegno tematico e diffusione delle pratiche migliori e sono attualmente impegnati nella stesura di una guida generale per i programmi pluriennali di microprogetti.*

Anche se le cellule di gestione non sempre hanno uno status giuridico chiaro, le loro relazioni principali con l'ordinatore nazionale sono pur sempre fissate da protocolli o contratti.

I progetti che richiedono una lunga preparazione si contraddistinguono per la lentezza dell'esecuzione e dell'esborso dei fondi, ciò nondimeno hanno il vantaggio di favorire una migliore comprensione dei progetti da parte delle collettività locali, che ne comprendono meglio lo spirito.

Il nono FES comporta attualmente disposizioni adeguate per migliorare l'affidabilità e l'efficacia della gestione dei «programmi a preventivo».

L'Ufficio di cooperazione EuropeAid ha ultimato la compilazione di un registro dei microprogetti in corso e di quelli conclusi dal gennaio 2003.

- b) *La Commissione attribuisce grande importanza al consolidamento delle capacità istituzionali a tutti i livelli, nella prospettiva di garantire la continuità dei risultati. Nella misura del possibile, le amministrazioni locali e i comuni sono incitati a sostenere il processo di appropriazione e la continuità dei risultati.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

71. Al termine dell'indagine, la Corte invita la Commissione a:

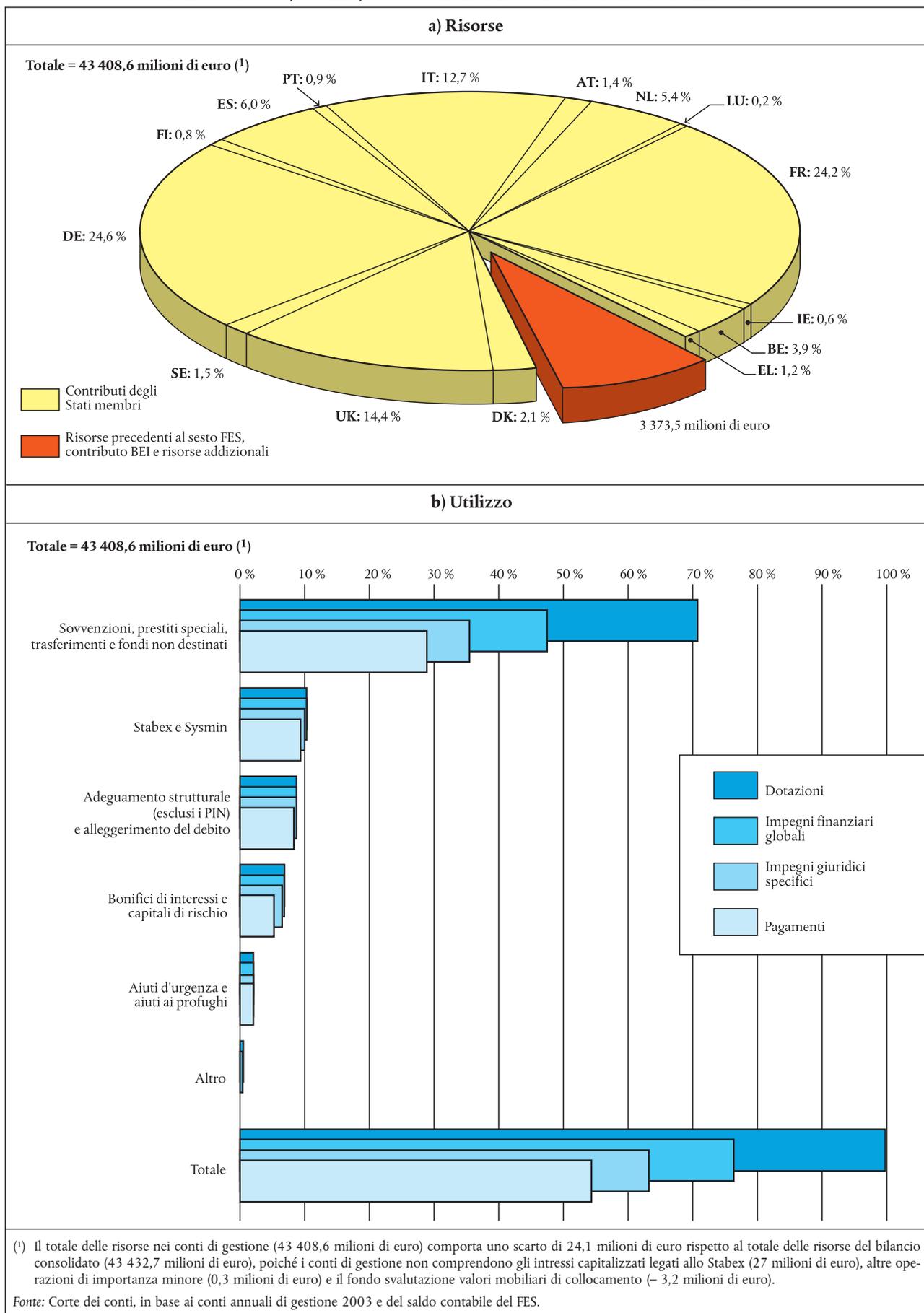
- a) migliorare l'organizzazione dei servizi centrali, in maniera tale da valorizzare maggiormente questa forma di cooperazione;
- b) fornire alle delegazioni orientamenti precisi e coerenti, adeguati ai microprogetti; controllare più attentamente il sistema di gestione, inserendolo in uno specifico quadro normativo, per migliorare il monitoraggio della fase esecutiva dei programmi;
- c) accertarsi che l'esecuzione dei programmi consenta il monitoraggio del ciclo progettuale e il rispetto delle scadenze stabilite, conformemente alle aspettative prioritarie della popolazione;
- d) adottare metodi realistici di misurazione dei risultati, esaminare in maniera più approfondita le possibilità di garantire la continuità a medio termine dei microprogetti nei paesi ACP, con particolare riguardo al ruolo affidato all'amministrazione locale; privilegiare le valutazioni che riguardino più di un paese.

71. Nelle sue risposte, la Commissione concorda con la maggior parte delle constatazioni e delle raccomandazioni espresse e spiega come intenda porre in atto le principali raccomandazioni della Corte.

L'Ufficio di cooperazione EuropeAid intende:

- a) svolgere un più ampio ruolo di sostegno:
- b) raccogliere le pratiche migliori in una guida dettagliata e provvedere a migliorare l'affidabilità e l'efficacia della gestione dei programmi;
- c) nella misura del possibile, associare le amministrazioni locali e i comuni ai progetti per favorirne l'efficacia e garantire la continuità dei risultati. Le disposizioni previste dall'accordo di Cotonou permettono agli attori decentrati di svolgere un ruolo maggiore in questo settore;
- d) varare, nel 2004, una valutazione sistematica trasversale dei programmi pluriennali di microprogetti.

Grafico del sesto, settimo, ottavo e nono FES consolidati al 31 dicembre 2003



ALLEGATI

ALLEGATO I

Informazioni finanziarie

INDICE

NOTE PRELIMINARI

Fonti dei dati finanziari

Unità monetaria

Abbreviazioni e simboli

INFORMAZIONI DI BASE SUL BILANCIO

1. Origine del bilancio
2. Base giuridica
3. Principi fondamentali del bilancio enunciati nei trattati e nel regolamento finanziario
4. Contenuto e struttura del bilancio
5. Finanziamento del bilancio (entrate di bilancio)
6. Tipi di stanziamenti di bilancio
7. Esecuzione del bilancio
 - 7.1. La responsabilità dell'esecuzione
 - 7.2. L'acquisizione delle entrate
 - 7.3. L'esecuzione delle spese
 - 7.4. Rendiconti consolidati sull'esecuzione del bilancio e determinazione del saldo dell'esercizio
8. Rendiconto
9. Controllo esterno
10. Discarico e «follow-up»

GRAFICI

NOTE PRELIMINARI

FONTI DEI DATI FINANZIARI

I dati finanziari riportati nel presente allegato sono desunti dai conti annuali delle Comunità europee ⁽¹⁾, nonché da vari altri consuntivi finanziari forniti dalla Commissione. La ripartizione geografica è stata stabilita in base ai codici di ciascun paese del sistema d'informazione contabile della Commissione (Sincom 2). Come sottolineato dalla Commissione — indipendentemente dal fatto che si tratti di entrate oppure di spese — tutti i dati ripartiti per Stato membro sono il risultato di operazioni aritmetiche che danno un quadro incompleto dei vantaggi che ciascuno Stato membro trae dall'Unione. Tali dati devono dunque essere interpretati con prudenza.

UNITÀ MONETARIA

Tutti i dati finanziari sono espressi in milioni di euro. I totali rappresentano l'arrotondamento del valore esatto e, pertanto, non corrispondono necessariamente alla somma degli arrotondamenti.

ABBREVIAZIONI E SIMBOLI

AT	Austria
BE	Belgio
C	Capitolo del bilancio
CE	Comunità europea (europee)
CECA	Comunità europea del carbone e dell'acciaio
CEE	Comunità economica europea
CEEA o Euratom	Comunità europea dell'energia atomica
DE	Germania
DK	Danimarca
DKK	Corona danese (krone)
EFTA	Associazione europea di libero scambio
EL	Grecia
ES	Spagna
EU-15	Totale per i 15 Stati membri dell'Unione europea
FI	Finlandia
FR	Francia
G	Grafico a cui si fa riferimento in altri grafici (ad esempio: G III)
GBP	Lira sterlina
GU	<i>Gazzetta ufficiale dell'Unione europea</i>
IE	Irlanda
IT	Italia
IVA	Imposta sul valore aggiunto
LU	Lussemburgo
NL	Paesi Bassi
PT	Portogallo
RF	Regolamento finanziario del 25 giugno 2002
RNL	Reddito nazionale lordo
S	Sezione del bilancio

⁽¹⁾ Per l'esercizio 2003: conti annuali definitivi relativi alle operazioni di bilancio dell'esercizio 2003 [SEC(2004) 1181].

SD	Stanziamenti dissociati
SE	Svezia
SEK	Corona svedese (krona)
SI	Stanziamenti di impegno
SND	Stanziamenti non dissociati
SP	Stanziamenti di pagamento
SPI	Stanziamenti per impegni
SPP	Stanziamenti per pagamenti
Ss	Sottosezione del bilancio
T	Titolo del bilancio
UE	Unione europea
UK	Regno Unito
0,0	Dati compresi fra zero e 0,05
—	Mancanza di dati
%	Percentuale

INFORMAZIONI DI BASE SUL BILANCIO

1. ORIGINE DEL BILANCIO

Il bilancio comprende le spese della Comunità economica europea e della Comunità europea dell'energia atomica (Euratom). Include inoltre le spese amministrative riguardanti la cooperazione «giustizia e affari interni», la politica estera e di sicurezza comune, nonché qualsiasi altra spesa che il Consiglio ritenga di dover porre a carico del bilancio per consentire l'esecuzione di queste politiche.

2. BASE GIURIDICA

Il bilancio è disciplinato dalle disposizioni finanziarie dei trattati di Roma ⁽²⁾ ⁽³⁾ (articoli da 268 a 280 del trattato CE e articoli da 171 a 183 del trattato Euratom) nonché dai regolamenti finanziari ⁽⁴⁾.

3. PRINCIPI FONDAMENTALI DEL BILANCIO ENUNCIATI NEI TRATTATI E NEL REGOLAMENTO FINANZIARIO

Tutte le entrate e tutte le spese comunitarie devono essere iscritte in un unico bilancio (principio dell'unità e della veridicità). Il bilancio è adottato per la durata di un esercizio finanziario (principio dell'annualità). Esso è in pareggio (principio dell'equilibrio). La compilazione, l'esecuzione ed il rendiconto avvengono in euro (principio dell'unità di conto). Le entrate servono a finanziare indistintamente l'insieme delle spese e, analogamente alle spese, devono essere iscritte in bilancio e successivamente nei rendiconti finanziari per il loro importo integrale, senza contrazione (principio dell'universalità). Gli stanziamenti sono specificati per titoli e capitoli; i capitoli sono suddivisi in articoli e voci (principio della specializzazione). Gli stanziamenti di bilancio sono utilizzati in conformità del principio della sana gestione finanziaria, e cioè in conformità dei principi di economia, di efficienza ed efficacia (principio della sana gestione finanziaria). Il bilancio è redatto, eseguito ed è oggetto di un rendimento dei conti nel rispetto del principio di trasparenza (principio della trasparenza). Esistono alcune eccezioni ai succitati principi.

4. CONTENUTO E STRUTTURA DEL BILANCIO

Il bilancio comprende uno «stato riassuntivo delle entrate e delle spese» e delle sezioni divise in «stati delle entrate e delle spese» per ciascuna istituzione. Le otto sezioni sono: sezione I — Parlamento; sezione II — Consiglio; sezione III — Commissione; sezione IV — Corte di giustizia; sezione V — Corte dei conti; sezione VI — Comitato economico e sociale; sezione VII — Comitato delle regioni e sezione VIII — Mediatore europeo e garante europeo della protezione dei dati.

All'interno di ogni sezione, le entrate e le spese sono classificate per linea di bilancio (titoli, capitoli, articoli ed eventualmente voci) in funzione della loro natura e destinazione.

⁽²⁾ Trattato di Roma (25 marzo 1957): trattato che istituisce la Comunità economica europea (CEE).

⁽³⁾ Trattato di Roma (25 marzo 1957): trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica (Euratom).

⁽⁴⁾ Principalmente il regolamento finanziario (RF) del 25 giugno 2002 (GU L 248 del 16.9.2002).

5. FINANZIAMENTO DEL BILANCIO (ENTRATE DI BILANCIO)

Il bilancio è sostanzialmente finanziato dalle risorse proprie delle Comunità: diritti agricoli, contributi zucchero e iso-glucosio, dazi doganali, risorse proprie provenienti dall'IVA e risorse proprie basate sull'RNL ⁽⁵⁾.

Oltre alle risorse proprie, esistono altre entrate marginali (cfr. grafico I).

6. TIPI DI STANZIAMENTI DI BILANCIO

Per far fronte alle spese previste, il bilancio distingue i seguenti tipi di stanziamenti di bilancio:

- a) gli stanziamenti dissociati (SD), utilizzati per finanziare azioni pluriennali in taluni settori del bilancio. Essi comprendono stanziamenti d'impegno (SI) e stanziamenti di pagamento (SP):
 - gli stanziamenti d'impegno consentono di contrarre, nel corso dell'esercizio, obblighi giuridici per azioni pluriennali,
 - gli stanziamenti di pagamento consentono di finanziare le spese derivanti da impegni contratti durante l'esercizio in corso e durante gli esercizi precedenti;
- b) gli stanziamenti non dissociati (SND), destinati a far fronte all'impegno ed al pagamento delle spese relative ad azioni annuali nel corso di ciascun esercizio.

Pertanto, è importante stabilire, per ciascun esercizio, i due totali seguenti:

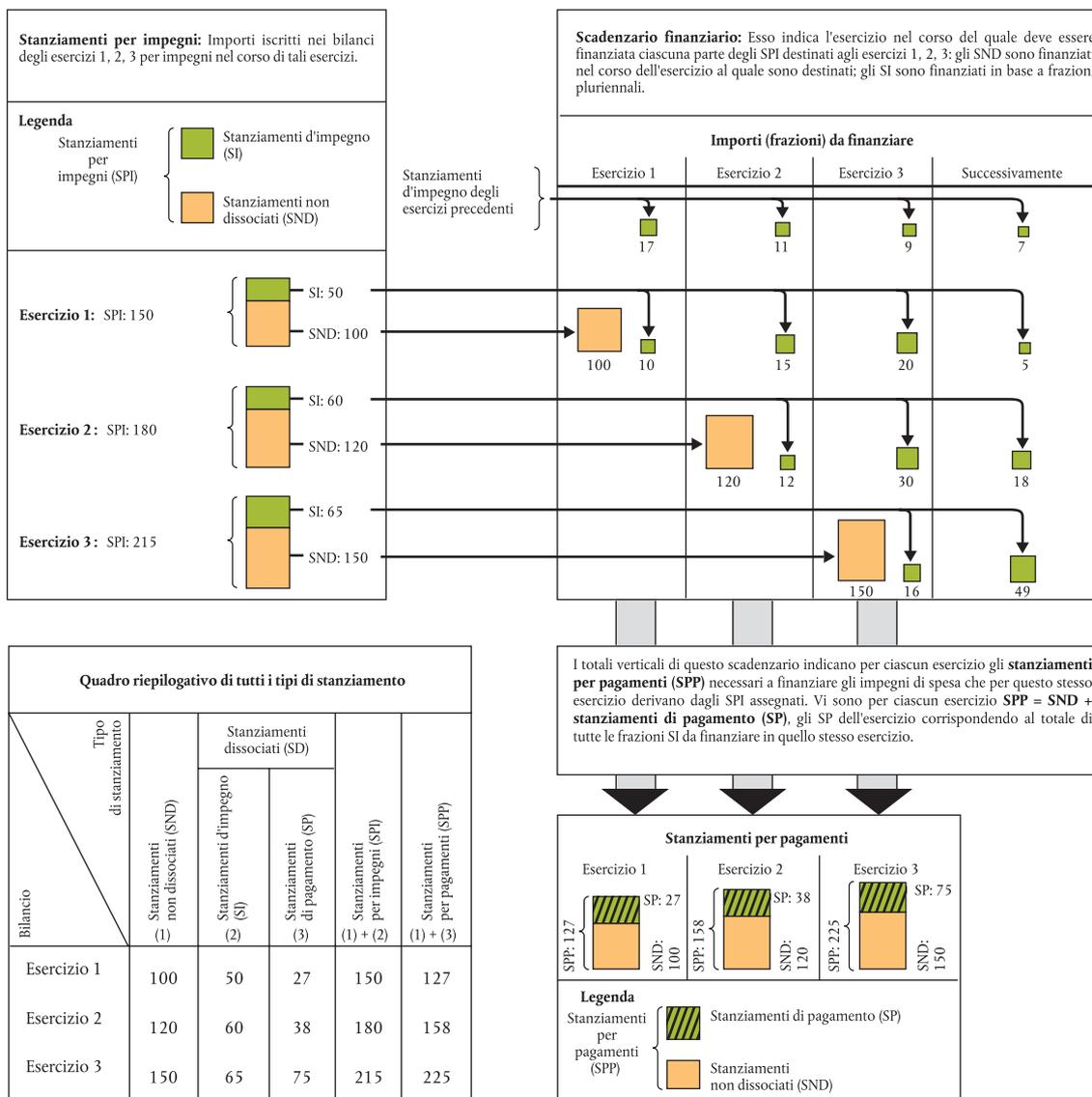
- a) il totale degli stanziamenti per impegni (SPI) ⁽⁶⁾ = stanziamenti non dissociati (SND) + stanziamenti d'impegno (SI) ⁽⁶⁾;
- b) il totale degli stanziamenti per pagamenti (SPP) ⁽⁶⁾ = stanziamenti non dissociati (SND) + stanziamenti di pagamento (SP) ⁽⁶⁾.

⁽⁵⁾ Principali atti giuridici in materia di risorse proprie: decisione 2000/597/CE del Consiglio del 29 settembre 2000 (GU L 253 del 7.10.2000); regolamento (CE, Euratom) n. 1150/2000 del Consiglio del 22 maggio 2000 (GU L 130 del 31.5.2000); regolamento (CEE, Euratom) n. 1553/89 del Consiglio, del 29 maggio 1989 (GU L 155 del 7.6.1989); sesta direttiva del Consiglio del 17 maggio 1977 — Sistema comune di IVA: base imponibile uniforme (GU L 145 del 13.6.1977); direttiva 89/130/CEE, Euratom del Consiglio, del 13 febbraio 1989 relativa all'armonizzazione della fissazione dell'RNL (GU L 49 del 21.2.1989); regolamento (CE, Euratom) n. 1287/2003 del Consiglio del 15 luglio 2003 relativo all'armonizzazione del reddito nazionale lordo ai prezzi di mercato (GU L 181 del 19.7.2003).

⁽⁶⁾ È importante tener presente la differenza fra «stanziamenti per impegni» e «stanziamenti d'impegno», e fra «stanziamenti per pagamenti» e «stanziamenti di pagamento». I due termini «stanziamenti d'impegno» e «stanziamenti di pagamento» vengono usati esclusivamente nel contesto degli stanziamenti dissociati.

Le entrate iscritte in bilancio servono a coprire gli stanziamenti per pagamenti. Non è necessario che gli stanziamenti d'impegno siano coperti da entrate.

Il seguente schema semplificato (con importi fittizi) mostra l'incidenza di questi tipi di stanziamenti su ciascun esercizio.



7. ESECUZIONE DEL BILANCIO

7.1. *La responsabilità dell'esecuzione*

La Commissione provvede all'esecuzione del bilancio conformemente al regolamento finanziario, sotto la propria responsabilità e nei limiti degli stanziamenti concessi; essa riconosce alle altre istituzioni i poteri necessari all'esecuzione delle rispettive sezioni del bilancio (7). Il regolamento finanziario specifica le procedure di esecuzione e, in particolare, la responsabilità degli ordinatori, dei contabili, degli amministratori delle anticipazioni e dei revisori interni delle istituzioni. Nei due principali settori specifici (il FEAOG-Garanzia e i Fondi strutturali) la gestione dei fondi comunitari è condivisa con gli Stati membri.

7.2. *L'acquisizione delle entrate*

Le previsioni di entrata sono iscritte in bilancio con riserva di eventuali modifiche apportate da bilanci rettificativi.

Per quanto riguarda le entrate, l'esecuzione del bilancio consiste nell'accertamento dei diritti e nella riscossione degli importi dovuti alle Comunità (risorse proprie ed altre entrate). Essa è disciplinata da disposizioni specifiche (8). Per entrate effettive di un esercizio si intende la somma delle riscossioni di diritti accertati dell'esercizio in corso e di diritti di esercizi precedenti ancora da riscuotere.

7.3. *L'esecuzione delle spese*

Le previsioni di spesa sono iscritte in bilancio.

L'esecuzione delle spese iscritte in bilancio, vale a dire l'evoluzione e l'utilizzo degli stanziamenti, può essere sintetizzata come segue:

a) stanziamenti per impegni:

- i) *evoluzione degli stanziamenti*: l'insieme degli stanziamenti per impegni disponibili nel corso di un dato esercizio consta dei seguenti elementi: bilancio iniziale (SND e SI) + bilanci rettificativi + entrate con destinazione specifica + storni + stanziamenti d'impegno riportati dall'esercizio precedente + riporti non automatici dall'esercizio precedente non ancora impegnati + stanziamenti d'impegno disimpegnati degli esercizi precedenti e ricostituiti;
- ii) *utilizzo degli stanziamenti*: gli stanziamenti per impegni definitivi sono disponibili nel corso dell'esercizio per contrarre impegni (stanziamenti per impegni utilizzati = importo degli impegni contratti);
- iii) *riporti degli stanziamenti dell'esercizio all'esercizio successivo*: gli stanziamenti dell'esercizio inutilizzati possono essere riportati all'esercizio successivo previa decisione dell'istituzione interessata. Gli stanziamenti disponibili a titolo delle entrate con destinazione specifica sono oggetto di un riporto di diritto;
- iv) *annullamento di stanziamenti*: il saldo è annullato;

(7) Cfr. articoli 274 del trattato CE, 179 del trattato Euratom e 50 del RF.

(8) Cfr. articoli da 69 a 74 del RF e regolamento (CE, Euratom) n. 1150/2000 del Consiglio del 22 maggio 2000 (GU L 130 del 31.5.2000).

b) stanziamenti per pagamenti:

- i) *evoluzione degli stanziamenti*: l'insieme degli stanziamenti per pagamenti disponibili nel corso dell'esercizio consta dei seguenti elementi: bilancio iniziale (SND e SP) + bilanci rettificativi + entrate con destinazione specifica + storni + stanziamenti riportati dall'esercizio precedente sotto forma di riporti automatici (o di diritto) o di riporti non automatici;
- ii) *utilizzo degli stanziamenti dell'esercizio*: gli stanziamenti per pagamenti dell'esercizio sono disponibili nel corso di quest'ultimo per eseguire pagamenti. Essi non comprendono gli stanziamenti riportati dall'esercizio precedente (stanziamenti per pagamenti utilizzati = importo dei pagamenti effettuati a fronte degli stanziamenti dell'esercizio);
- iii) *riporti di stanziamenti dell'esercizio all'esercizio successivo*: gli stanziamenti dell'esercizio inutilizzati possono essere riportati all'esercizio successivo previa decisione dell'istituzione interessata. Gli stanziamenti disponibili a titolo delle entrate con destinazione specifica sono oggetto di un riporto di diritto;
- iv) *annullamento di stanziamenti*: il saldo è annullato;
- v) *totale dei pagamenti eseguiti nel corso dell'esercizio*: pagamenti a fronte di stanziamenti per pagamenti dell'esercizio + pagamenti a fronte di stanziamenti per pagamenti riportati dall'esercizio precedente;
- vi) *spese effettive a carico di un esercizio*: spese dei rendiconti consolidati sull'esecuzione del bilancio (cfr. paragrafo 7.4) = pagamenti a fronte di stanziamenti per pagamenti dell'esercizio + stanziamenti per pagamenti dell'esercizio riportati all'esercizio successivo.

7.4. *Relazioni consolidate sull'esecuzione del bilancio e determinazione del saldo dell'esercizio*

Le relazioni consolidate sull'esecuzione del bilancio sono compilate alla chiusura di ciascun esercizio. In base ad esse viene calcolato il saldo dell'esercizio, che è iscritto nel bilancio dell'esercizio successivo tramite un bilancio rettificativo.

8. RENDICONTO

I conti di un dato esercizio sono trasmessi, entro e non oltre il 1° maggio dell'esercizio successivo, al Parlamento, al Consiglio e alla Corte dei conti; tali conti sono presentati sotto forma di stati finanziari e di una relazione sull'esecuzione del bilancio, corredati della relazione sulla gestione di bilancio e finanziaria.

9. CONTROLLO ESTERNO

Dall'esercizio 1977, il controllo esterno sul bilancio viene espletato dalla Corte dei conti delle Comunità europee ⁽⁹⁾. La Corte dei conti esamina i conti di tutte le entrate e di tutte le spese del bilancio. La Corte presenta al Parlamento e al Consiglio una dichiarazione concernente l'affidabilità dei conti e la legittimità e la regolarità delle operazioni su cui si basano tali conti. La Corte controlla anche la legittimità e la regolarità delle entrate e delle spese ed accerta la sana gestione finanziaria. I controlli possono essere svolti prima della chiusura dei conti dell'esercizio finanziario in causa; i controlli hanno luogo sui documenti quanto, in caso di necessità, in loco, presso le istituzioni delle Comunità, negli Stati membri e nei paesi terzi. La Corte dei conti redige una relazione annuale su ciascun esercizio e può inoltre presentare, in qualsiasi momento, le sue osservazioni su problemi particolari e formulare pareri su richiesta di qualsiasi istituzione della Comunità.

⁽⁹⁾ Cfr. articoli 246, 247 e 248 del trattato CE, 160 A, 160 B e 160 C del trattato Euratom e 139-147 del RF.

10. DISCARICO E «FOLLOW-UP»

Dal 1977 si applicano le seguenti disposizioni ⁽¹⁰⁾: entro il 30 aprile del secondo anno successivo all'esercizio in causa, il Parlamento, su raccomandazione del Consiglio, dà atto alla Commissione dell'esecuzione del bilancio. A tale scopo, il Consiglio e il Parlamento esaminano i conti presentati dalla Commissione e la relazione annuale e le relazioni speciali della Corte dei conti. Le istituzioni devono adottare tutte le misure opportune per dar seguito alle osservazioni contenute nelle decisioni di discarico e riferire in merito alle misure prese.

GRAFICI

BILANCIO PER L'ESERCIZIO 2003 ED ESECUZIONE DEL BILANCIO NEL CORSO DELL'ESERCIZIO 2003

- G I Bilancio 2003 — Previsioni di entrata e stanziamenti per pagamenti definitivi
- G II Bilancio 2003 — Stanziamenti per impegni
- G III Stanziamenti per impegni disponibili nel 2003 e loro utilizzo, per rubrica delle prospettive finanziarie
- G IV Stanziamenti per pagamenti disponibili nel 2003 e loro utilizzo, per rubrica delle prospettive finanziarie
- G V Risorse proprie nel 2003 — Entrate effettive per Stato membro
- G VI Pagamenti effettuati nel 2003 in ciascuno Stato membro

DATI STORICI RELATIVI ALL'ESECUZIONE DEL BILANCIO (1999-2003)

- G VII Evoluzione ed utilizzo degli stanziamenti per pagamenti nel periodo 1999-2003, per rubrica delle prospettive finanziarie

⁽¹⁰⁾ Cfr. articoli 276 del trattato CE e 180 *ter* del trattato Euratom.

Grafico I Bilancio 2003 — Previsioni di entrata e stanziamenti per pagamenti definitivi

[per il criterio di entrata, cfr. «Informazioni di base sul bilancio», paragrafo 7.2 ; per il criterio di spesa, cfr. «Informazioni di base sul bilancio», paragrafo 7.3, e per informazioni più dettagliate cfr. grafico IV, colonna (a)]

(in milioni di euro e %)

Previsioni di ENTRATA:

Previsioni di SPESA:
(Stanziamenti per pagamenti definitivi)



Legenda entrate

■ Totale delle risorse proprie (per Stato membro)	
■ Diritti agricoli	879,8 (1 %)
■ Contributi zucchero e glucosio	546,6 (0,6 %)
■ Dazi doganali	9 479,8 (10,2 %)
■ Risorse proprie derivanti dall'IVA	21 748,0 (23,5 %)
■ Risorse PNL	51 356,7 (55,5 %)
■ Altre entrate	837,1 (0,9 %)
■ Eccedenza disponibile dall'esercizio prec.	7 676,8 (8,3 %)

Legenda spese

Rubriche delle prospettive finanziarie

■ 1. Politica agricola comune	45 095,7 (45,9 %)
■ 2. Azioni strutturali	31 837,8 (32,4 %)
■ 3. Politiche interne	7 256,8 (7,4 %)
■ 4. Azioni esterne	4 898,9 (5 %)
■ 5. Spese amministrative	6 087,1 (6,2 %)
■ 6. Riserve	363,8 (0,4 %)
■ 7. Aiuto di preadesione	2 798,5 (2,8 %)
■ Stanziamenti disponibili per altre istituzioni	2 166,2 (2,2 %)
■ Stanziamenti a disposiz. della Commissione, di cui stanziamenti operativi	96 172,5 (97,8 %) 92 251,6 (93,8 %)

⁽¹⁾ Dopo bilanci rettificativi.

⁽²⁾ Entrate relative alla partecipazione di terzi.

⁽³⁾ Dopo bilanci rettificativi e storni tra linee di bilancio.

⁽⁴⁾ Entrate assegnate, stanziamenti ricostituiti e riportati e reimpieghi.

⁽⁵⁾ Spese EFTA.

Grafico II Bilancio 2003 — Stanziamenti per impegni

[dopo bilanci rettificativi; per maggiori informazioni, cfr. grafico III, colonna (b)]

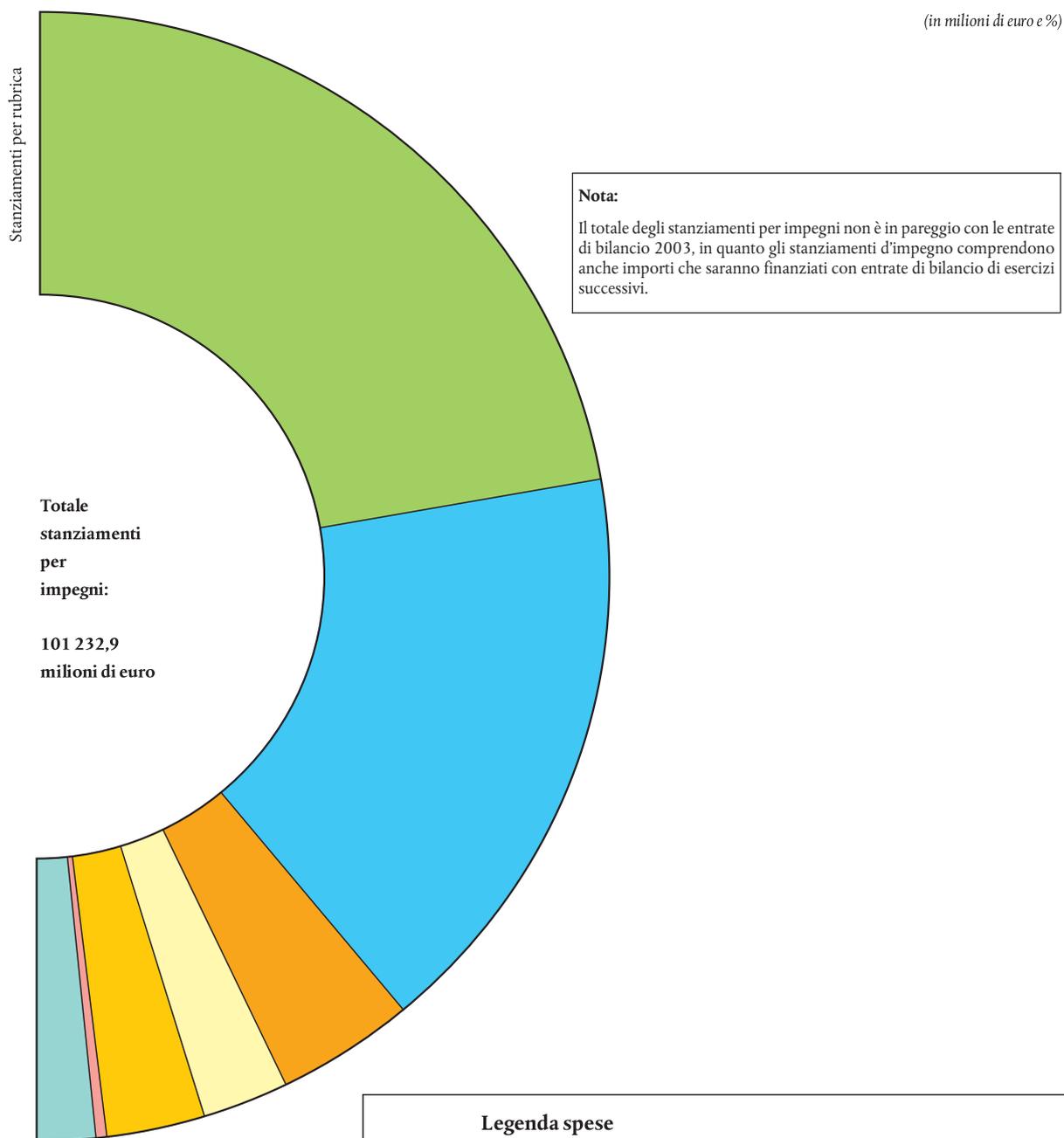


Grafico III

Stanziamanti per impegni disponibili nel 2003 e loro utilizzo, per rubrica delle prospettive finanziarie

(in milioni di euro e %)

Rubriche e settori delle prospettive finanziarie [sono indicati tra parentesi le corrispondenti sezioni (S.), sottosezioni (Ss.), titoli (T.) e capitoli (C.) della nomenclatura di bilancio 2003]	Prospet- tive finan- ziarie	Stanziamanti definitivi		Utilizzazione degli stanziamenti				
		Importo ⁽¹⁾	Tasso (%)	Impegni contratti nel 2003	Tasso di utiliz- zazione (%)	Riporti al 2004 ⁽²⁾	Annul- lamenti	Tasso (%)
		(a)	(b)	(b)/(a)	(c)	(c)/(d)	(d)	(e) = (b) - (c) - (d)
1. Politica agricola comune	47 378	44 864,5	94,7	44 462,0	99,1	41,4	361,2	0,8
Mercati		40 117,2		39 782,4	99,2	0,2	334,7	0,8
1.1 Seminativi (C. B1-10)		16 815,0		16 809,4	100,0	—	5,6	0,0
1.2 Zucchero (C. B1-11)		1 278,0		1 277,4	100,0	—	0,6	0,0
1.3 Grassi e piante proteiche (C. B1-12 e 13)		2 737,0		2 734,9	99,9	—	2,1	0,1
1.4 Prodotti ortofruttili (C. B1-15)		1 559,0		1 532,2	98,3	—	26,8	1,7
1.5 Vino (C. B1-16)		1 244,0		1 213,0	97,5	—	31,0	2,5
1.6 Tabacco (C. B1-17)		973,0		960,2	98,7	—	12,8	1,3
1.7 Prodotti lattiero-caseari (C. B1-20)		2 801,0		2 796,2	99,8	—	4,8	0,2
1.8 Carni, uova e pollame (C. B1-21 — 24)		10 425,5		10 344,3	99,2	—	81,2	0,8
1.9 Mercati vari (C. B1-14 e 18)		1 242,0		1 221,2	98,3	—	20,8	1,7
1.10 Altre azioni (C. B1- da 25 a 39)		1 042,7		893,5	85,7	0,2	149,1	14,3
1.11 Sviluppo rurale e misure di accompagnamento (T. B1-4 e 5)		4 747,3		4 679,6	98,6	41,2	26,5	0,6
2. Azioni strutturali	33 968	34 012,5	100,1	33 987,0	99,9	3,7	21,9	0,1
Fondi strutturali		31 130,4	⁽¹⁾	31 109,7	99,9	0,3	20,5	0,1
2.1 Obiettivo 1 (C. B2-10)		21 577,1		21 576,9	100,0	0,0	0,2	0,0
2.2 Obiettivo 2 (C. B2-11)		3 651,8		3 651,8	100,0	—	—	—
2.3 Obiettivo 3 (C. B2-12)		3 718,9		3 718,9	100,0	—	—	—
2.4 Altre azioni strutturali (C. B2-13)		171,9		171,9	100,0	—	—	—
2.5 Iniziative comunitarie (C. B2-14)		1 866,4		1 853,7	99,3	—	12,7	0,7
2.6 Azioni innovatrici e assistenza tecnica (C. B2-16)		144,3		136,4	94,5	0,3	7,6	5,2
2.7 Altre azioni strutturali specifiche (T. B2-2)		12,0		12,0	100,0	—	—	—
2.8 Fondo di coesione (T. B2-3)		2 870,1		2 865,3	99,8	3,4	1,4	0,0
3. Politiche interne	6 796	7 744,1	114,0	7 172,7	92,6	430,0	141,4	1,8
3.1 Ricerca e sviluppo tecnologico (Ss. B6)		4 597,5	⁽¹⁾	4 280,7	93,1	311,4	5,3	0,1
3.2 Altre azioni strutturali (T. B2- da 4 a 9)		284,5	⁽³⁾	261,9	92,1	3,3	19,3	6,8
3.3 Formazione, gioventù e azioni sociali (Ss. B3)		1 177,8		1 076,1	91,4	62,5	39,3	3,3
3.4 Energia, Euratom e ambiente (Ss. B4)		318,3		283,6	89,1	17,6	17,1	5,4
3.5 Consumatori, mercato interno, industria e reti (Ss. B5)		1 366,1		1 270,4	93,0	35,2	60,5	4,4
4. Azioni esterne	4 972	5 219,1	105,0	5 066,7	97,1	93,5	58,9	1,1
4.1 Aiuto alimentare (T. B7-2)		1 030,0	⁽¹⁾	1 024,8	99,5	0,4	4,8	0,5
4.2 Cooperazione (T. B7-3 — 5)		3 067,9		2 961,2	96,5	84,1	22,6	0,7
4.3 Altre azioni di cooperazione (T. B7-6)		488,4		473,5	97,0	3,6	11,3	2,3
4.4 Iniziative per la democrazia e i diritti dell'uomo (T. B7-7)		107,8		105,9	98,2	1,8	0,1	0,1
4.5 Aspetti esterni di determinate politiche comunitarie (T. B7-8)		284,9		261,8	91,9	3,5	19,6	6,9
4.6 Riserva per spese amministrative — Rubrica 4 (C. B7-96)		0,1		—	—	—	0,1	100,0
4.7 Strategia di preadesione a favore dei paesi mediterranei (C. B7-04 e 05)		186,3		185,9	99,8	0,0	0,3	0,2
4.8 Politica estera e di sicurezza comune (Ss. B8)		53,7		53,6	99,8	0,0	0,1	0,1
5. Spese amministrative	5 211	5 615,8	107,8	5 545,3	98,7	39,4	31,1	0,6
5.1 Parlamento (S. I)		1 154,3	⁽¹⁾	1 137,0	98,5	5,2	12,1	1,0
5.2 Consiglio (S. II)		453,7		443,2	97,7	7,5	3,0	0,7
5.3 Commissione (S. III)		339,7		3 605,1	99,0	25,3	9,4	0,3
5.4 Corte di giustizia (S. IV)		152,5		150,6	98,8	0,7	1,1	0,7
5.5 Corte dei conti (S. V)		77,5		74,8	96,5	0,2	2,4	3,2
5.6 Comitato economico e sociale (S. VI)		84,2		82,3	97,7	0,4	1,6	1,8
5.7 Comitato delle regioni (S. VII)		49,6		48,3	97,5	0,1	1,2	2,3
5.8 Mediatore europeo e controllore per la protezione dei dati (S. VIII)		4,4		4,1	91,3	—	0,4	8,7
6. Riserve	434	327,8	75,5	147,9	45,1	—	179,9	54,9
6.1 Riserva per garanzia (C. B0-23 e 24)		225,8		147,9	65,5	—	77,9	34,5
6.2 Riserva per aiuti d'urgenza (C. B7-91)		102,0		—	—	—	102,0	100,0
7. Aiuto di preadesione	3 386	3 449,0	101,9	3 393,3	98,4	42,8	12,9	0,4
7.1 SAPARD (C. B7-01)		564,0	⁽¹⁾	560,1	99,3	3,9	0,0	0,0
7.2 ISPA (C. B7-02)		1 129,0		1 129,0	100,0	0,0	0,1	0,0
7.3 PHARE (preadesione) (C. B7-03)		1 755,9		1 704,2	97,1	38,9	12,9	0,7
8. Riserve e accantonamenti (T. B0-4)		—		—	—	—	—	—
Totale generale stanziamenti per impegni	102 145	101 232,9	99,1	99 774,8	98,6	650,8	807,2	0,8
Totale generale stanziamenti per pagamenti	102 767	98 338,7	95,7	90 557,5	92,1	2 246,0	5 535,2	5,6

(1) Stanziamenti di bilancio modificati dopo aver tenuto conto degli stanziamenti d'impegno riportati dal 2002, degli stanziamenti corrispondenti alle entrate con destinazione specifica, degli storni tra linee di bilancio, degli stanziamenti EFTA e del finanziamento del Fondo di solidarietà dell'UE. Di conseguenza, per alcune rubriche delle prospettive finanziarie, gli stanziamenti disponibili superano il massimale previsto.

(2) Compresi gli stanziamenti corrispondenti a entrate con destinazione specifica o assimilate.

(3) Compreso il Fondo di solidarietà dell'UE destinato agli Stati membri.

Grafico IV

Stanziamenti per pagamenti disponibili nel 2003 e loro utilizzo, per rubrica delle prospettive finanziarie

(in milioni di euro e %)

Rubriche e settori delle prospettive finanziarie [sono indicati tra parentesi le corrispondenti sezioni (S.), sottosezioni (Ss.), titoli (T.) e capitoli (C.) della nomenclatura di bilancio 2003]	Stanziamenti definitivi ⁽¹⁾	Utilizzazione degli stanziamenti				
		Pagamenti effettuati nel 2003	Tasso di tilizzazione (%)	Riporti al	2004 Annullamenti	Tasso (%)
		(a)	(b)	(b)/(a)	(c)	(d) = (a) - (b) - (c)
1. Politica agricola comune	45 095,7	44 379,2	98,4	331,4	385,0	0,9
Mercati	40 348,4	39 699,6	98,4	290,2	358,5	0,9
1.1 Seminativi (C. B1-10)	16 815,0	16 809,4	100,0	—	5,6	0,0
1.2 Zucchero (C. B1-11)	1 278,5	1 277,4	99,9	—	1,1	0,1
1.3 Grassi e piante proteiche (C. B1-12 e 13)	2 737,0	2 734,9	99,9	—	2,1	0,1
1.4 Prodotti ortofrutticoli (C. B1-15)	1 559,0	1 532,2	98,3	—	26,8	1,7
1.5 Vino (C. B1-16)	1 244,0	1 213,0	97,5	—	31,0	2,5
1.6 Tabacco (C. B1-17)	981,2	957,5	97,6	9,5	14,2	1,4
1.7 Prodotti lattiero-caseari (C. B1-20)	2 801,0	2 796,2	99,8	—	4,8	0,2
1.8 Carni, uova e pollame (C. B1-21-24)	10 425,5	10 344,3	99,2	—	81,2	0,8
1.9 Mercati vari (C. B1-14 e 18)	1 242,0	1 221,2	98,3	—	20,8	1,7
1.10 Altre azioni (C. B1-26 — 39)	1 265,2	813,5	64,3	280,7	171,0	13,5
1.11 Sviluppo rurale e misure di accompagnamento (T. B1-4 e 5)	4 747,3	4 679,6	98,6	41,2	26,5	0,6
2. Azioni strutturali	31 837,8	28 527,6	89,6	176,5	3 133,8	9,8
Fondi strutturali	29 553,6	26 243,5	88,8	176,5	3 133,7	10,6
2.1 Obiettivo 1 (C. B2-10)	20 035,7	18 986,0	94,8	89,1	960,7	4,8
2.2 Obiettivo 2 (C. B2-11)	3 950,0	3 587,0	90,8	—	363,1	9,2
2.3 Obiettivo 3 (C. B2-12)	3 427,1	2 548,3	74,4	—	878,9	25,6
2.4 Altre azioni strutturali (C. B2-13)	293,4	175,9	59,9	86,8	30,7	10,5
2.5 Iniziative comunitarie (C. B2-14)	1 685,6	801,0	47,5	0,5	884,1	52,4
2.6 Azioni innovatrici e assistenza tecnica (C. B2-16)	161,7	145,4	89,9	0,0	16,3	10,1
2.7 Altre azioni strutturali specifiche (T. B2-2)	89,0	89,0	100,0	—	—	—
2.8 Fondo di coesione (T. B2-3)	2 195,2	2 195,1	100,0	—	0,1	0,0
3. Politiche interne	7 256,8	5 671,8	78,2	920,4	664,6	9,2
3.1 Ricerca e sviluppo tecnologico (Ss. B6)	4 157,1	3 279,6	78,9	647,8	229,7	5,5
3.2 Altre azioni strutturali (T. B2- da 4 a 9)	299,2 ⁽²⁾	158,0	52,8	68,5	72,7	24,3
3.3 Formazione, gioventù e azioni sociali (Ss. B3)	1 161,1	943,3	81,2	147,6	70,2	6,0
3.4 Energia, Euratom e ambiente (Ss. B4)	293,5	211,7	72,1	22,3	59,5	20,3
3.5 Consumatori, mercato interno, industria e reti (Ss. B5)	1 345,9	1 079,2	80,2	34,3	232,4	17,3
4. Azioni esterne	4 898,9	4 285,8	87,5	112,7	500,4	10,2
4.1 Aiuto alimentare (T. B7-2)	1 011,2	959,5	94,9	43,3	8,4	0,8
4.2 Cooperazione (T. B7-3 — 5)	2 929,6	2 544,5	86,9	54,9	330,3	11,3
4.3 Altre azioni di cooperazione (T. B7-6)	433,5	359,9	83,0	3,5	70,0	16,1
4.4 Iniziative per la democrazia e i diritti dell'uomo (T. B7-7)	109,3	99,4	90,9	1,8	8,1	7,4
4.5 Aspetti esterni di determinate politiche comunitarie (T. B7-8)	296,4	234,0	78,9	3,8	58,6	19,8
4.6 Riserva per spese amministrative — Rubrica 4 (C. B7-96)	5,0	—	—	—	5,0	100,0
4.7 Strategia di preadesione a favore dei paesi mediterranei (C. B7-04 e 05)	63,6	57,6	90,6	0,0	5,9	9,3
4.8 Politica estera e di sicurezza comune (Ss. B8)	50,4	31,0	61,5	5,4	14,0	27,9
5. Spese amministrative	6 087,1	5 305,2	87,2	650,1	131,8	2,2
5.1 Parlamento (S. I)	1 254,6	985,3	78,5	245,1	24,1	1,9
5.2 Consiglio (S. II)	511,4	410,0	80,2	75,2	26,2	5,1
5.3 Commissione (S. III)	3 920,9	3 547,1	90,5	302,2	71,5	1,8
5.4 Corte di giustizia (S. IV)	159,2	147,9	92,9	9,6	1,7	1,1
5.5 Corte dei conti (S. V)	94,0	84,0	89,4	5,8	4,1	4,4
5.6 Comitato economico e sociale (S. VI)	89,2	80,7	90,6	6,4	2,0	2,3
5.7 Comitato delle regioni (S. VII)	53,1	46,2	87,0	5,2	1,7	3,2
5.8 Mediatore europeo e controllore per la protezione dei dati (S. VIII)	4,9	3,9	80,5	0,5	0,4	9,2
6. Riserve	363,8	147,9	40,7	—	215,9	59,3
6.1 Riserva per garanzia (C. B0-23 e 24)	225,8	147,9	65,5	—	77,9	34,5
6.2 Riserva per aiuti d'urgenza (C. B7-91)	138,0	—	—	—	138,0	100,0
7. Aiuto di preadesione	2 798,5	2 239,8	80,0	54,9	503,8	18,0
7.1 SAPARD (C. B7-01)	432,9	263,5	60,9	—	169,4	39,1
7.2 ISPA (C. B7-02)	717,5	429,0	59,8	1,0	287,5	40,1
7.3 PHARE (preadesione) (C. B7-03)	1 648,1	1 547,4	93,9	53,9	46,8	2,8
8. Riserve e accantonamenti (T. B0-4)	—	—	—	—	—	—
Totale generale	98 338,7	90 557,5	92,1	2 246,0	5 535,2	5,6

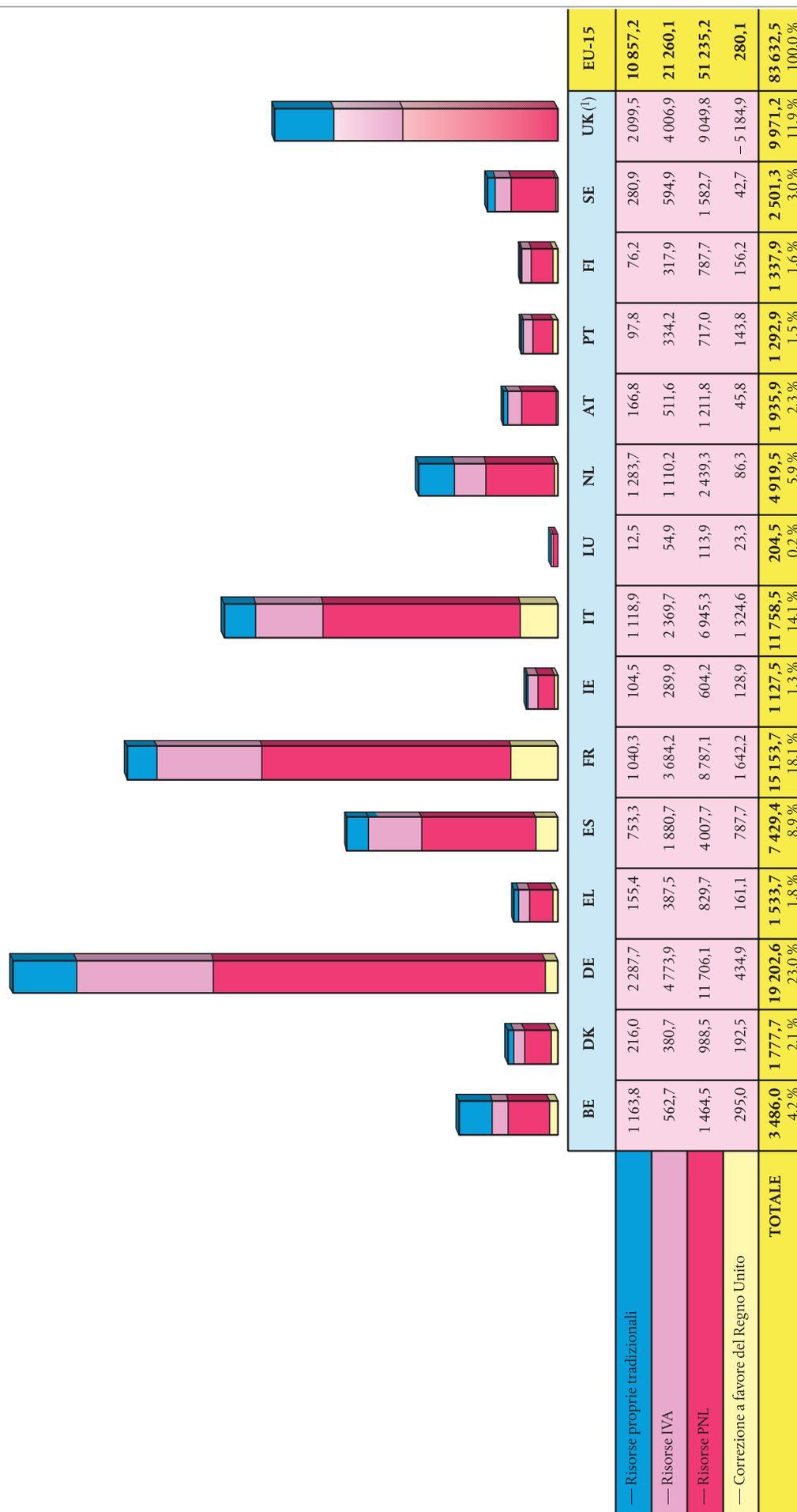
⁽¹⁾ Stanziamenti di bilancio modificati dopo aver tenuto conto degli storni tra linee di bilancio, degli stanziamenti corrispondenti alle entrate con destinazione specifica o assimilate e degli stanziamenti riportati dall'esercizio precedente.

⁽²⁾ Compreso il Fondo di solidarietà dell'UE destinato agli Stati membri

Grafico V
Risorse proprie nel 2003, per Stato membro

Entrate effettive

(in milioni di euro e %)



(¹) Per il Regno Unito, viene applicata una correzione (5 184,9 milioni di euro) all'importo lordo delle risorse proprie (15 156,1 milioni di euro). Il finanziamento di tale aggiustamento viene sostenuto dagli altri Stati membri. Tale correzione è stata imputata alle sole componenti IVA e RNL delle risorse proprie lorde proporzionalmente ai loro importi rispettivi.

Grafico VI Pagamenti effettuati nel 2003, in ciascuno Stato membro (1)

Nota: Pagamenti effettuati nel 2003 = pagamenti a fronte di stanziamenti operativi 2003 + pagamenti a fronte di riporti dal 2002.

Rubriche delle prospettive finanziarie

(in milioni di euro e %)

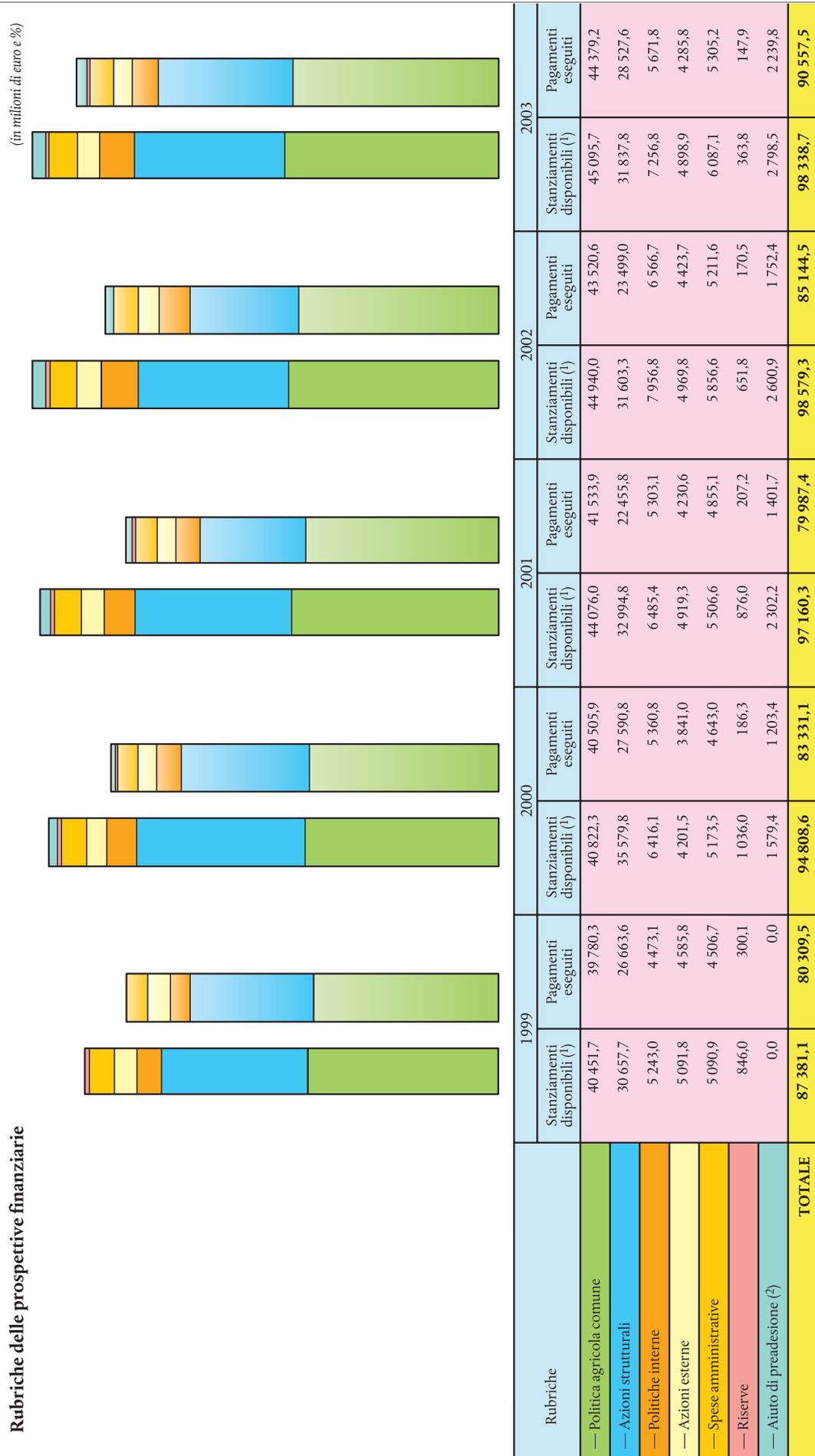
	BE	DK	DE	EL	ES	FR	IE	IT	LU	NL	AT	PT	FI	SE	UK	Varie (2)	Totale
— Politica agricola comune	1 025,3	1 223,8	5 876,9	2 762,1	6 485,4	10 464,1	1 965,2	5 393,4	44,3	1 397,3	1 128,1	855,9	876,1	866,5	4 013,8	1,2	44 379,2
— Azioni strutturali	118,4	105,5	3 788,1	1 908,3	9 036,5	1 978,2	603,9	4 542,3	6,4	218,0	299,9	3 741,3	327,6	395,7	1 392,1	65,3	28 527,6
— Politiche interne	494,5	117,8	7 000,0	129,6	286,3	591,5	75,8	473,2	66,2	300,8	125,2	146,6	99,2	152,2	575,5	1 337,4	5 671,8
— Azioni esterne	36,5	1,6	5,4	1,0	5,7	5,9	0,6	26,3	0,3	2,8	2,1	0,3	1,0	0,4	19,6	417,6	4 285,8
— Riserve	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	147,9	147,9
— Aiuto di preadesione	12,9	0,4	1,4	0,0	0,2	0,1	0,2	3,5	1,9	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	7,6	2 211,3	2 239,8
TOTALE	1 687,6 2,0%	1 449,1 1,7%	10 371,8 12,2%	4 801,0 5,6%	15 814,1 18,5%	13 039,8 15,3%	2 645,7 3,1%	10 438,6 12,2%	119,1 0,1%	1 919,4 2,3%	1 555,3 1,8%	4 744,2 5,6%	1 303,9 1,5%	1 414,8 1,7%	6 008,5 7,0%	7 939,4 9,3%	85 252,2 100,0%

(1) La ripartizione geografica non corrisponde ad una ripartizione dei pagamenti effettuati a favore degli Stati membri, bensì alla ripartizione delle spese sulla base dei dati che figurano nel sistema contabile informatizzato Sincom2 della Commissione.

(2) Comprende essenzialmente le spese legate a progetti realizzati al di fuori dell'Unione e alla partecipazione di paesi terzi. Sono anche comprese le spese per cui non è stata possibile una ripartizione geografica.

Grafico VII
Evoluzione ed utilizzo degli stanziamenti per pagamenti nel periodo 1999-2003, per rubrica delle prospettive finanziarie

Rubriche delle prospettive finanziarie



(1) Stanziamenti disponibili = stanziamenti per pagamenti dell'esercizio + stanziamenti riportati dall'esercizio precedente

(2) Per il periodo 1993-1999, la rubrica 7 ha coperto le compensazioni versate ai nuovi Stati membri. Per il periodo 2000-2006, copre l'aiuto di preadesione.

ALLEGATO II

Relazioni e pareri adottati dalla Corte dei conti nel corso dell'ultimo quinquennio

In conformità delle disposizioni dei trattati, la Corte dei conti ha l'obbligo di redigere una relazione annuale. A norma dei trattati e di altri regolamenti in vigore, essa deve altresì stendere relazioni annuali specifiche su taluni organismi e attività comunitarie. I trattati conferiscono inoltre

alla Corte il potere di presentare osservazioni su questioni particolari e di formulare pareri su richiesta di una delle istituzioni. Il seguente elenco riporta le relazioni e i pareri adottati dalla Corte nel corso dell'ultimo quinquennio.

Titolo	Pubblicazione
Relazioni annuali e dichiarazioni di affidabilità	
22 ^a relazione annuale sull'esercizio finanziario 1998: — Relazione e dichiarazione di affidabilità sulle attività di pertinenza del bilancio generale — Relazione e dichiarazione di affidabilità sulle attività del 6°, 7° e 8° FES	GU C 349 del 3.12.1999
23 ^a relazione annuale sull'esercizio finanziario 1999: — Relazione e dichiarazione di affidabilità sulle attività di pertinenza del bilancio generale — Relazione e dichiarazione di affidabilità sulle attività del 6°, 7° e 8° FES	GU C 342 dell'1.12.2000
24 ^a relazione annuale sull'esercizio finanziario 2000: — Relazione e dichiarazione di affidabilità sulle attività di pertinenza del bilancio generale — Relazione e dichiarazione di affidabilità sulle attività del 6°, 7° e 8° FES	GU C 359 del 15.12.2001, GU C 92 del 17.4.2002 e GU C 36 del 15.2.2003
25 ^a relazione annuale sull'esercizio finanziario 2001: — Relazione e dichiarazione di affidabilità sulle attività di pertinenza del bilancio generale — Relazione e dichiarazione di affidabilità sulle attività del 6°, 7° e 8° FES	GU C 295 del 28.11.2002
26 ^a relazione annuale sull'esercizio finanziario 2002: — Relazione e dichiarazione di affidabilità sulle attività di pertinenza del bilancio generale — Relazione e dichiarazione di affidabilità sulle attività del 6°, 7° e 8° FES	GU C 286 del 28.11.2003
27 ^a relazione annuale sull'esercizio finanziario 2003: — Relazione e dichiarazione di affidabilità sulle attività di pertinenza del bilancio generale — Relazione e dichiarazione di affidabilità sulle attività del 6°, 7°, 8° e 9° FES	Pubblicata nella presente GU

Titolo	Pubblicazione
Relazioni speciali	
<i>Risorse proprie</i>	
— Relazione speciale n. 8/99 sulle cauzioni e garanzie previste dal codice doganale comunitario per proteggere la riscossione delle risorse proprie tradizionali	GU C 70 del 10.3.2000
— Relazione speciale n. 17/2000 relativa al controllo, da parte della Commissione, dell'affidabilità e della comparabilità dei PNL degli Stati membri	GU C 336 del 27.11.2000
— Relazione speciale n. 23/2000 sulla valutazione delle merci d'importazione a fini doganali (valore in dogana)	GU C 84 del 14.3.2001
<i>Politica agricola comune</i>	
— Relazione speciale n. 1/99 sull'aiuto per l'uso del latte scremato e del latte scremato in polvere per l'alimentazione degli animali	GU C 147 del 27.5.1999
— Relazione speciale n. 2/99 sugli effetti della riforma della PAC sul settore dei cereali	GU C 192 dell'8.7.1999
— Relazione speciale n. 1/2000 sulla peste suina classica	GU C 85 del 23.3.2000
— Relazione speciale n. 8/2000 sulle misure comunitarie per lo smaltimento delle materie grasse butirriche	GU C 132 del 12.5.2000
— Relazione speciale n. 11/2000 sul regime di sostegno per l'olio d'oliva	GU C 215 del 27.7.2000
— Relazione speciale n. 14/2000 «Per una politica agricola comune più verde»	GU C 353 dell'8.12.2000
— Relazione speciale n. 20/2000 sulla gestione dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero	GU C 50 del 15.2.2001
— Relazione speciale n. 22/2000 sulla valutazione della procedura riformata di liquidazione dei conti	GU C 69 del 2.3.2001
— Relazione speciale n. 4/2001 sul controllo del FEAOG-Garanzia — l'attuazione del sistema integrato di gestione e di controllo (SIGC)	GU C 214 del 31.7.2001
— Relazione speciale n. 6/2001 sulle quote latte	GU C 305 del 30.10.2001
— Relazione speciale n. 7/2001 sulle restituzioni all'esportazione — Destinazione e commercializzazione	GU C 314 dell'8.11.2001
— Relazione speciale n. 8/2001 sulle restituzioni alla produzione della fecola di patate e degli amidi di cereali e sugli aiuti alla fecola di patate	GU C 294 del 19.10.2001
— Relazione speciale n. 14/2001 sul seguito dato alla relazione speciale della Corte n. 19/98 sulla BSE	GU C 324 del 20.11.2001
— Relazione speciale n. 5/2002 sui regimi di premio all'estensificazione e di pagamento per l'estensivizzazione nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine	GU C 290 del 25.11.2002
— Relazione speciale n. 6/2002 sull'audit della gestione, da parte della Commissione, del regime di sostegno comunitario a favore dei semi oleosi	GU C 254 del 22.10.2002
— Relazione speciale n. 7/2002 sulla sana gestione finanziaria dell'organizzazione comune dei mercati nel settore delle banane	GU C 294 del 28.11.2002

Titolo	Pubblicazione
— Relazione speciale n. 1/2003 riguardante il prefinanziamento delle restituzioni all'esportazione	GU C 98 del 24.4.2003
— Relazione speciale n. 4/2003 sullo sviluppo rurale: il sostegno alle zone svantaggiate	GU C 151 del 27.6.2003
— Relazione speciale n. 9/2003 sul sistema di fissazione dei tassi delle sovvenzioni all'esportazione di prodotti agricoli (restituzioni all'esportazione)	GU C 211 del 5.9.2003
— Relazione speciale n. 12/2003 sulla sana gestione finanziaria dell'organizzazione comune dei mercati (OCM) nel settore dei foraggi essiccati	GU C 298 del 9.12.2003
— Relazione speciale n. 13/2003 sull'aiuto alla produzione di cotone	GU C 298 del 9.12.2003
— Relazione speciale n. 14/2003 sulla valutazione del reddito agricolo da parte della Commissione [articolo 33, paragrafo 1, lettera b), del trattato CE]	GU C 45 del 20.2.2004
— Relazione speciale n. 2/2004 relativa all'assistenza di preadesione — SAPARD è stato gestito in modo adeguato?	GU C 295 del 30.11.2004
— Relazione speciale n. 3/2004 sul recupero dei pagamenti irregolari a titolo della politica agricola comune	GU C 269 del 4.11.2004
— Relazione speciale n. 6/2004 sull'attuazione del sistema di identificazione e di registrazione dei bovini (SIRB) nell'Unione europea	Pubblicazione in corso
— Relazione speciale n. 7/2004 sull'organizzazione comune dei mercati nel settore del tabacco greggio	Pubblicazione in corso
— Relazione speciale n. 8/2004 sulla gestione e la supervisione, da parte della Commissione, delle misure di lotta e delle spese relative all'fta epizootica	Pubblicazione in corso
<i>Azioni strutturali</i>	
— Relazione speciale n. 6/99 sul principio di addizionalità	GU C 68 del 9.3.2000
— Relazione speciale n. 7/99 relativa allo sviluppo dei siti industriali	GU C 68 del 9.3.2000
— Relazione speciale n. 3/2000 sul Fondo sociale europeo e sul Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (sezione Orientamento) — Misure a favore dell'occupazione giovanile	GU C 100 del 7.4.2000
— Relazione speciale n. 7/2000 sul Fondo internazionale per l'Irlanda e sul programma speciale di aiuto per la pace e la riconciliazione nell'Irlanda del Nord e nelle contee limitrofe dell'Irlanda nel periodo 1995-1999	GU C 146 del 25.5.2000
— Relazione speciale n. 15/2000 sul Fondo di coesione	GU C 279 del 2.10.2000
— Relazione speciale n. 1/2001 sull'iniziativa comunitaria URBAN	GU C 124 del 25.4.2001
— Relazione speciale n. 10/2001 sul controllo finanziario dei Fondi strutturali, regolamenti (CE) n. 2064/97 e (CE) n. 1681/94 della Commissione	GU C 314 dell'8.11.2001
— Relazione speciale n. 12/2001 su alcuni interventi strutturali a favore dell'occupazione: impatto degli aiuti del FESR sull'occupazione e misure dell'FSE contro la disoccupazione di lunga durata	GU C 334 del 28.11.2001
— Relazione speciale n. 3/2002 sull'iniziativa comunitaria Occupazione — Integra	GU C 263 del 29.10.2002
— Relazione speciale n. 4/2002 sulle azioni locali per l'occupazione	GU C 263 del 29.10.2002

Titolo	Pubblicazione
— Relazione speciale n° 7/2003 relativa all'attuazione della programmazione degli interventi del periodo 2000-2006 nel quadro dei Fondi strutturali	GU C 174 del 23.7.2003
— Relazione speciale n. 4/2004 sulla programmazione dell'Iniziativa comunitaria di cooperazione transeuropea Interreg III	Pubblicazione in corso
<i>Politiche interne</i>	
— Relazione speciale n. 9/99 sulle azioni di ricerca nel settore dell'agricoltura e della pesca — Programma FAIR (Pesca, agricoltura e ricerca agroindustriale)	GU C 92 del 30.3.2000
— Relazione speciale n. 9/2000 sulle Reti transeuropee (TEN) — Telecomunicazioni	GU C 166 del 15.6.2000
— Relazione speciale n. 10/2000 sugli appalti pubblici aggiudicati dal Centro comune di ricerca	GU C 172 del 21.6.2000
— Relazione speciale n. 9/2001 sul programma Formazione e mobilità dei ricercatori	GU C 349 del 10.12.2001
— Relazione speciale n. 2/2002 relativa ai programmi d'azione comunitaria Socrate e Gioventù per l'Europa	GU C 136 del 7.6.2002
— Relazione speciale n. 11/2003 sullo strumento finanziario per l'ambiente (LIFE)	GU C 292 del 2.12.2003
— Relazione speciale n. 1/2004 sulla gestione delle azioni indirette di RST nell'ambito del quinto programma quadro (5° PQ) in materia di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione (1998-2002)	GU C 99 del 23.4.2004
<i>Azioni esterne</i>	
— Relazione speciale n. 4/99 sull'aiuto finanziario ai paesi e territori d'oltremare nel quadro del sesto e settimo FES	GU C 276 del 29.9.1999
— Relazione speciale n. 5/99 sul programma PHARE di cooperazione transfrontaliera (1994-1998)	GU C 48 del 21.2.2000
— Relazione speciale n. 2/2000 sugli aiuti dell'Unione europea alla Bosnia-Erzegovina nel quadro del ripristino della pace e dello Stato di diritto	GU C 85 del 23.3.2000
— Relazione speciale n. 4/2000 sulle azioni di risanamento a favore dei paesi ACP come strumento per preparare il normale aiuto allo sviluppo	GU C 113 del 19.4.2000
— Relazione speciale n. 12/2000 sulla gestione, da parte della Commissione, del sostegno dell'Unione europea allo sviluppo dei diritti dell'uomo e della democrazia in paesi terzi	GU C 230 del 10.8.2000
— Relazione speciale n. 16/2000 relativa alle procedure di gara per gli appalti di servizi dei programmi PHARE e TACIS	GU C 350 del 6.12.2000

Titolo	Pubblicazione
— Relazione speciale n. 18/2000 relativa al programma di approvvigionamento di prodotti agricoli destinati alla Federazione russa	GU C 25 del 25.1.2001
— Relazione speciale n. 19/2000 sulla gestione, da parte della Commissione, del programma di assistenza alla società palestinese	GU C 32 del 31.1.2001
— Relazione speciale n. 21/2000 sulla gestione dei programmi di aiuti esterni della Commissione (in particolare per quanto riguarda la programmazione per paese, l'elaborazione dei progetti e il ruolo delle delegazioni)	GU C 57 del 22.2.2001
— Relazione speciale n. 2/2001 sulla gestione dell'aiuto umanitario di emergenza a favore delle vittime della crisi del Kosovo (ECHO)	GU C 168 del 12.6.2001 e GU C 159 del 3.7.2002
— Relazione speciale n. 3/2001 sulla gestione degli accordi internazionali di pesca da parte della Commissione	GU C 210 del 27.7.2001
— Relazione speciale n. 5/2001 relativa ai fondi di contropartita del sostegno all'adeguamento strutturale destinato ad aiuti di bilancio (settimo e ottavo FES)	GU C 257 del 14.9.2001
— Relazione speciale n. 11/2001 sul programma TACIS di cooperazione transfrontaliera	GU C 329 del 23.11.2001
— Relazione speciale n. 13/2001 sulla politica estera e di sicurezza comune (PESC)	GU C 338 del 30.11.2001
— Relazione speciale n. 1/2002 concernente l'assistenza macrofinanziaria (AMF) ai paesi terzi e lo strumento per l'adeguamento strutturale (SAF) nei paesi del Mediterraneo	GU C 121 del 23.5.2002
— Relazione speciale n. 2/2003 sull'attuazione della politica di sicurezza alimentare nei paesi in via di sviluppo finanziata dal bilancio generale dell'Unione europea	GU C 93 del 17.4.2003
— Relazione speciale n. 5/2003 concernente il finanziamento attraverso PHARE e ISPA di progetti ambientali nei paesi candidati all'adesione	GU C 167 del 17.7.2003
— Relazione speciale n. 6/2003 sul gemellaggio come principale strumento di supporto al potenziamento delle istituzioni nei paesi candidati	GU C 167 del 17.7.2003
— Relazione speciale n. 8/2003 sull'esecuzione dei lavori di infrastruttura finanziati dal FES	GU C 181 del 31.7.2003
— Relazione speciale n. 10/2003 sull'efficacia della gestione, da parte della Commissione, dell'aiuto allo sviluppo fornito all'India, in termini di orientamento degli interventi a favore delle categorie più povere e di ottenimento di benefici duraturi	GU C 211 del 5.9.2003
— Relazione speciale n. 15/2003 sull'audit dei programmi di microprogetti finanziati dal FES	GU C 63 dell'11.3.2004
— Relazione speciale n. 5/2004 sull'assistenza Phare per preparare i paesi candidati alla gestione dei Fondi strutturali	Pubblicazione in corso
<i>Spese amministrative</i>	
— Relazione speciale n. 5/2000 relativa alle spese immobiliari della Corte di giustizia (Edifici annessi «Erasmus», «Thomas More» e «Annesso C»)	GU C 109 del 14.4.2000
— Relazione speciale n. 13/2000 relativa alle spese dei gruppi politici del Parlamento europeo	GU C 181 del 28.6.2000
— Relazione speciale n. 3/2003 sul regime della pensione d'invalidità delle istituzioni europee	GU C 109 del 7.5.2003

Titolo	Pubblicazione
<i>Strumenti finanziari e attività bancarie</i>	
— Relazione speciale n. 3/99 sulla gestione e il controllo dei bonifici di interessi da parte dei servizi della Commissione	GU C 217 del 29.7.1999
— Relazione speciale n. 6/2000 relativa alla concessione, da parte della Comunità, di bonifici di interessi sui prestiti erogati dalla Banca europea per gli investimenti alle piccole e medie imprese a titolo dello strumento di prestito temporaneo	GU C 152 del 31.5.2000

Relazioni annuali specifiche

Rendiconto finanziario della CECA

— Relazione sul rendiconto finanziario della CECA al 31 dicembre 1998	GU C 240 del 25.8.1999
— Relazione sul rendiconto finanziario della CECA al 31 dicembre 1999	GU C 281 del 4.10.2000
— Relazione sul rendiconto finanziario della CECA al 31 dicembre 2000	GU C 185 del 30.6.2001 e GU C 363 del 19.12.2001
— Relazione sul rendiconto finanziario della CECA al 31 dicembre 2001	GU C 158 del 3.7.2002
— Relazione sul rendiconto finanziario della CECA al 23 luglio 2002	GU C 127 del 29.5.2003

Relazione annuale sulla CECA

— Relazione annuale sulla CECA per l'esercizio 1998	GU C 338 del 25.11.1999
— Relazione annuale sulla CECA per l'esercizio 1999	GU C 347 del 4.12.2000
— Relazione sulla CECA relativa all'esercizio 2000	GU C 366 del 20.12.2001
— Relazione annuale e dichiarazione di affidabilità relativa alla CECA per l'esercizio 2001	GU C 302 del 5.12.2002
— Relazione annuale e dichiarazione di affidabilità relativa alla CECA per l'esercizio chiuso al 23 luglio 2002	GU C 224 del 19.9.2003

Agenzia di approvvigionamento dell'Euratom

— Relazione sui conti dell'Agenzia di approvvigionamento dell'Euratom relativi all'esercizio 1998	Non pubblicata nella GU
— Relazione sul rendiconto finanziario dell'Agenzia di approvvigionamento dell'Euratom relativo all'esercizio 1999	Non pubblicata nella GU
— Relazione sul rendiconto finanziario dell'Agenzia di approvvigionamento dell'Euratom relativo all'esercizio chiuso al 31 dicembre 2000	Non pubblicata nella GU
— Relazione sui rendiconti finanziari dell'Agenzia di approvvigionamento dell'Euratom relativi all'esercizio 2001	Non pubblicata nella GU
— Relazione sui rendiconti finanziari dell'Agenzia di approvvigionamento dell'Euratom relativi all'esercizio 2002	Non pubblicata nella GU
— Relazione sui conti annuali dell'Agenzia di approvvigionamento dell'Euratom relativi all'esercizio 2003	Non pubblicata nella GU

Titolo	Pubblicazione
<i>Joint European Torus (JET)</i>	
— Relazione sul rendiconto finanziario dell'Impresa comune Joint European Torus (JET) per l'esercizio 1998	Non pubblicata nella GU
— Relazione sul rendiconto finanziario dell'Impresa comune Joint European Torus (JET) per l'esercizio 1999	Non pubblicata nella GU
— Relazione sul rendiconto finanziario dell'Impresa comune Joint European Torus (JET) per l'esercizio 2000	Non pubblicata nella GU
— Relazione sul rendiconto (finale) dell'Impresa comune Joint European Torus (JET) per l'esercizio 2001	Non pubblicata nella GU
<i>Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (Fondazione di Dublino)</i>	
— Relazione sui conti e sulla gestione della Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (Fondazione di Dublino) per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 1998	GU C 372 del 22.12.1999
— Relazione sul rendiconto finanziario e sulla gestione della Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (Fondazione di Dublino) per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 1999	GU C 373 del 27.12.2000
— Relazione sul rendiconto finanziario e sulla gestione della Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2000	GU C 372 del 28.12.2001
— Relazione sui rendiconti finanziari della Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro relativi all'esercizio 2001	GU C 326 del 27.12.2002
— Relazione sui rendiconti finanziari della Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro relativi all'esercizio 2002	GU C 319 del 30.12.2003
— Relazione sui conti annuali della Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro relativi all'esercizio 2003	Pubblicazione in corso
<i>Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale (Cedefop, Salonicco)</i>	
— Relazione sul rendiconto finanziario del Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale (Cedefop-Salonicco) per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 1998	GU C 372 del 22.12.1999
— Relazione sul rendiconto finanziario del Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale (Cedefop-Salonicco) per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 1999	GU C 373 del 27.12.2000
— Relazione sul rendiconto finanziario del Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2000	GU C 372 del 28.12.2001
— Relazione sui rendiconti finanziari del Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale relativi all'esercizio 2001	GU C 326 del 27.12.2002
— Relazione sui rendiconti finanziari del Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale relativi all'esercizio 2002	GU C 319 del 30.12.2003
— Relazione sui conti annuali del Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale relativi all'esercizio 2003	Pubblicazione in corso

Titolo	Pubblicazione
<i>Scuole europee</i>	
— Relazione sui conti delle Scuole europee per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 1998	Non pubblicata nella GU
— Relazione sul rendiconto finanziario delle Scuole europee per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 1999	Non pubblicata nella GU
— Relazione sul rendiconto finanziario delle Scuole europee per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2000	Non pubblicata nella GU
— Relazione sui rendiconti finanziari delle Scuole europee relativi all'esercizio 2001	Non pubblicata nella GU
— Relazione sui rendiconti finanziari delle Scuole europee relativi all'esercizio 2002	Non pubblicata nella GU
— Relazione sui conti annuali delle Scuole europee relativi all'esercizio 2003	Non pubblicata nella GU
<i>Istituto monetario europeo e Banca centrale europea</i>	
— Relazione sull'efficienza della gestione dell'Istituto monetario europeo e della Banca centrale europea per l'esercizio 1998	GU C 133 del 12.5.2000
— Relazione sul controllo dell'efficienza della gestione della Banca centrale europea per l'esercizio finanziario 1999	GU C 47 del 13.2.2001
— Relazione sul controllo dell'efficienza della gestione della Banca centrale europea per l'esercizio finanziario 2000	GU C 341 del 4.12.2001
— Relazione sull'audit dell'efficienza operativa della gestione della Banca centrale europea per l'esercizio finanziario 2001	GU C 259 del 25.10.2002
— Relazione sull'audit dell'efficienza operativa della gestione della Banca centrale europea per l'esercizio finanziario 2002	GU C 45 del 20.2.2004
— Relazione sull'audit dell'efficienza operativa della gestione della Banca centrale europea per l'esercizio finanziario 2003	GU C 286 del 23.11.2004
<i>Gestione dei contratti «Schengen»</i>	
— Relazione annuale specifica sul rendiconto finanziario relativo alla gestione, da parte del Segretario generale/Alto rappresentante del Consiglio, dei contratti stipulati da quest'ultimo, in qualità di rappresentante di taluni Stati membri, per quanto concerne l'installazione ed il funzionamento del «Help Desk Server» dell'unità di gestione e della rete <i>SIRENE fase II</i> («contratti Schengen»), per il periodo dal 3 maggio al 31 dicembre 1999	Non pubblicata nella GU
— Relazione annuale specifica sul rendiconto finanziario relativo alla gestione, da parte del Segretario generale/Alto rappresentante del Consiglio, dei contratti dallo stesso stipulati in qualità di rappresentante di taluni Stati membri, relativi all'installazione ed al funzionamento del «Help Desk Server» dell'unità di gestione e della rete <i>SIRENE fase II</i> («contratti Schengen»), per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2000	Non pubblicata nella GU
— Relazione annuale specifica sui rendiconti finanziari relativi alla gestione, da parte del Segretario generale/Alto rappresentante del Consiglio, dei contratti dallo stesso stipulati in qualità di rappresentante di taluni Stati membri, relativi all'installazione ed al funzionamento del «Help Desk Server» dell'unità di gestione e della rete <i>SIRENE fase II</i> («contratti Schengen»), per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2001	Non pubblicata nella GU
— Relazione annuale specifica sui rendiconti finanziari relativi ai «contratti Schengen» per l'esercizio 2002	Non pubblicata nella GU

Titolo	Pubblicazione
<i>Gestione dei contratti «Sisnet»</i>	
— Relazione annuale specifica sul rendiconto finanziario relativo alla gestione, da parte del Segretario generale aggiunto del Consiglio, dei contratti dallo stesso stipulati in qualità di rappresentante di taluni Stati membri, relativi all'installazione ed al funzionamento dell'infrastruttura delle comunicazioni nel contesto di Schengen («Sisnet»), per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2000	Non pubblicata nella GU
— Relazione sui rendiconti finanziari relativi alla gestione, da parte del Segretario generale aggiunto del Consiglio, dei contratti dallo stesso stipulati in qualità di rappresentante di taluni Stati membri, relativi all'installazione ed al funzionamento dell'infrastruttura delle comunicazioni nel contesto di Schengen («Sisnet»), per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2001	Non pubblicata nella GU
— Relazione annuale specifica sui rendiconti finanziari relativi a «Sisnet» per l'esercizio 2002	Non pubblicata nella GU
— Relazione annuale specifica sui rendiconti finanziari relativi a «Sisnet» per l'esercizio 2003	Non pubblicata nella GU

Ufficio comunitario delle varietà vegetali (UCVV, Angers)

— Relazione sul rendiconto finanziario dell'Ufficio comunitario delle varietà vegetali (UCVV-Angers) per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 1998	GU C 372 del 22.12.1999
— Relazione sul rendiconto finanziario dell'Ufficio comunitario delle varietà vegetali (UCVV-Angers) per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 1999	GU C 373 del 27.12.2000
— Relazione sul rendiconto finanziario dell'Ufficio comunitario delle varietà vegetali per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2000	GU C 372 del 28.12.2001
— Relazione sui rendiconti finanziari dell'Ufficio comunitario delle varietà vegetali relativi all'esercizio 2001	GU C 326 del 27.12.2002
— Relazione sui rendiconti finanziari dell'Ufficio comunitario delle varietà vegetali relativi all'esercizio 2002	GU C 319 del 30.12.2003
— Relazione sui conti annuali dell'Ufficio comunitario delle varietà vegetali relativi all'esercizio 2003	Pubblicazione in corso

Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno (UAMI)

— Relazione sul rendiconto finanziario dell'Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno (UAMI-Alicante) per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 1998	GU C 372 del 22.12.1999
— Relazione sul rendiconto finanziario dell'Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno (UAMI-Alicante) per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 1999	GU C 373 del 27.12.2000
— Relazione sul rendiconto finanziario dell'Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno relativo all'esercizio finanziario chiuso al 31 dicembre 2000	GU C 372 del 28.12.2001
— Relazione sui rendiconti finanziari dell'Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno relativi all'esercizio 2001	GU C 326 del 27.12.2002
— Relazione sui rendiconti finanziari dell'Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno relativi all'esercizio 2002	GU C 319 del 30.12.2003
— Relazione sui conti annuali dell'Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno relativi all'esercizio 2003	Pubblicazione in corso

Titolo	Pubblicazione
<i>Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (AESS-Bilbao)</i>	
— Relazione sul rendiconto finanziario dell'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (AESS-Bilbao) per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 1998	GU C 372 del 22.12.1999
— Relazione sul rendiconto finanziario dell'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (AESS-Bilbao) relativamente all'esercizio chiuso al 31 dicembre 1999	GU C 373 del 27.12.2000
— Relazione sul rendiconto finanziario dell'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2000	GU C 372 del 28.12.2001
— Relazione sui rendiconti finanziari dell'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro relativi all'esercizio 2001	GU C 326 del 27.12.2002
— Relazione sui rendiconti finanziari dell'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro relativi all'esercizio 2002	GU C 319 del 30.12.2003
— Relazione sui conti annuali dell'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro relativi all'esercizio 2003	Pubblicazione in corso
<i>Agenzia europea dell'ambiente (AEA-Copenaghen)</i>	
— Relazione sul rendiconto finanziario dell'Agenzia europea dell'ambiente (AEA-Copenaghen) per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 1998	GU C 372 del 22.12.1999
— Relazione sul rendiconto finanziario dell'Agenzia europea dell'ambiente (AEA-Copenaghen) per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 1999	GU C 373 del 27.12.2000
— Relazione sul rendiconto finanziario dell'Agenzia europea dell'ambiente per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2000	GU C 372 del 28.12.2001
— Relazione sui rendiconti finanziari dell'Agenzia europea dell'ambiente relativi all'esercizio 2001	GU C 326 del 27.12.2002
— Relazione sui rendiconti finanziari dell'Agenzia europea dell'ambiente relativi all'esercizio 2002	GU C 319 del 30.12.2003
— Relazione sui conti annuali dell'Agenzia europea dell'ambiente relativi all'esercizio 2003	Pubblicazione in corso
<i>Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (OEDT-Lisbona)</i>	
— Relazione sul rendiconto finanziario dell'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (OEDT-Lisbona) relativo all'esercizio chiuso al 31 dicembre 1998	GU C 372 del 22.12.1999
— Relazione sul rendiconto finanziario dell'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (OEDT-Lisbona) per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 1999	GU C 373 del 27.12.2000
— Relazione sul rendiconto finanziario dell'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze relativo all'esercizio finanziario chiuso al 31 dicembre 2000	GU C 372 del 28.12.2001
— Relazione sui rendiconti finanziari dell'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze relativi all'esercizio 2001	GU C 326 del 27.12.2002
— Relazione sui rendiconti finanziari dell'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze relativi all'esercizio 2002	GU C 319 del 30.12.2003
— Relazione sui conti annuali dell'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze relativi all'esercizio 2003	Pubblicazione in corso

Titolo	Pubblicazione
<i>Agenzia europea di valutazione dei medicinali (EMA-Londra)</i>	
— Relazione sul rendiconto finanziario dell'Agenzia europea di valutazione dei medicinali (EMA Londra) per l'esercizio finanziario chiuso al 31 dicembre 1998	GU C 372 del 22.12.1999
— Relazione sul rendiconto finanziario dell'Agenzia europea di valutazione dei medicinali (EMA Londra) per l'esercizio finanziario chiuso al 31 dicembre 1999	GU C 373 del 27.12.2000
— Relazione sul rendiconto finanziario dell'Agenzia europea di valutazione dei medicinali per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2000	GU C 372 del 28.12.2001
— Relazione sui rendiconti finanziari dell'Agenzia europea di valutazione dei medicinali relativi all'esercizio 2001	GU C 326 del 27.12.2002
— Relazione sui rendiconti finanziari dell'Agenzia europea di valutazione dei medicinali relativi all'esercizio 2002	GU C 319 del 30.12.2003
— Relazione sui conti annuali dell'Agenzia europea di valutazione dei medicinali relativi all'esercizio 2003	Pubblicazione in corso
<i>Centro di traduzione degli organismi dell'Unione europea (CTOU-Lussemburgo)</i>	
— Relazione sul rendiconto finanziario del Centro di traduzione degli organismi dell'Unione europea (CTOU-Lussemburgo) per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 1998	GU C 372 del 22.12.1999
— Relazione sul rendiconto finanziario del Centro di traduzione degli organismi dell'Unione europea (CTOU-Lussemburgo) per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 1999	GU C 373 del 27.12.2000
— Relazione sul rendiconto finanziario del Centro di traduzione degli organismi dell'Unione europea per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2000	GU C 372 del 28.12.2001
— Relazione sui rendiconti finanziari del Centro di traduzione degli organismi dell'Unione europea relativi all'esercizio 2001	GU C 326 del 27.12.2002
— Relazione sui rendiconti finanziari del Centro di traduzione degli organismi dell'Unione europea relativi all'esercizio 2002	GU C 319 del 30.12.2003
— Relazione sui conti annuali del Centro di traduzione degli organismi dell'Unione europea relativi all'esercizio 2003	Pubblicazione in corso
<i>Fondazione europea per la formazione professionale (FEF-Torino)</i>	
— Relazione sul rendiconto finanziario della Fondazione europea per la formazione professionale (FEF-Torino) per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 1998	GU C 372 del 22.12.1999
— Relazione sul rendiconto finanziario della Fondazione europea per la formazione professionale (FEF-Torino) per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 1999	GU C 373 del 27.12.2000
— Relazione sul rendiconto finanziario della Fondazione europea per la formazione professionale per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2000	GU C 372 del 28.12.2001
— Relazione sui rendiconti finanziari della Fondazione europea per la formazione professionale relativi all'esercizio 2001	GU C 326 del 27.12.2002
— Relazione sui rendiconti finanziari della Fondazione europea per la formazione professionale relativi all'esercizio 2002	GU C 319 del 30.12.2003
— Relazione sui conti annuali della Fondazione europea per la formazione professionale relativi all'esercizio 2003	Pubblicazione in corso

Titolo	Pubblicazione
<i>Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia (Vienna)</i>	
— Relazione sul rendiconto finanziario dell'Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia (Vienna) (periodo dal 1° maggio al 31 dicembre 1998)	GU C 372 del 22.12.1999
— Relazione sul rendiconto finanziario dell'Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia (Vienna) per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 1999	GU C 373 del 27.12.2000
— Relazione sul rendiconto finanziario dell'Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2000	GU C 372 del 28.12.2001
— Relazione sui rendiconti finanziari dell'Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia relativi all'esercizio 2001	GU C 326 del 27.12.2002
— Relazione sui rendiconti finanziari dell'Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia relativi all'esercizio 2002	GU C 319 del 30.12.2003
— Relazione sui conti annuali dell'Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia relativi all'esercizio 2003	Pubblicazione in corso
<i>Agenzia europea per la ricostruzione (Salonicco)</i>	
— Relazione sui conti finanziari dell'Agenzia europea per la ricostruzione e l'attuazione dell'aiuto al Kosovo per l'esercizio 2000	GU C 355 del 13.12.2001
— Relazione sui rendiconti finanziari dell'Agenzia europea per la ricostruzione relativi all'esercizio 2001	GU C 326 del 27.12.2002
— Relazione sui rendiconti finanziari dell'Agenzia europea per la ricostruzione relativi all'esercizio 2002	GU C 319 del 30.12.2003
<i>Agenzia europea per la sicurezza marittima</i>	
— Relazione sui conti annuali dell'Agenzia europea per la sicurezza marittima relativi all'esercizio 2003	Pubblicazione in corso
<i>Agenzia europea per la sicurezza aerea</i>	
— Relazione sui conti annuali dell'Agenzia europea per la sicurezza aerea relativi all'esercizio 2003	Pubblicazione in corso
<i>Autorità europea per la sicurezza alimentare</i>	
— Relazione sui conti annuali dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare relativi all'esercizio 2003	Pubblicazione in corso

Titolo	Pubblicazione
<i>Eurojust</i>	
— Relazione sui rendiconti finanziari di Eurojust relativi all'esercizio 2002	GU C 319 del 30.12.2003
— Relazione sui conti annuali di Eurojust relativi all'esercizio 2003	Pubblicazione in corso

Convenzione

- | | |
|--|------------------------|
| — Relazione sui conti compilati dal Segretario generale della Convenzione sul futuro dell'Unione europea (21 febbraio-31 dicembre 2002) | GU C 122 del 22.5.2003 |
| — Relazione sui rendiconti finanziari compilati dal Segretario generale della Convenzione sul futuro dell'Unione europea relativi all'esercizio finanziario chiuso al 31 dicembre 2003 | GU C 157 del 14.6.2004 |

Impresa comune Galileo

- | | |
|--|-------------------------|
| — Relazione sui conti dell'impresa comune Galileo per l'esercizio finanziario chiuso al 31 dicembre 2003 | Non pubblicata nella GU |
|--|-------------------------|

Pareri

- | | |
|---|-------------------------|
| — Parere n. 1/99 su una proposta di modifica del regolamento finanziario dell'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (OEDT-Lisbona) | Non pubblicato nella GU |
| — Parere n. 2/99 sulla proposta modificata di regolamento (CE, Euratom) del Consiglio concernente le indagini condotte dall'Ufficio per la lotta antifrode | GU C 154 dell'1.6.1999 |
| — Parere n. 3/99 su una proposta modificata di regolamento (CE, CECA, Euratom) del Consiglio che modifica il regolamento finanziario del 21 dicembre 1977 applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (Proposta presentata dalla Commissione nel documento COM(1998) 676 def. del 20 novembre 1998) | GU C 154 dell'1.6.1999 |
| — Parere n. 4/99 su una proposta di modifica del regolamento finanziario dell'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (AESS-Bilbao) | Non pubblicato nella GU |
| — Parere n. 5/99 riguardante il regime e il fondo di vitalizio integrativo volontario dei deputati al Parlamento europeo | Non pubblicato nella GU |
| — Parere n. 6/99 sul progetto di modifica del regolamento OBNOVA in vista della creazione di un'agenzia per la ricostruzione del Kosovo | Non pubblicato nella GU |
| — Parere n. 7/99 su una proposta di modifica del regolamento finanziario del Centro di traduzione degli organismi dell'Unione europea (CTOU-Lussemburgo) | Non pubblicato nella GU |
| — Parere n. 8/99 su una proposta di decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea | GU C 310 del 28.10.1999 |
| — Parere n. 9/99 su una proposta di regolamento (CE) del Consiglio riguardante la disciplina di bilancio | GU C 334 del 23.11.1999 |

Titolo	Pubblicazione
— Parere n. 1/2000 su una proposta di regolamento del Consiglio, che modifica il regolamento finanziario del 21 dicembre 1977, riguardante la separazione della funzione di audit interno e della funzione di controllo finanziario ex-ante (articolo 24, paragrafo 5, del regolamento finanziario)	GU C 327 del 17.11.2000
— Parere n. 2/2000 su una proposta di modifica del regolamento finanziario dell'Ufficio comunitario delle varietà vegetali (UCVV-Angers)	Non pubblicato nella GU
— Parere n. 1/2001 su una proposta di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1258/1999 del Consiglio relativo al finanziamento della politica agricola comune nonché diversi altri regolamenti riguardanti la politica agricola comune	GU C 55 del 21.2.2001
— Parere n. 2/2001 su una proposta di regolamento del Consiglio recante il regolamento finanziario relativo al bilancio generale delle Comunità europee	GU C 162 del 5.6.2001
— Parere n. 3/2001 su una proposta di regolamento del Consiglio che istituisce, in occasione della riforma della Commissione, misure particolari relative alla cessazione definitiva dal servizio di funzionari della Commissione delle Comunità europee	GU C 162 del 5.6.2001
— Parere n. 4/2001 su una proposta di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (Euratom, CECA, CEE) n. 549/69 che stabilisce le categorie di funzionari ed agenti delle Comunità europee ai quali si applicano le disposizioni degli articoli 12, 13, secondo comma, e 14 del protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità (oggetto: imposizione a carico dei beneficiari dell'indennità di cessazione definitiva dal servizio)	GU C 162 del 5.6.2001
— Parere n. 5/2001 su una proposta di modifica del regolamento finanziario dell'Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno (UAMI-Alicante)	Non pubblicato nella GU
— Parere n. 6/2001 su un progetto di regolamento della Commissione che modifica il regolamento n. 3418/93 della Commissione, del 9 dicembre 1993, che stabilisce le modalità di esecuzione di alcune disposizioni del regolamento finanziario del 21 dicembre 1977	Non pubblicato nella GU
— Parere n. 7/2001 su una proposta di regolamento del Consiglio recante modifica del regolamento (CEE, Euratom, CECA) n. 259/68 che definisce lo statuto dei funzionari delle Comunità europee nonché il regime applicabile agli altri agenti di tali Comunità	Non pubblicato nella GU
— Parere n. 8/2001 su una proposta di regolamento del Consiglio che definisce lo statuto delle agenzie esecutive incaricate di alcuni compiti relativi alla gestione dei programmi comunitari	GU C 345 del 6.12.2001
— Parere n. 9/2001 su una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla tutela penale degli interessi finanziari della Comunità [rif. 2001/0115 COD-COM (2001) 272 def.]	GU C 14 del 17.1.2002
— Parere n. 1/2002 su una proposta di modifica del regolamento finanziario dell'Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno (UAMI-Alicante)	Non pubblicato nella GU
— Parere n. 2/2002 su una proposta modificata di regolamento del Consiglio recante il regolamento finanziario relativo al bilancio generale delle Comunità europee	GU C 92 del 17.4.2002

Titolo	Pubblicazione
— Parere n. 3/2002 su una proposta di regolamento finanziario applicabile al bilancio dell'Eurojust	Non pubblicato nella GU
— Parere n. 4/2002 su una proposta modificata di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (Euratom, CECA, CEE) n. 549/69 che stabilisce le categorie di funzionari ed agenti delle Comunità europee ai quali si applicano le disposizioni degli articoli 12, 13, secondo comma, e 14 del protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità	GU C 225 del 20.9.2002
— Parere n. 5/2002 su una proposta modificata di un regolamento del Consiglio che istituisce, in occasione della riforma della Commissione, misure particolari relative alla cessazione definitiva dal servizio di funzionari della Commissione delle Comunità europee	GU C 236 dell'1.10.2002
— Parere n. 6/2002 su una proposta di regolamento del Consiglio che istituisce misure particolari riguardanti la cessazione definitiva dal servizio di funzionari del Segretariato generale del Consiglio dell'Unione europea	GU C 236 dell'1.10.2002
— Parere n. 7/2002 su una proposta di regolamento del Consiglio che istituisce misure particolari riguardanti la cessazione definitiva dal servizio di funzionari e agenti temporanei dei gruppi politici del Parlamento europeo	GU C 236 dell'1.10.2002
— Parere n. 8/2002 su una proposta di modifica del regolamento finanziario relativo al bilancio dell'Agenzia europea per la ricostruzione	Non pubblicato nella GU
— Parere n. 9/2002 sul finanziamento della politica agricola comune	GU C 285 del 21.11.2002
— Parere n. 10/2002 su una proposta della Commissione intesa a modificare gli atti costitutivi degli organismi comunitari a seguito dell'adozione del nuovo regolamento finanziario	GU C 285 del 21.11.2002
— Parere n. 11/2002 su una proposta di regolamento della Commissione che reca regolamento finanziario quadro degli organismi di cui all'articolo 185 del regolamento (CE, Euratom) n° 1605/2002 del Consiglio sul regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee	GU C 12 del 17.1.2003
— Parere n. 12/2002 su una proposta di regolamento del Consiglio recante il regolamento finanziario applicabile al nono Fondo europeo di sviluppo in virtù dell'accordo di partenariato ACP - CE firmato a Cotonou il 23 giugno 2000	GU C 12 del 17.1.2003
— Parere n° 13/2002 su un progetto di regolamento (CE) della Commissione recante modalità d'esecuzione del 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 C 12 del 17.1.2003
— Parere n° 14/2002 su una proposta di regolamento del Consiglio che modifica lo statuto dei funzionari e il regime applicabile agli altri agenti delle Comunità europee	GU C 21 del 28.1.2003
— Parere n. 1/2003 su una proposta di regolamento del comitato del bilancio dell'Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno (marchi, disegni e modelli) che definisce le disposizioni finanziarie applicabili all'Ufficio («regolamento finanziario»)	Non pubblicato nella GU
— Parere n. 2/2003 su una proposta di regolamento del consiglio di amministrazione dell'Ufficio comunitario delle varietà vegetali che definisce le disposizioni finanziarie applicabili all'Ufficio («regolamento finanziario»)	Non pubblicato nella GU
— Parere n. 3/2003 sul progetto di regolamento finanziario dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare	Non pubblicato nella GU
— Parere n. 4/2003 su un progetto di regolamento finanziario applicabile al Centro di traduzione degli organismi dell'Unione europea	Non pubblicato nella GU

Titolo	Pubblicazione
— Parere n. 5/2003 su una proposta di regolamento del Consiglio che istituisce misure particolari e temporanee per l'assunzione di funzionari delle Comunità europee in occasione dell'adesione di Cipro, dell'Estonia, dell'Ungheria, della Lettonia, della Lituania, di Malta, della Polonia, della Repubblica ceca, della Repubblica slovacca e della Slovenia	GU C 224 del 19.9.2003
— Parere n. 6/2003 su un progetto di regolamento finanziario dell'Agenzia europea di valutazione dei medicinali	Non pubblicato nella GU
— Parere n. 7/2003 su una proposta di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (CE, Euratom) n. 1150/2000 recante applicazione della decisione 2000/597/CE, Euratom relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità	GU C 318 del 30.12.2003
— Parere n. 8/2003 su una proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma d'azione comunitaria per la promozione di azioni nel settore della tutela degli interessi finanziari della Comunità	GU C 318 del 30.12.2003
— Parere n. 9/2003 della Corte dei conti delle Comunità europee su un progetto di regolamento della Commissione recante il regolamento finanziario tipo delle agenzie esecutive in applicazione del regolamento (CE) n. 58/2003 del Consiglio che definisce lo statuto delle agenzie esecutive incaricate di alcuni compiti relativi alla gestione di programmi comunitari	GU C 19 del 23.1.2004
— Parere n. 10/2003 della Corte dei conti delle Comunità europee su una proposta di regolamento del Consiglio recante modifica del regolamento (CE, Euratom) n. 2728/94 che istituisce un fondo di garanzia per le azioni esterne	GU C 19 del 23.1.2004
— Parere n. 1/2004 della Corte dei conti delle Comunità europee su una proposta modificata di regolamento del Consiglio che modifica lo statuto dei funzionari delle Comunità europee e il regime applicabile agli altri agenti di dette Comunità	GU C 75 del 24.3.2004
— Parere n. 2/2004 della Corte dei conti delle Comunità europee sul modello di audit unico (<i>single audit</i>) (e proposta concernente un quadro di controllo interno comunitario)	GU C 107 del 30.4.2004