

Gazzetta ufficiale dell'Unione europea

C 46

Edizione
in lingua italiana

Comunicazioni e informazioni

50° anno**28 febbraio 2007**Numero d'informazione

Sommario

Pagina

I *Risoluzioni, raccomandazioni, orientamenti e pareri*

PARERI

Corte dei conti

2007/C 46/01

Parere n. 1/2007 sul progetto di regolamento (CE, Euratom) della Commissione che modifica il regolamento (CE, Euratom) n. 2342/2002, recante modalità d'esecuzione del regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee

1

I

(Risoluzioni, raccomandazioni, orientamenti e pareri)

PARERI

CORTE DEI CONTI

PARERE N. 1/2007

sul progetto di regolamento (CE, Euratom) della Commissione che modifica il regolamento (CE, Euratom) n. 2342/2002, recante modalità d'esecuzione del regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee

(a norma dell'articolo 248, paragrafo 4, secondo comma, del trattato CE)

(2007/C 46/01)

INDICE

	<i>Paragrafi</i>	<i>Pagina</i>
Introduzione	1-3	2
Le disposizioni del regolamento finanziario non sono sufficientemente circostanziate	4-9	2
Inosservanza dei principi di semplificazione e/o di tutela degli interessi finanziari	10-19	3
Contraddizione con le disposizioni del regolamento finanziario	20-27	4

LA CORTE DEI CONTI EUROPEA,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 248, paragrafo 4, e l'articolo 279,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica, in particolare l'articolo 160 C, paragrafo 4, e l'articolo 183,

visto il regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio, del 25 giugno 2002, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee ⁽¹⁾, in particolare l'articolo 183,

vista la proposta modificata di regolamento del Consiglio recante modifica del regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002, approvata dalla Commissione il 18 maggio 2006 ⁽²⁾,

visto il parere n. 4/2006 della Corte ⁽³⁾ su tale proposta,

visto il regolamento (CE, Euratom) n. 1995/2006 del Consiglio, del 13 dicembre 2006, recante modifica del regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee ⁽⁴⁾,

visto il parere n. 2/2004 della Corte sul modello di audit unico («single audit») (e proposta concernente un quadro di controllo interno comunitario) ⁽⁵⁾,

visto il parere della Corte n. 1/2006 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le regole per la partecipazione di imprese, centri di ricerca e università alle azioni nell'ambito del Settimo programma quadro e per la diffusione dei risultati della ricerca (2007-2013) ⁽⁶⁾,

visto il regolamento (CE, Euratom) n. 2342/2002 della Commissione, del 23 dicembre 2002, recante modalità d'esecuzione del regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee ⁽⁷⁾, modificato da ultimo dal regolamento (CE, Euratom) n. 1248/2006 della Commissione del 7 agosto 2006 ⁽⁸⁾ (di seguito «modalità d'esecuzione»),

vista la proposta di regolamento della Commissione recante modifica del regolamento (CE, Euratom) n. 2342/2002 della Commissione ⁽⁹⁾,

vista la richiesta di un parere della Corte dei conti, presentata dalla Commissione a quest'ultima il 4 luglio 2006,

HA ADOTTATO IL PRESENTE PARERE:

Introduzione

1. La proposta aggiorna le modalità d'esecuzione dell'attuale regolamento finanziario per tenere conto delle modifiche apportate allo stesso. Sia il nuovo regolamento finanziario che le nuove modalità d'esecuzione dovrebbero entrare in vigore nel 2007, per poter essere applicati alla nuova generazione di programmi di spesa.

2. La Corte ha valutato la proposta presentata dalla Commissione alla luce dei seguenti principi:

- coerenza con il regolamento finanziario,
 - rispetto dei principi della sana gestione finanziaria,
 - semplificazione delle procedure amministrative senza compromettere la tutela degli interessi finanziari.
3. La Corte ritiene che, nella maggior parte dei casi, le modifiche proposte ottemperino a tali condizioni. Essa esprime tuttavia delle preoccupazioni su alcuni punti per i quali:
- le nuove, o modificate, disposizioni del regolamento finanziario non sono sufficientemente circostanziate,
 - le modifiche non rispettano i principi di semplificazione e/o di tutela degli interessi finanziari, o
 - vi è contraddizione con le disposizioni del regolamento finanziario.

Le disposizioni del regolamento finanziario non sono sufficientemente circostanziate

4. Le modalità d'esecuzione sono concepite come un indispensabile strumento di accompagnamento del regolamento finanziario, che definisce le norme precise, più tecniche, essenziali ai fini della corretta applicazione del regolamento finanziario. Come tali, esse devono coprire tutte le disposizioni del regolamento finanziario che potrebbero, altrimenti, essere applicate in maniera non corretta o incoerente. La Corte ha identificato i seguenti casi per i quali ritiene che tale obiettivo non sia stato raggiunto.

⁽¹⁾ GU L 248 del 16.9.2002; rettifica nella GU L 25 del 30.1.2003, pag. 43.

⁽²⁾ Documento COM(2006) 213 definitivo della Commissione.

⁽³⁾ GU C 273 del 9.11.2006, pag. 2.

⁽⁴⁾ GU L 390 del 30.12.2006, pag. 1.

⁽⁵⁾ GU C 107 del 30.4.2004, pag. 1.

⁽⁶⁾ GU C 203 del 25.8.2006, pag. 1.

⁽⁷⁾ GU L 357 del 31.12.2002, pag. 1.

⁽⁸⁾ GU L 227 del 19.8.2006, pag. 3.

⁽⁹⁾ Documento SEC(2006) 866 definitivo della Commissione.

5. L'**articolo 23 bis** fornisce una definizione degli elementi su cui si basa un controllo interno efficace ed efficiente. La Corte accoglie favorevolmente tale iniziativa ma ritiene insufficiente il riferimento alle «migliori prassi internazionali», dato che per alcuni aspetti chiave, quali la verifica della legittimità e della regolarità delle operazioni sottostanti, non esistono migliori prassi formalizzate. La Corte raccomanda di includere nelle modalità di esecuzione i principi fondamentali di un controllo efficace quali definiti nel parere della Corte n. 2/2004, in particolare i principi e le norme di controllo comuni, gli elementi di base dei sistemi e delle procedure di controllo, la definizione delle responsabilità e delle procedure per garantire la qualità di ciascun livello di controllo e la supervisione complessiva dei sistemi.

6. L'**articolo 35, paragrafo 4, e l'articolo 43, paragrafo 6, lettera a)**, fanno rispettivamente riferimento, per le procedure di aggiudicazione degli appalti, alle «norme accettate a livello internazionale» ed alle «norme internazionali». Dal momento che tali norme non esistono formalmente, una tale formulazione può essere causa di incertezze e incoerenze. La Corte raccomanda pertanto che le norme principali [in aggiunta a quelle elencate all'**articolo 43, paragrafo 6, lettera a)**] richiamate nel riferimento vengano specificate nelle modalità d'esecuzione.

7. L'**articolo 42 ter** riconosce che, laddove i costi dei controlli non sono a carico del bilancio comunitario, la Commissione non è competente per la valutazione dell'efficienza delle procedure di controllo interno. Tuttavia, gli elementi di base di un controllo interno efficiente richiamati nell'**articolo 23 bis, paragrafo 2**, valgono anche per l'efficacia, riguardo alla quale la Commissione ha precise responsabilità. La Corte raccomanda pertanto di operare una chiara distinzione, in conformità al trattato, tra le responsabilità degli Stati membri e quelle della Commissione.

8. L'**articolo 43, paragrafo 4, lettera g)**, dispone che gli accordi conclusi con le organizzazioni internazionali comprendano «le disposizioni particolareggiate per il controllo da parte della Commissione». Essi dovrebbero anche prevedere il diritto d'accesso della Corte dei conti ad informazioni sufficienti per permettere a quest'ultima di basarsi sull'audit dell'organizzazione oppure di effettuare direttamente, se necessario, un audit dell'attività, conformemente alle norme internazionali di audit.

9. L'**articolo 43, paragrafo 6, lettera b)**, stabilisce che le sovvenzioni devono comportare il cofinanziamento. Per garantire la coerenza delle disposizioni, l'articolo dovrebbe far riferimento alle deroghe al principio del cofinanziamento definite nell'**articolo 253**.

Inosservanza dei principi di semplificazione e/o di tutela degli interessi finanziari

10. L'**articolo 60, paragrafo 7, del regolamento finanziario** sancisce l'obbligo per gli ordinatori delegati di presentare una relazione annuale di attività. Le modalità d'esecuzione non forniscono indicazioni sufficienti in proposito. Ad esempio: la sintesi delle relazioni annuali di attività è richiesta solamente per la Commissione, mentre sarebbe opportuno richiederla anche per le altre istituzioni che redigono più di una relazione annuale di attività (quali il Parlamento ed il Consiglio); sebbene la sintesi della

Commissione debba essere redatta entro il 15 giugno dell'esercizio $n + 1$, non viene indicato alcun termine per la presentazione delle relazioni; non vengono specificati né i destinatari delle relazioni né i requisiti per la pubblicazione delle stesse. Vi sono inoltre altri obblighi in materia di relazioni annuali, quali la relazione sul rispetto dei termini prevista dall'**articolo 106, paragrafo 6**, e le relazioni di cui all'**articolo 54** e all'**articolo 87, paragrafo 5**, che potrebbero essere integrate nella relazione annuale di attività. Attualmente, tali obblighi sono menzionati solo per la Commissione. La Corte ritiene che tali disposizioni si traducano in una quantità di relazioni annuali di attività e di altra natura la cui diversità di forma, contenuto, scadenza e pubblicazione contrasta con il principio della semplificazione.

11. Al fine di garantire sia la coerenza che la semplificazione, la Corte raccomanda pertanto che le modalità di esecuzione stabiliscano il contenuto ed i requisiti per la pubblicazione delle relazioni annuali di attività per tutte le istituzioni, integrandovi gli obblighi in materia di relazioni annuali citati nel paragrafo precedente.

12. L'**articolo 117, paragrafo 1, quarto comma**, stabilisce che «nei settori soggetti ad una rapida evoluzione a livello dei prezzi e sul piano tecnologico i contratti quadro senza nuovo confronto concorrenziale contengono una clausola che prevede un riesame intermedio. Se le condizioni stabilite inizialmente non sono più consone all'andamento dei prezzi o all'evoluzione tecnologica, l'amministrazione aggiudicatrice non può fare uso del contratto quadro in questione e prende i provvedimenti adeguati per risolverlo». Tale disposizione dovrebbe applicarsi solamente ai contratti quadro i cui contratti specifici sono aggiudicati senza nuovo confronto concorrenziale. Il contratto quadro dovrebbe anche specificare cosa accade, nel caso di una sua risoluzione, ai contratti specifici in corso. Tale disposizione, a causa della sua formulazione vaga, rischia di essere fonte di controversie. Anzi, prevedere un riesame intermedio, le modalità di esecuzione dovrebbero insistere sul fatto che la durata dei contratti quadro deve essere adattata ai settori soggetti a rapida evoluzione tecnologica od economica e che detti contratti contengano una clausola di revisione dei prezzi. I contratti che interessano diversi operatori economici dovrebbero inoltre prevedere che i contratti specifici vengano attribuiti con un nuovo confronto concorrenziale.

13. L'**articolo 118, paragrafo 4, secondo comma, punto ii)**, è superfluo in quanto l'**articolo 158 bis** prevede che si osservi un periodo di statu quo di dieci giorni, a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione dell'avviso di aggiudicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

14. L'**articolo 130, paragrafo 4, lettera c)**, che propone di modificare il modello del contratto per quel che riguarda il diritto applicabile, è superfluo in quanto le parti contraenti sono automaticamente vincolate dai trattati e dalle decisioni e regolamenti applicabili in materia, senza che vi sia bisogno di precisarlo. Inoltre, dal momento che tale modifica si applica soltanto alla Commissione, le altre istituzioni non sono più tenute ad indicare nei rispettivi contratti il diritto applicabile. La Corte raccomanda pertanto di mantenere l'attuale testo dell'articolo.

15. L'**articolo 93, paragrafo 2, lettera b), del regolamento finanziario** richiede che i subcontraenti rispettino gli stessi criteri previsti per i contraenti principali per quanto riguarda l'esclusione dalla partecipazione a procedure di appalto. L'**articolo 130, paragrafo 5**, non assicura tuttavia una sufficiente tutela degli interessi finanziari delle Comunità. In primo luogo, si richiede al candidato o all'offerente di fornire informazioni sulle sole «capacità finanziarie ed operative» del subappaltatore, anziché sulla «capacità finanziaria, economica, tecnica e professionale» come invece richiede l'**articolo 135, paragrafo 2**, per valutare il contraente o l'offerente. In secondo luogo, tra le informazioni da fornire ai sensi dell'**articolo 130, paragrafo 5**, non vi sono quelle richieste per valutare se i subcontraenti possano essere o meno esclusi dalla partecipazione alla gara a norma dell'**articolo 93, paragrafo 1, del regolamento finanziario**. In mancanza d'informazioni sufficienti, vi è il rischio che un candidato che sarebbe escluso dalla partecipazione diretta possa essere ammesso, in modo indiretto, quale subcontraente.

16. Gli **articoli 145 e 146** stabiliscono gli obblighi per quel che riguarda le procedure interistituzionali di aggiudicazione degli appalti. Nella loro attuale stesura, ciascuna istituzione partecipante dovrebbe costituire una commissione incaricata dell'apertura delle offerte e un comitato per la valutazione delle stesse, il che rappresenta una duplicazione di compiti non necessaria. La Corte raccomanda che all'amministrazione aggiudicatrice responsabile della procedura di aggiudicazione venga conferito il potere di nominare, a livello interistituzionale, una commissione di apertura delle offerte e un comitato di valutazione unici.

17. L'**articolo 158 bis, paragrafo 1**, stabilisce che le richieste o osservazioni formulate dagli offerenti o candidati non aggiudicatari o danneggiati «devono pervenire entro i dieci giorni di calendario successivi alla notifica delle decisioni di aggiudicazione o di rifiuto [...]». Si tratterà in tal caso dei dieci giorni successivi alla ricezione della notifica da parte dell'offerente, che possono pertanto non coincidere con il periodo di statu quo di dieci giorni «dal giorno successivo alla spedizione simultanea delle decisioni di aggiudicazione [...]» prima della cui scadenza non può essere firmato un contratto. Al fine di assicurare la trasparenza ed evitare l'incertezza del diritto, la Corte raccomanda di armonizzare i due requisiti.

18. L'**articolo 169 bis** stabilisce una serie di misure che la Commissione dovrebbe prendere per fornire informazioni ed orientamenti a coloro che richiedono sovvenzioni. Alcune di esse, quali il controllo della «dimensione e la chiarezza» dei moduli di domanda e l'organizzazione di seminari per i richiedenti, potrebbero essere una fonte di ricorsi da parte dei richiedenti respinti, complicando potenzialmente la gestione e causando ritardi procedurali. La Corte raccomanda che tali dettagli vengano definiti solamente nelle istruzioni operative.

19. L'**articolo 172 bis** fissa i criteri di ammissibilità. Quelli elencati al paragrafo 1 contengono ripetizioni, come nel caso dei criteri di cui alle lettere a) e c) e dei criteri d) ed e). Quelli elencati al paragrafo 2 rappresentano dei dettagli non necessari dal momento che, non essendo vincolanti, andranno definiti nell'atto di base. La Corte raccomanda di razionalizzare e semplificare i criteri secondo lo schema fornito nel relativo allegato.

Contraddizione con le disposizioni del regolamento finanziario

20. L'**articolo 3, paragrafo 2**, fissa le soglie per il recupero degli interessi prodotti dai prefinanziamenti per le azioni esterne ⁽¹⁾ (250 000 euro) e per l'aiuto umanitario (750 000 euro) a livelli molto più elevati di quelli normalmente previsti (50 000 euro). Per gli importi al di sotto di tali soglie, vi è la possibilità che gli interessi costituiscano introiti significativi, in contrasto con il principio dell'assenza di profitto sancito nell'**articolo 109, paragrafo 2, del regolamento finanziario**. Al fine di rispettare tale principio evitando, al tempo stesso, complesse procedure di recupero degli interessi, la Corte raccomanda che tutti gli interessi sugli importi di prefinanziamento detenuti siano assegnati dal beneficiario al relativo programma o azione.

21. L'**articolo 35, paragrafo 6**, sancisce che la «revisione contabile esterna indipendente» deve essere effettuata da «un servizio di revisione funzionalmente indipendente dall'entità» controllata. Il termine «funzionalmente» potrebbe essere interpretato come la possibilità che tali audit siano effettuati dai servizi di audit interno, in contrasto col principio del regolamento finanziario in base al quale il revisore deve essere esterno. La Corte suggerisce inoltre che le modalità d'esecuzione facciano riferimento alle norme (quali le norme internazionali di audit) che l'auditor è tenuto a rispettare e prevedano specificamente la possibilità di accesso, da parte della Commissione e della Corte, ai documenti di lavoro dell'auditor.

22. L'**articolo 43, paragrafo 2, lettera d)**, inserisce la Banca europea per gli investimenti ed il Fondo europeo per gli investimenti tra le organizzazioni internazionali di cui all'articolo 53 del regolamento finanziario. Ciò contrasta tuttavia con l'**articolo 54, paragrafo 2, lettera b), del regolamento finanziario** che fa riferimento a tali organizzazioni come ad «organismi creati dalle Comunità» e che dovrebbe servire da base per tutte le deleghe di poteri.

23. L'**articolo 118, paragrafo 4, terzo comma**, contempla la situazione in cui il contratto quadro non supera le soglie di cui all'articolo 158 per la pubblicazione, mentre i contratti specifici basati su tale contratto le superano. Tuttavia, per agire in conformità alle disposizioni dell'**articolo 90 del regolamento finanziario** (e per cercare di impedire un uso non appropriato del contratto quadro), l'amministrazione aggiudicatrice deve aver già effettuato una stima del valore dei contratti che si prevede di firmare in base al contratto quadro prima della conclusione di quest'ultimo. Di conseguenza, le norme proposte sono in contrasto col regolamento finanziario, o, quanto meno, superflue.

⁽¹⁾ Il progetto di regolamento continua ad utilizzare le rubriche delle prospettive finanziarie 2000-2006, che sono state però sostituite dalle nuove rubriche del quadro finanziario 2007-2013.

24. L'**articolo 125 quater**, permette alle istituzioni di decidere che si applichino «le norme procedurali applicabili all'amministrazione aggiudicatrice di uno Stato membro purché esse possano essere considerate equivalenti a quelle dell'istituzione». Ciò è in contrasto con l'**articolo 91 del regolamento finanziario** che non prevede l'uso di procedure diverse da quelle definite nel regolamento finanziario stesso. Inoltre, l'articolo proposto non sviluppa a sufficienza le modalità di esecuzione dell'**articolo 91 del regolamento finanziario**: «la procedura di aggiudicazione può essere condotta congiuntamente dall'istituzione e da tale amministrazione aggiudicatrice in questione, come specificato nelle modalità di esecuzione». Non definisce, ad esempio, a chi spetti la decisione definitiva di aggiudicazione oppure quale sistema giuridico debba prevalere in caso di controversia.

25. L'**articolo 160 sexies, paragrafo 1**, dispone che «il programma di lavoro annuale stabilisce se le sovvenzioni sono oggetto soltanto di una decisione o anche di una convenzione scritta». L'uso della parola «anche» sembra essere in contrasto con l'**articolo 108 del regolamento finanziario**, in virtù del quale

una sovvenzione «viene attribuita mediante decisione della Commissione notificata al richiedente selezionato oppure mediante convenzione scritta conclusa con lo stesso». La Corte raccomanda che venga eliminata tale ambiguità.

26. A norma dell'**articolo 122 del regolamento finanziario** modificato, la relazione sulla gestione finanziaria e di bilancio deve fornire informazioni sul tasso di esecuzione degli stanziamenti insieme a una sintesi sugli storni. Tuttavia, l'**articolo 185** delle modalità d'esecuzione non definisce le informazioni da fornire, ma ne richiede altre riguardanti il conseguimento degli obiettivi dell'esercizio e gli eventi che hanno inciso sulle attività. La Corte raccomanda che le modalità d'esecuzione coprano tutti gli aspetti legati alla stesura di relazioni.

27. Oltre agli aspetti sopra elencati, le modifiche apportate agli **articoli 28 bis, 30 bis, 33, 72, 73 bis, 96** e all'**articolo 166, paragrafo 3, lettera a)**, della proposta di **regolamento finanziario** devono trovare riscontro nei corrispondenti **articoli 23 bis, 23 ter, 78, 84, 85 ter, 134 ter** e **articolo 233 bis, paragrafo 1, lettera i)**, delle modalità d'esecuzione.

Il presente parere è stato adottato dalla Corte dei conti a Lussemburgo, nella riunione del 25 gennaio 2007.

Per la Corte dei conti
Hubert WEBER
Presidente

ALLEGATO

Criteri di ammissibilità proposti per l'articolo 172 bis

«Sono costi ammissibili i costi effettivamente incorsi e sostenuti dal beneficiario di una sovvenzione che soddisfano tutti i criteri seguenti:

- a) sono stati sostenuti nel corso del periodo di realizzazione dell'azione o del programma di lavoro, ad eccezione dei costi relativi alla stesura delle relazioni finali e alla presentazione dei certificati di audit, qualora previsti nell'atto di base;
- b) sono stati sostenuti al fine di raggiungere gli obiettivi dell'azione o del programma di lavoro oggetto della sovvenzione;
- c) sono identificabili e controllabili e, in particolare, sono registrati nella contabilità del beneficiario, sono determinati conformemente ai principi contabili del paese in cui il beneficiario è stabilito e in conformità alle pratiche abituali di quest'ultimo in materia di contabilità analitica;
- d) rispettano le disposizioni della normativa applicabile in materia fiscale e sociale;
- e) sono ragionevoli, giustificati e conformi ai requisiti della sana gestione finanziaria, in particolare per quanto riguarda l'economia e l'efficienza;
- f) escludono i costi che non soddisfano le condizioni di cui ai precedenti punti da a) ad e), comprese le imposte indirette recuperabili, i diritti, gli interessi versati, gli accantonamenti per perdite o oneri futuri, le perdite di cambio, i costi sostenuti per altri progetti comunitari e le spese eccessive o sconsiderate.

I costi dichiarati dal beneficiario o da terzi a titolo di cofinanziamento in natura devono essere conformi alle disposizioni del presente articolo.

La proposta deve essere accompagnata da un bilancio generale, recante una stima dei costi ammissibili, che, previa verifica da parte della Commissione, viene allegato alla convenzione o decisione di sovvenzione.»
