

IV

*(Informazioni)*INFORMAZIONI PROVENIENTI DALLE ISTITUZIONI
E DAGLI ORGANI DELL'UNIONE EUROPEA

CORTE DEI CONTI



Conformemente alle disposizioni dell'articolo 248, paragrafi 1 e 4, del trattato CE e degli articoli 129 e 143 del regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio, del 25 giugno 2002, concernente il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee, modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 1525/2007 del Consiglio, del 17 dicembre 2007, e degli articoli 139 e 156 del regolamento (CE) n. 215/2008 del Consiglio, del 18 febbraio 2008, recante il regolamento finanziario per il 10° Fondo europeo di sviluppo

la Corte dei conti delle Comunità europee, nella riunione del 24 e 25 settembre 2008, ha adottato le sue

RELAZIONI ANNUALI**sull'esercizio finanziario 2007**

Le relazioni, corredate delle risposte delle istituzioni alle osservazioni della Corte, sono state trasmesse alle autorità competenti per il discarico e alle altre istituzioni.

I membri della Corte dei conti sono i seguenti:

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA (presidente), Hubert WEBER, Maarten B. ENGWIRDA, Máire GEOGHEGAN-QUINN, 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 KALJULAIID, Kikis KAZAMIAS, Massimo VARI, Juan RAMALLO MASSANET, Olavi ALA-NISSILÄ, Lars HEIKENSTEN, Karel PINXTEN, Ovidiu ISPIR, Nadejda SANDOLOVA, Michel CRETIN, Harald NOACK, Henri GRETHEN.

RELAZIONE ANNUALE SULL'ESECUZIONE DEL BILANCIO

(2008/C 286/01)

INDICE

	<i>Pagina</i>
Introduzione generale	7
Capitolo 1 — Dichiarazione di affidabilità e informazioni a sostegno della stessa	9
Capitolo 2 — Sistema di controllo interno della Commissione	39
Capitolo 3 — Gestione di bilancio	65
Capitolo 4 — Entrate	81
Capitolo 5 — Agricoltura e risorse naturali	101
Capitolo 6 — Coesione	139
Capitolo 7 — Ricerca, energia e trasporti	157
Capitolo 8 — Aiuti esterni, sviluppo e allargamento	175
Capitolo 9 — Istruzione e cittadinanza	195
Capitolo 10 — Affari economici e finanziari	209
Capitolo 11 — Spese amministrative e di altra natura	227
Allegato I — Informazioni finanziarie sul bilancio generale	245
Allegato II — Elenco delle relazioni speciali adottate dalla Corte dei conti a partire dall'ultima relazione annuale	271

INTRODUZIONE GENERALE

0.1. La Corte dei conti europea è un'istituzione dell'Unione europea creata dal trattato per provvedere al controllo delle finanze comunitarie. Quale revisore esterno dell'UE, contribuisce a migliorarne la gestione finanziaria e funge da custode indipendente degli interessi finanziari dei cittadini dell'Unione. Informazioni più dettagliate sulla Corte figurano nella sua relazione annuale di attività che, unitamente alle relazioni speciali su temi specifici e ai pareri espressi su proposte legislative, sono disponibili nel sito Internet della Corte (www.eca.europa.eu).

0.2. Il presente documento, concernente l'esercizio finanziario 2007, comprende la 31^a relazione annuale della Corte sull'esecuzione del bilancio generale dell'Unione europea. Le risposte della Commissione — o all'occorrenza delle altre istituzioni ed organismi dell'UE — figurano anch'esse nella relazione. I Fondi europei di sviluppo formano oggetto di una relazione a parte.

0.3. Il bilancio generale dell'UE è adottato ogni anno dal Consiglio e dal Parlamento europeo. La relazione annuale della Corte fornisce una base per la procedura di scarico, ultima tappa del processo di bilancio annuale. La parte centrale della relazione è costituita dalla dichiarazione della Corte sull'affidabilità dei conti annuali delle Comunità europee e sulla legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti.

0.4. Il capitolo 1 della relazione comprende la suddetta dichiarazione di affidabilità nonché ulteriori informazioni a sostegno della stessa. Il capitolo 2 verte sul sistema di controllo interno della Commissione mentre il capitolo 3 esamina la gestione del bilancio 2007 da parte di quest'ultima. I rimanenti capitoli — da 4 a 11 — trattano la parte del bilancio concernente le entrate e i vari settori di spesa raggruppati in settori di intervento.

0.5. I capitoli da 4 a 11 contengono ciascuno i seguenti elementi:

- una sintesi e un'analisi dei risultati dei lavori di audit espletati ai fini della dichiarazione di affidabilità sotto forma di valutazioni specifiche dell'area di bilancio considerata;
- un'esposizione dei progressi compiuti nell'attuazione delle raccomandazioni espresse dalla Corte e dalle autorità di bilancio in esito ad audit precedenti.

0.6. Le valutazioni specifiche sono basate principalmente sulla valutazione del funzionamento dei principali sistemi di supervisione e di controllo concernenti le entrate e le spese, nonché sui risultati dei test svolti dalla Corte sulle operazioni. La valutazione globale di tutti questi elementi da parte della Corte costituisce la base su cui essa formula la dichiarazione di affidabilità.

0.7. Oltre alle raccomandazioni espresse su questioni specifiche nei singoli capitoli dedicati alle entrate e alle spese, la Corte formula raccomandazioni più trasversali nei paragrafi 1.52-1.54, 2.41, 2.42, 3.29, 3.32 e 3.33.

Un approccio più ampio distingue il contributo della Corte all'esame, attualmente in corso, del bilancio comunitario, intrapreso dalla Commissione nel 2007. Nel suo contributo, la Corte afferma che l'esame dovrebbe vertere sulla qualità delle operazioni di bilancio dell'UE — sotto il profilo della legittimità, della regolarità e dell'ottimizzazione delle risorse — nonché sulle priorità e l'equità della spesa. La Corte, inoltre:

- appoggia la convinzione della Commissione secondo cui la spesa comunitaria deve essere effettuata tenendo conto del valore aggiunto che rappresenta per l'Unione e chiede che tale criterio venga enunciato con maggior chiarezza;
- elenca i principi chiave da applicare nel definire le disposizioni inerenti alla spesa comunitaria: chiarezza di obiettivi, semplificazione, realismo, trasparenza e obbligo di rendiconto;
- raccomanda alle autorità politiche di prepararsi a riflettere a fondo sulla concezione dei programmi di spesa, rivedendone ad esempio la struttura in termini di realizzazioni, considerando in maniera critica il livello appropriato di discrezionalità sul piano nazionale, regionale e locale per quanto attiene alla gestione dei programmi e applicando in maniera più appropriata il concetto di rischio tollerabile;
- evidenzia la possibilità di semplificare e chiarire considerevolmente i sistemi inerenti alle risorse proprie, attraverso i quali è finanziato il bilancio.

0.8. L'esecuzione del bilancio è di competenza della Commissione, ma gli Stati membri cooperano con quest'ultima per accertare che i fondi siano impiegati conformemente ai principi della sana gestione finanziaria. Il ruolo degli Stati membri, e spesso anche delle istituzioni superiori di controllo, nella supervisione e nel controllo dei fondi comunitari, tende ad aumentare. Nel 2007, ad esempio, gli Stati membri sono stati chiamati, per la prima volta, a presentare una sintesi annuale degli audit e delle dichiarazioni disponibili.

0.9. Come indicato nel parere della Corte n. 6/2007, le sintesi annuali, come le dichiarazioni presentate spontaneamente dagli Stati membri e le decisioni di alcuni organi di controllo nazionali di sottoporle ad audit, potrebbero condurre a un miglioramento della gestione e del controllo dei fondi comunitari. Per quanto concerne il 2007, la Corte ha ritenuto adeguata la supervisione esercitata dalla Commissione sul processo concernente le sintesi

annuali (cfr. paragrafi 2.19 e 2.20). Tuttavia, considerate le disparità a livello di presentazione e la frequente assenza di una dichiarazione concernente l'esattività e l'esattezza delle medesime, la valutazione del funzionamento dei sistemi di controllo contenuta nelle sintesi fornite non può ancora essere ritenuta affidabile.

0.10. La Corte si sforza di utilizzare i lavori di audit svolti dalle ISC nazionali sulle dichiarazioni nazionali, secondo le condizioni stabilite nel parere suddetto. In generale, essa si prefigge di migliorare la cooperazione con le ISC degli Stati membri, sia definendo assieme a queste ultime principi di audit comuni adattati al contesto comunitario, sia attraverso una cooperazione bilaterale con le singole ISC. Un esempio recente di cooperazione proficua è dato dalla relazione speciale sulla cooperazione amministrativa

nel campo dell'IVA (RS n. 8/2007), in cui si fa riferimento a relazioni stilate da diverse ISC nazionali.

0.11. Dal 2005, il bilancio generale è stato strutturato unicamente attorno ai settori di intervento previsti dalla procedura di formazione del bilancio per attività (*Activity Based Budgeting* — ABB). Quest'anno la Corte ha modificato la struttura della propria relazione per tener conto di tale cambiamento e dell'introduzione di un nuovo quadro finanziario. Quest'anno, per la prima volta, ciascuna valutazione specifica è incentrata sui gruppi di settori di intervento ABB elencati nella tabella 1.2. Ciò ha condotto all'introduzione di due nuove valutazioni specifiche, concernenti, rispettivamente, i settori «Istruzione e cittadinanza» e «Affari economici e finanziari» (precedentemente trattati nel capitolo sulle politiche strutturali), nonché alla fusione di due valutazioni precedenti («Aiuti di pre-adesione» e «Azioni esterne») in una intitolata «Aiuti esterni, sviluppo e allargamento».

CAPITOLO 1

Dichiarazione di affidabilità e informazioni a sostegno della stessa

INDICE

	<i>Paragrafi</i>
Dichiarazione di affidabilità della Corte presentata al Parlamento europeo e al Consiglio	I-XII
Parere sull'affidabilità dei conti	VII-VIII
Parere sulla legittimità e regolarità delle operazioni alla base dei conti	IX-XII
Informazioni a sostegno della dichiarazione di affidabilità	1.1-1.54
Introduzione	1.1-1.5
Affidabilità dei conti	1.6-1.31
Contesto generale	1.6-1.8
Estensione e approccio dell'audit	1.9
Ulteriori misure adottate per rafforzare il passaggio alla contabilità per competenza	1.10-1.18
Rendiconti finanziari consolidati al 31 dicembre 2007	1.19-1.20
Stato patrimoniale consolidato al 31 dicembre 2007	1.21-1.26
Conto del risultato economico consolidato	1.27-1.28
Altre questioni	1.29-1.31
Legittimità e regolarità delle operazioni alla base dei conti 2007	1.32-1.54
Nuova struttura delle valutazioni specifiche ai fini della DAS	1.32
Approccio della Corte	1.33-1.37
Sintesi generale dei risultati dell'audit 2007	1.38-1.41
Valutazione dei progressi compiuti verso un quadro di controllo interno comunitario efficace	1.42-1.54

DICHIARAZIONE DI AFFIDABILITÀ DELLA CORTE PRESENTATA AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

I. Conformemente alle disposizioni dell'articolo 248 del trattato, la Corte ha controllato:

- a) i «conti annuali delle Comunità europee» ⁽¹⁾, che comprendono i «rendiconti finanziari consolidati» ⁽²⁾ e le «relazioni consolidate sull'esecuzione del bilancio» ⁽³⁾ per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2007;
- b) la legittimità e regolarità delle operazioni alla base di tali conti.

Responsabilità della direzione

II. A norma degli articoli da 268 a 280 del trattato e del regolamento finanziario, la direzione ⁽⁴⁾ è responsabile della preparazione e della fedele presentazione dei «conti annuali delle Comunità europee» e della legittimità e regolarità delle operazioni che ne sono alla base.

- a) La responsabilità della direzione relativa ai «conti annuali delle Comunità europee» riguarda i seguenti aspetti: la definizione, l'applicazione e il mantenimento di un controllo interno adeguato ai fini della preparazione e della fedele presentazione di rendiconti finanziari privi di inesattezze rilevanti dovute a frode o errore, la selezione e l'applicazione di criteri contabili appropriati basati sulle norme contabili adottate dal contabile della Commissione ⁽⁵⁾ e l'elaborazione di stime contabili ragionevoli rispetto alle circostanze. A norma dell'articolo 129 del regolamento finanziario, la Commissione approva i «conti annuali delle Comunità europee» dopo che il contabile della Commissione li ha consolidati, in base alle informazioni fornite dalle altre istituzioni ⁽⁶⁾ e organismi ⁽⁷⁾, e corredati di una nota nella quale dichiara, tra l'altro, di avere la ragionevole certezza che essi forniscono un'immagine fedele, sotto tutti gli aspetti rilevanti, della situazione finanziaria delle Comunità europee.

⁽¹⁾ I «conti annuali delle Comunità europee» costituiscono il volume I dei conti annuali delle Comunità europee per l'esercizio 2007.

⁽²⁾ I «rendiconti finanziari consolidati» comprendono lo stato patrimoniale, il conto del risultato economico (compresa l'informativa per settore di attività), la tabella dei flussi di cassa, il prospetto delle variazioni dell'attivo netto, una sintesi dei criteri contabili significativi e altre note esplicative.

⁽³⁾ Le «relazioni consolidate sull'esecuzione del bilancio» comprendono le relazioni consolidate sull'esecuzione del bilancio, una sintesi dei principi di bilancio e altre note esplicative.

⁽⁴⁾ A livello delle istituzioni e degli organismi europei, il termine «direzione» designa i membri delle istituzioni, i direttori delle agenzie, gli ordinatori delegati e sottodelegati, i contabili e il personale direttivo delle unità finanziarie, di audit o di controllo. A livello degli Stati membri e beneficiari, la direzione comprende gli ordinatori, i contabili e i dirigenti delle autorità di pagamento, degli organismi di certificazione e degli organismi attuatori.

⁽⁵⁾ Le norme contabili adottate dal contabile della Commissione si ispirano ai principi contabili internazionali per il settore pubblico (International Public Sector Accounting Standards — IPSAS) definiti dall'International Federation of Accountants (IFAC) o, in loro assenza, ai principi contabili internazionali (International Accounting Standards — IAS/International Financial Reporting Standards — IFRS) sanciti dall'organismo internazionale di normalizzazione contabile (International Accounting Standards Board — IASB). Conformemente al regolamento finanziario, i «rendiconti finanziari consolidati» per l'esercizio 2007 sono redatti (come è stato il caso a partire dall'esercizio 2005) in base a queste norme contabili, adottate dal contabile della Commissione, che adattano i principi della contabilità per competenza allo specifico contesto comunitario, mentre le «relazioni consolidate sull'esecuzione del bilancio» si basano ancora principalmente sui movimenti di tesoreria.

⁽⁶⁾ Prima dell'adozione dei conti annuali da parte delle istituzioni, il contabile di ciascuna istituzione appone la propria firma, attestando in tal modo di avere la ragionevole certezza che i conti forniscono un'immagine fedele della situazione finanziaria dell'istituzione (articolo 61 del regolamento finanziario).

⁽⁷⁾ I conti annuali sono redatti dai rispettivi direttori e trasmessi al contabile della Commissione assieme al parere del consiglio di amministrazione interessato. Inoltre, i rispettivi contabili appongono la propria firma, attestando di avere la ragionevole certezza che i conti forniscono un'immagine fedele della situazione finanziaria degli organismi in questione (articolo 61 del regolamento finanziario).

- b) Il modo in cui la direzione esercita la propria responsabilità per quanto riguarda la legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti dipende dalle modalità di esecuzione del bilancio. Nel caso della gestione centralizzata diretta, le funzioni di esecuzione sono svolte dai servizi della Commissione. Le funzioni di esecuzione sono delegate agli Stati membri nel quadro della gestione concorrente, ai paesi terzi nell'ambito della gestione decentrata e ad altri organismi nel contesto della gestione centralizzata indiretta. In caso di gestione congiunta, le funzioni di esecuzione sono espletate in parte dalla Commissione e in parte da organizzazioni internazionali (articoli da 53 a 57 del regolamento finanziario). Le funzioni di esecuzione devono rispettare il principio della sana gestione finanziaria, che richiede la definizione, l'applicazione e il mantenimento di un controllo interno efficace ed efficiente, una supervisione adeguata e misure appropriate per prevenire le irregolarità e le frodi nonché, se necessario, azioni legali per recuperare i fondi indebitamente versati o non correttamente utilizzati. Indipendentemente dalla modalità di esecuzione applicata, la Commissione ha la responsabilità finale per quanto riguarda la legittimità e la regolarità delle operazioni che sono alla base dei conti delle Comunità europee (articolo 274 del trattato).

Responsabilità dell'organo di controllo

III. È responsabilità della Corte presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una dichiarazione, basata sull'audit espletato, concernente l'affidabilità dei conti e la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti. La Corte ha svolto l'audit in base ai principi internazionali di audit e al codice deontologico dell'IFAC e ai principi internazionali delle istituzioni superiori di controllo dell'INTOSAI, nella misura in cui risultino applicabili al contesto comunitario. Tali principi richiedono che la Corte pianifichi e svolga l'audit per ottenere la garanzia ragionevole che i «conti annuali delle Comunità europee» sono privi di inesattezze rilevanti e che le relative operazioni sono legittime e regolari.

IV. L'audit prevede che vengano esperite procedure per ottenere elementi comprovanti gli importi e le note esplicative presentate nei conti consolidati definitivi, nonché la legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti. La scelta delle procedure dipende dal giudizio professionale dell'auditor, fra le cui competenze rientra anche la valutazione dei rischi di inesattezze rilevanti dei conti consolidati e di significative inosservanze del quadro giuridico comunitario, dovute a frode o errore, nelle operazioni sottostanti. L'auditor, nell'effettuare tali valutazioni del rischio, esamina l'adeguatezza del controllo interno ai fini della preparazione e della fedele presentazione dei conti consolidati nonché i sistemi di supervisione e controllo posti in essere per garantire la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti, al fine di definire procedure di audit adeguate alle circostanze. L'audit comprende anche una valutazione dell'idoneità dei criteri contabili utilizzati e della plausibilità delle stime contabili effettuate e una valutazione della presentazione complessiva dei conti consolidati definitivi e delle relazioni annuali di attività.

V. Per quanto riguarda le entrate, l'estensione dei lavori di audit della Corte era limitata. Da un lato, infatti, le risorse proprie IVA e RNL si basano su statistiche macroeconomiche i cui dati sottostanti non possono essere verificati direttamente dalla Corte e, dall'altro, gli audit della Corte sulle risorse proprie tradizionali non possono riguardare le importazioni che sono sfuggite alla sorveglianza doganale.

VI. La Corte ritiene di disporre di elementi probatori sufficienti e adeguati su cui basare la propria dichiarazione di affidabilità.

Parere sull'affidabilità dei conti

VII. A parere della Corte, i «conti annuali delle Comunità europee» presentano un'immagine fedele, sotto tutti gli aspetti rilevanti, della situazione finanziaria delle Comunità europee al 31 dicembre 2007 e dei risultati delle operazioni e dei flussi di cassa delle stesse per l'esercizio concluso a tale data, conformemente alle disposizioni del regolamento finanziario e alle norme contabili adottate dal contabile della Commissione.

VIII. Senza rimettere in discussione il giudizio espresso al paragrafo VII, la Corte sottolinea che, in parte a causa di un quadro giuridico e finanziario complesso, le carenze dei sistemi contabili rischiano ancora di compromettere la qualità delle informazioni finanziarie di talune direzioni generali della Commissione (in particolare per i prefinanziamenti, la relativa separazione degli esercizi e le fatture/dichiarazioni di spesa) e di altri organismi decentrati i cui conti fanno oggetto di consolidamento [in particolare per le immobilizzazioni dell'Autorità di vigilanza del GNSS europeo ⁽⁸⁾ (GSA)]. Tali carenze hanno comportato diverse rettifiche dopo la presentazione dei conti provvisori.

Parere sulla legittimità e regolarità delle operazioni alla base dei conti

IX. A parere della Corte, le entrate, gli impegni e i pagamenti per le «Spese amministrative e di altra natura» e gli «Affari economici e finanziari» sono privi di errori rilevanti. In tali ambiti, le modalità di attuazione dei sistemi di supervisione e controllo permettono un'adeguata gestione del rischio di illegittimità ed irregolarità.

X. A parere della Corte, negli altri settori di spesa i pagamenti sono ancora inficiati da errori in misura rilevante, anche se a diversi livelli. La Commissione, gli Stati membri e gli altri Stati beneficiari devono compiere ulteriori sforzi per attuare sistemi di supervisione e controllo adeguati, al fine di meglio gestire il rischio di illegittimità ed irregolarità. I settori in questione sono i seguenti: «Agricoltura e risorse naturali», «Coesione», «Ricerca, energia e trasporti», «Aiuti esterni, sviluppo e allargamento» e «Istruzione e cittadinanza».

- a) Nel settore «Agricoltura e risorse naturali», la Corte ritiene che le operazioni sottostanti le spese dichiarate per questo gruppo di politiche sono inficiate, nel complesso, da un livello rilevante di errori sotto il profilo della legittimità e/o della regolarità. Sulla base del lavoro di audit svolto, la Corte conclude che i sistemi di supervisione e controllo sono solo parzialmente efficaci nel fornire una garanzia sul rispetto delle norme dell'UE. La Corte conclude tuttavia che il sistema integrato di gestione e controllo (SIGC), ove correttamente applicato e quando vengono immessi nel sistema dati esatti ed affidabili, rappresenta ancora un sistema di controllo efficace per limitare il rischio di spese irregolari.
- b) Per quel che riguarda la «Coesione», la Corte ha rilevato che i rimborsi delle spese per i progetti di tale settore sono inficiati da un livello rilevante di errori sotto il profilo della legittimità e/o della regolarità. La Corte conclude, in base al proprio lavoro di audit, che i sistemi di supervisione della Commissione e i sistemi di controllo degli Stati membri sono in generale solo parzialmente efficaci nell'evitare spese sovradichiarate o non ammissibili.
- c) Per quel che riguarda il gruppo di politiche «Ricerca, energia e trasporti», la Corte ha rilevato che i pagamenti eseguiti sono inficiati da un livello rilevante di errori sotto il profilo della legittimità e/o della regolarità. Sulla base del proprio lavoro di audit, la Corte conclude che, nonostante alcuni miglioramenti, i sistemi di supervisione e controllo della Commissione sono solo parzialmente efficaci per ridurre il rischio di rimborsi di spese sovradichiarate o non ammissibili.
- d) Nel gruppo di politiche «Aiuti esterni, sviluppo e allargamento», la Corte ha rilevato che le operazioni sottostanti le spese sono inficiate da un livello rilevante di errori sotto il profilo della legittimità e/o della regolarità, prevalentemente a livello degli organismi responsabili dell'attuazione. Sulla base del proprio audit, la Corte conclude che, nonostante i miglioramenti intervenuti a livello della Commissione, i sistemi di supervisione e controllo sono solo parzialmente efficaci nel garantire che le spese siano ammissibili e sostenute da adeguati documenti giustificativi.

⁽⁸⁾ GNSS: *Global Navigation Satellite Systems* (Sistema globale di radionavigazione via satellite).

- e) Per quel che riguarda il gruppo di politiche «Istruzione e cittadinanza», la Corte ha rilevato che i pagamenti eseguiti sono inficiati da un livello rilevante di errori sotto il profilo della legittimità e/o della regolarità. Sulla base del proprio audit, la Corte conclude che i sistemi di supervisione e controllo sono solo parzialmente efficaci nel garantire che le spese siano ammissibili e sostenute da adeguati documenti giustificativi.

XI. La Corte sottolinea che:

- a) lo sviluppo rurale rappresenta una quota sproporzionatamente elevata del tasso complessivo di errore per il settore «Agricoltura e risorse naturali»; la Corte stima che il tasso di errore per le spese FEAGA sia di poco inferiore alla soglia di rilevanza mentre è significativamente al di sopra di tale soglia per le spese del FEASR;
- b) obblighi giuridici complicati o poco chiari (come nel caso dei criteri di ammissibilità) incidono considerevolmente sulla legittimità e/o sulla regolarità delle operazioni sottostanti le spese nei settori «Agricoltura e risorse naturali», «Coesione», «Ricerca, energia e trasporti» e «Istruzione e cittadinanza».

XII. La Corte ha constatato ulteriori progressi nei sistemi di supervisione e controllo della Commissione, in particolare per quel che riguarda, da un lato, l'impatto delle riserve formulate sulla garanzia fornita nelle dichiarazioni dei direttori generali e, dall'altro, una maggiore coerenza di tali dichiarazioni con le constatazioni della Corte. La Corte rileva tuttavia che la Commissione non ha ancora potuto dimostrare l'efficacia delle sue azioni intese a migliorare i sistemi di supervisione e controllo nel limitare il rischio di errore in ampi settori del bilancio.

24 e 25 settembre 2008

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Presidente

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

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 operazioni sottostanti (DAS). Il trattato dà inoltre la facoltà alla Corte di completare questa dichiarazione con valutazioni specifiche per ciascuno dei principali settori di attività dell'UE.

1.2. I lavori attinenti all'affidabilità dei conti delle Comunità europee hanno lo scopo di acquisire elementi probatori sufficienti per poter stabilire in quale misura le entrate, le spese, le attività e le passività siano state registrate correttamente e se i conti annuali riflettano fedelmente la situazione finanziaria al 31 dicembre 2007, nonché i risultati delle operazioni e i flussi di cassa per l'esercizio concluso a tale data (cfr. paragrafi da 1.6 a 1.31).

1.3. I lavori di audit della Corte riguardanti la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti i conti 2007 sono finalizzati a raccogliere elementi probatori sufficienti ed adeguati, diretti o indiretti, che consentano di esprimere un giudizio sulla conformità delle operazioni alle disposizioni normative o contrattuali applicabili e sull'esattezza degli importi calcolati (cfr. paragrafi da 1.32 a 1.54 del presente capitolo per le questioni orizzontali e i capitoli 2 e 4-11 per informazioni dettagliate).

1.4. Ancora una volta, la Corte ha valutato i progressi compiuti dalla Commissione per rafforzare il proprio sistema di controllo interno e il seguito dato ai piani d'azione adottati nel contesto della «tabella di marcia» (*roadmap*) per un quadro di controllo interno integrato (cfr. capitolo 2).

1.5. Inoltre, in mancanza di indicatori della Commissione per una serie di anni e per integrare quelli forniti per il 2007 ⁽⁹⁾, la Corte ne presenta alcuni che permettono di monitorare i progressi compiuti nel miglioramento dei controlli interni, sia complessivamente che per ciascun settore delle entrate e delle spese (cfr. allegati al presente capitolo e ai capitoli 2 e 4-11).

⁽⁹⁾ Cfr. paragrafo 1.5 della relazione annuale sull'esercizio finanziario 2006 e il capitolo 2 della presente relazione annuale.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Affidabilità dei conti**Contesto generale**

1.6. Le osservazioni della Corte vertono sui conti annuali dell'esercizio finanziario 2007, compilati dal contabile della Commissione e approvati da quest'ultima conformemente all'articolo 129 del regolamento finanziario del 25 giugno 2002 ⁽¹⁰⁾ e trasmessi alla Corte il 28 luglio 2008. I conti comprendono i «rendiconti finanziari consolidati» — che contengono, in particolare, lo stato patrimoniale, in cui figurano le attività e le passività alla chiusura dell'esercizio ed il conto del risultato economico — e le «relazioni consolidate sull'esecuzione del bilancio», riguardanti le entrate e le spese dell'esercizio.

1.7. Nel 2007, per il terzo anno consecutivo, i conti annuali sono stati redatti in base alle norme della contabilità per competenza, adottate dalle Comunità europee nel 2005 in ottemperanza alle disposizioni del regolamento finanziario (in particolare, gli articoli da 123 a 138). Le principali modifiche apportate rispetto ai conti annuali degli esercizi 2005 e 2006 sono le seguenti:

- l'estensione del consolidamento è passata dalle 16 agenzie consolidate del 2005 a 26 agenzie nel 2007 (erano 24 nel 2006);
- sono state raggruppate le informazioni fornite sulle diverse forme di recupero di spese indebite da parte della Commissione;
- è stata fornita una riconciliazione tra il risultato di bilancio e quello economico;
- quest'anno, per la prima volta, i contabili delle altre istituzioni ed organismi hanno trasmesso al contabile della Commissione una «lettera di trasmissione», debitamente firmata, sostanzialmente simile, nella maggior parte dei casi, alla dichiarazione (*management representation letter*) ⁽¹¹⁾ trasmessa dal contabile della Commissione.

⁽¹⁰⁾ 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 (GU L 248 del 16.9.2002, pag. 1), modificato da ultimo dal regolamento (CE, Euratom) n. 1995/2006 (GU L 390 del 30.12.2006, pag. 1) richiede che i conti definitivi siano trasmessi entro il 31 luglio dell'esercizio finanziario successivo.

⁽¹¹⁾ Queste lettere sono usate per dichiarare che i rendiconti finanziari sono sufficienti ed adeguati e privi di omissioni riguardo ai fatti essenziali.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

1.8. Il contabile della Commissione ha trasmesso alla Corte una dichiarazione (*representation letter*) nella quale conferma che i conti consolidati sono, malgrado alcune limitazioni, completi e affidabili (cfr. tuttavia i paragrafi da 1.29 a 1.31) e che la maggior parte dei sistemi locali della Commissione sono stati convalidati (cfr. tuttavia i paragrafi 1.13 e 1.16).

Estensione e approccio dell'audit

1.9. Il passaggio alla contabilità per competenza, e le notevoli modifiche che ne derivano per quel che riguarda la struttura ed il contenuto dei conti delle Comunità europee, richiedono alla Commissione un processo di adattamento pluriennale. Negli audit dei conti del 2007, la Corte ha prestato particolare attenzione ai cambiamenti introdotti a seguito della modernizzazione in corso della contabilità delle Comunità ⁽¹²⁾. L'audit ha esaminato in particolare i seguenti elementi ⁽¹³⁾:

- l'analisi delle misure adottate nell'ambito della Commissione per porre rimedio alle carenze rilevate nel nuovo quadro per l'informativa finanziaria e nei sistemi contabili di talune istituzioni e direzioni generali ⁽¹⁴⁾, al fine di stabilire se contribuiscono a fornire una ragionevole garanzia riguardo all'esattezza e alla veridicità dei conti. A tale fine, essa ha analizzato, in particolare, le basi per le convalide (ai sensi dell'articolo 61 del regolamento finanziario) da parte degli ordinatori dei conti per l'esercizio 2007 di loro competenza, la convalida del contabile per la metodologia utilizzata per la separazione degli esercizi e lo stato di preparazione dei sistemi locali di gestione finanziaria che forniscono i dati per i conti della Commissione (cfr. i paragrafi da 1.13 a 1.18);
- la verifica dell'affidabilità dei conti per l'esercizio 2007, concentrandosi sugli elementi per i quali erano state formulate riserve nel contesto della dichiarazione di affidabilità 2006 ⁽¹⁵⁾ (prefinanziamenti, fatture/dichiarazioni di spesa e separazione degli esercizi). Tale verifica è stata effettuata mediante esami analitici e test di convalida su campioni statistici rappresentativi (cfr. paragrafi 1.23, 1.24, 1.25 e 1.26).

⁽¹²⁾ Cfr. comunicazione della Commissione sulla modernizzazione della contabilità delle Comunità europee [COM(2002) 755 def. del 17.12.2002].

⁽¹³⁾ Le constatazioni della Corte sulle precedenti fasi della modernizzazione sono state presentate nella relazione annuale per l'esercizio finanziario 2004 (cfr. paragrafi da 1.21 a 1.45), nella relazione annuale per l'esercizio finanziario 2005 (cfr. paragrafi da 1.5 a 1.58) e nella relazione annuale per l'esercizio finanziario 2006 (cfr. paragrafi da 1.6 a 1.36). I risultati delle fasi successive verranno inseriti nelle future relazioni annuali.

⁽¹⁴⁾ Cfr. paragrafo IX della dichiarazione di affidabilità della Corte per l'esercizio finanziario 2006.

⁽¹⁵⁾ Cfr. paragrafi VIII e IX della dichiarazione di affidabilità della Corte per l'esercizio finanziario 2006.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Ulteriori misure adottate per rafforzare il passaggio alla contabilità per competenza**Risultati ottenuti sul piano generale**

1.10. Al fine di consolidare il passaggio alla contabilità per competenza, il contabile della Commissione ha adottato una serie di misure. Uno studio pilota sulla qualità dei dati contabili, avviato nel luglio 2006, è stato completato. Di conseguenza, il contabile della Commissione ha ultimato una serie di misure, rese note a tutte le direzioni generali nel marzo 2007, la cui finalità è di migliorare l'ambiente di controllo contabile a livello di singole direzioni generali. Esse comprendono lo sviluppo di un'analisi del rischio contabile, l'introduzione di esercizi di revisione contabile basati sul rischio, la produzione di specifici manuali contabili e la documentazione dei file di chiusura contabile a fine anno. Il progetto si applica per la prima volta ai conti annuali del 2007.

1.11. Tali misure hanno contribuito a rafforzare il quadro per l'informativa finanziaria e i sistemi contabili. Persistono tuttavia alcune carenze che rischiano di compromettere la qualità dei dati contabili (cfr. paragrafi da 1.13 a 1.18). Si è inoltre rilevato che gli orientamenti per l'ambiente di controllo contabile emanati dal contabile della Commissione non sono stati pienamente applicati per il calcolo relativo alla separazione degli esercizi da parte di un numero limitato di direzioni generali operative.

1.12. La **tabella 1.1** illustra il seguito dato alle riserve, espresse dalla Corte nella dichiarazione di affidabilità per l'esercizio finanziario 2006, riguardanti l'affidabilità dei conti, e le altre questioni sollevate dalla Corte e successivamente in parte risolte (o in attesa di esserlo), nell'ambito delle misure prese dalla Commissione per consolidare il passaggio alla rinnovata contabilità per competenza.

Convalida dei sistemi locali

1.13. Molte direzioni generali usano i propri sistemi informatici locali per la gestione finanziaria e per la registrazione di operazioni successivamente trasmesse al sistema contabile centrale (ABAC) tramite un'interfaccia.

1.11. *Anche se sono state individuate carenze relative alla qualità di alcuni dati contabili, esse non hanno avuto effetti significativi sull'attendibilità dei conti.*

1.13. *In una situazione in costante evoluzione, l'équipe di convalida dei servizi di contabilità deve seguire questa evoluzione e ha introdotto, come è stato segnalato l'anno scorso, una procedura di convalida dei cambiamenti nei sistemi locali.*

Tabella 1.1 — Seguito dato alle riserve espresse nella dichiarazione di affidabilità (DAS 2006) sull'affidabilità dei conti e ad alcune altre osservazioni formulate nella relazione annuale sull'esercizio finanziario 2006

Riserve della dichiarazione di affidabilità 2006	Risposte della Commissione nella relazione annuale sull'esercizio finanziario 2006	Sviluppi nel 2007
Sono stati evidenziati errori negli importi iscritti nel sistema contabile come fatture/dichiarazioni di spesa e prefinanziamenti, che hanno l'effetto di sopravvalutare i debiti a breve di circa 201 milioni di euro e l'importo complessivo dei prefinanziamenti, a lungo e a breve termine, di circa 656 milioni di euro.	Per i debiti a breve, il livello di errori riscontrato dalla Corte era limitato.	Per la rubrica in questione, è stato individuato solo un basso livello di errori in termini di incidenza finanziaria. Tuttavia, la frequenza di tali errori evidenzia la necessità di migliorare ulteriormente l'esattezza dei dati contabili di base a livello delle direzioni generali operative.
Altre osservazioni formulate nel contesto della relazione annuale sull'esercizio finanziario 2006		
In parte a causa del sistema complesso di gestione finanziaria e nonostante i miglioramenti apportati, le carenze nei sistemi contabili di talune istituzioni e direzioni generali della Commissione rischiano ancora di compromettere la qualità delle informazioni finanziarie, in particolare per la separazione degli esercizi e le prestazioni a favore dei dipendenti. Ciò ha comportato diverse rettifiche dopo la presentazione dei conti provvisori.	La Commissione ha dichiarato che proseguirà i suoi sforzi per migliorare le procedure contabili di chiusura di esercizio. Nel 2006, la Commissione ha migliorato la stima degli importi relativi alla separazione degli esercizi adottando una serie di misure. Quanto al regime di pensione per alcuni membri del Parlamento europeo, in mancanza di una valutazione attuariale, non può essere inserita una riserva significativa nella contabilità.	Le carenze nei sistemi contabili di talune direzioni generali della Commissione e di altri organismi rischiano ancora di compromettere la qualità delle informazioni finanziarie, in particolare per i prefinanziamenti, la relativa separazione degli esercizi e le fatture/dichiarazioni di spesa. Ciò ha comportato rettifiche dopo la presentazione dei conti provvisori. L'accantonamento per i diritti pensionistici di alcuni membri del Parlamento europeo è ora riconosciuto nel bilancio consolidato.
Il contabile della Commissione non è stato in grado di convalidare tre sistemi contabili secondari locali. Inoltre, il numero e la rilevanza delle questioni e dei problemi che richiedono di essere ulteriormente esaminati sono molto simili a quelli dell'esercizio precedente. Pertanto, considerati i problemi che ancora sussistono, il direttore generale del Bilancio avrebbe dovuto formulare una riserva specifica per tali questioni.	Considerevoli progressi sono stati fatti nel 2006 per quanto riguarda i tre servizi in questione. I loro sistemi saranno esaminati nel 2007 per decidere se i miglioramenti sono sufficienti per giustificare la convalida. In considerazione dei progressi compiuti, non è stato ritenuto necessario inserire una riserva nella relazione annuale di attività 2006.	Il contabile della Commissione non è ancora stato in grado di convalidare due dei sistemi locali ed ha dovuto convalidare con riserve il terzo. Come negli anni precedenti, la quantità e l'importanza delle questioni orizzontali e dei problemi che richiedono un ulteriore esame resta invariata.
Sebbene le note esplicative dei conti consolidati contengano informazioni sulle eventuali rettifiche, esse non identificano tuttavia gli importi ed i settori delle spese che possono essere sottoposte ad ulteriori verifiche e procedure di liquidazione dei conti.	Il diritto di effettuare controlli sulle spese molti anni dopo rispetto a quando sono state sostenute non deve comportare che tutte le spese in questione debbano essere accettate. Gli importi quantificabili dei recuperi potenziali vengono indicati nelle note che accompagnano i conti consolidati.	Come in passato, gli importi e i settori di spesa che possono essere sottoposti a ulteriori verifiche e a procedure di liquidazione dei conti non sono indicati nelle note che accompagnano i conti.
Sono necessarie ulteriori misure per garantire la completezza e l'affidabilità dei dati contabili e delle informazioni fornite nelle note esplicative riguardo agli importi recuperati a seguito di operazioni illegittime o irregolari.	Si sta provvedendo a modificare il sistema contabile al fine di aumentare la quantità delle informazioni registrate in ordine ai recuperi. Questi miglioramenti saranno applicati concretamente ai conti del 2008.	Nonostante i progressi registrati, sono necessarie ulteriori misure per garantire la completezza e l'affidabilità dei dati contabili e delle informazioni fornite nelle note esplicative riguardo agli importi recuperati a seguito di operazioni illegittime o irregolari, in particolare a livello degli Stati membri e per le detrazioni da pagamenti successivi.
La riconciliazione tra il risultato di bilancio e quello economico presenta ancora differenze di lieve entità per le quali non vengono fornite spiegazioni e i conti risulterebbero più comprensibili se tale riconciliazione venisse inclusa nei conti annuali.	La Commissione riconosce che la procedura di riconciliazione deve essere migliorata e prenderà in esame la possibilità di includere una riconciliazione completa nei conti annuali.	La Commissione ha migliorato la procedura di riconciliazione ed ha incluso nei conti annuali consolidati la riconciliazione tra il risultato di bilancio e quello economico.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

1.14. Per l'esercizio 2007, i servizi del contabile della Commissione hanno monitorato il seguito dato ai risultati dei controlli relativi all'esercizio precedente⁽¹⁶⁾. Inoltre, nel quadro di un piano di controlli a rotazione che mira a coprire a medio termine tutti i servizi della Commissione, sono stati sottoposti ad un controllo approfondito altri sei servizi⁽¹⁷⁾. Sono stati sottoposti a controllo anche altri due servizi⁽¹⁸⁾, ma le relazioni al riguardo non sono state finalizzate in tempo utile per la relazione di convalida globale del contabile della Commissione per il 2007.

1.15. Per l'esercizio finanziario 2007, il contabile della Commissione, come indicato nella sua dichiarazione (cfr. paragrafo 1.8), non è ancora stato in grado di convalidare i sistemi locali della direzione generale dell'Istruzione e della cultura⁽¹⁹⁾ e della direzione generale delle Relazioni esterne⁽²⁰⁾ ed ha dovuto convalidare con riserve il sistema locale dell'Ufficio di cooperazione EuropeAid⁽²¹⁾. La riserva di carattere non contabile espressa per il Centro comune di ricerca⁽²²⁾ nel 2006 è stata

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

1.14. *L'équipe di convalida dei servizi di contabilità segue i problemi evidenziati nelle relazioni precedenti, per garantire che le raccomandazioni vengano applicate e che la qualità dei sistemi locali di gestione finanziaria migliori costantemente.*

Secondo i programmi, il primo ciclo di verifica del rispetto dei criteri di convalida presso tutte le direzioni generali e tutti i servizi sarà completato entro la fine del 2008 o l'inizio del 2009.

La relazione della direzione generale Affari economici e finanziari è stata trasmessa alla Corte il 4 giugno 2008. La relazione della direzione generale per la Salute e consumatori è stata trasmessa alla Corte il 2 settembre 2008.

1.15. *Per quanto riguarda le direzioni generali Relazioni esterne e Istruzione e cultura, l'opera di convalida non è ancora completata.*

La riserva relativa alla convalida dell'Ufficio di cooperazione — EuropeAid è stata sollevata, in quanto la direzione generale è riuscita a presentare sufficienti elementi di prova relativi alla coerenza delle proprie relazioni ed è stato realizzato il controllo incrociato sistematico tra CRIS e ABAC.

L'interfaccia mancante tra JIPSY, il sistema informatico locale del Centro comune di ricerca, e ABAC, necessaria per il trasferimento dei contratti del Centro alla banca dati centrale di ABAC Contracts è stata realizzata e tutti i contratti relativi al 2007 sono stati inseriti nella banca dati centrale. Il Centro deve ancora importare i contratti relativi al periodo dal 2005 alla fine del 2006; tale operazione dovrebbe essere completata entro l'anno.

La mancata convalida del sistema RELEX riguarda un sistema contabile locale (il BCC/Rai-Web), non conforme ai criteri di convalida. Il sistema informatico ABAC è stato introdotto in tutte le delegazioni della Commissione entro i tempi previsti e dal gennaio 2007 le spese amministrative delle delegazioni sono gestite con tale sistema. Rispetto al 2006, la situazione risulta quindi migliorata.

⁽¹⁶⁾ Cfr. i paragrafi 1.20 e 1.21 della relazione annuale per l'esercizio finanziario 2005 ed i paragrafi da 1.15 a 1.17 della relazione annuale per l'esercizio finanziario 2006. Alla fine del 2006, il contabile non aveva ancora convalidato tre sistemi contabili locali e una serie di altri aspetti dovevano essere ancora esaminati.

⁽¹⁷⁾ Direzioni generali Sviluppo, Allargamento, Ambiente, Affari marittimi e pesca, Servizio di audit interno, Interpretazione.

⁽¹⁸⁾ Direzioni generali Affari economici e finanziari, Salute e consumatori.

⁽¹⁹⁾ La relazione di convalida per la direzione generale Istruzione e cultura non è stata finalizzata in tempo utile per la relazione di convalida globale. Il nuovo sistema SYMMETRY è ora previsto per il 2009 con una fase pilota limitata prevista per il 2008.

⁽²⁰⁾ La relazione di convalida per la direzione generale Relazioni esterne non è stata finalizzata in tempo utile per la relazione di convalida globale. La relazione di convalida trasmessa alla fine di maggio 2008 ha mantenuto in sospenso la convalida.

⁽²¹⁾ Per il 2007, l'Ufficio di cooperazione EuropeAid è stato ancora oggetto di una riserva riguardo alla coerenza della rendicontazione, per la mancanza di una riconciliazione sistematica con il sistema centrale. Tale problema è stato però risolto alla fine di luglio 2008.

⁽²²⁾ Alla fine del 2007, il Centro comune di ricerca ha realizzato una nuova interfaccia per il caricamento delle informazioni relative ai contratti nel sistema ABAC Contracts. I dati sono stati caricati per i nuovi contratti a partire dal 2007, mentre restano ancora da caricare tutti i contratti del 2006 e del 2005.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

mantenuta anche per l'esercizio 2007. La quantità e l'importanza delle questioni orizzontali e dei problemi che richiedono un ulteriore esame resta praticamente invariata rispetto agli esercizi precedenti ⁽²³⁾.

1.16. L'audit della Corte ha confermato la fondatezza delle decisioni del contabile della Commissione: i problemi e le questioni in sospeso erano importanti.

Rafforzamento delle procedure di separazione degli esercizi

1.17. Al momento del passaggio alla contabilità per competenza, il contabile della Commissione ha invitato i servizi della Commissione ad effettuare verifiche ex post sui metodi di separazione degli esercizi, se del caso ⁽²⁴⁾, combinando i dati provenienti da fonti di bilancio con quelli della contabilità generale, al fine di verificare l'adeguatezza dei metodi applicati. Delle nove direzioni generali esaminate ⁽²⁵⁾, sei sono state parzialmente interessate da queste verifiche che rappresentano meno del 20 % dell'importo complessivo relativo alla separazione degli esercizi, una ha migliorato le procedure verificando e correggendo le proprie procedure di separazione degli esercizi ⁽²⁶⁾, altre hanno verificato la metodologia ma hanno rinviato le azioni correttive ⁽²⁷⁾, mentre alcune direzioni generali ⁽²⁸⁾ non hanno ancora effettuato verifiche ex post sui metodi di separazione degli esercizi. Ciò può determinare imprecisioni nei dati contabili.

1.18. Alcune direzioni generali (che rappresentano all'incirca il 20 % dell'importo complessivo relativo alla separazione degli esercizi), separano gli esercizi per le spese da pagare con un metodo prorata temporis ⁽²⁹⁾. Tuttavia, se sono inesatte o non vengono aggiornate le date dei contratti nei sistemi contabili usate come base dei calcoli relativi alla separazione degli esercizi, si producono conseguenze negative per l'affidabilità dei conti.

1.17. Secondo il contabile, i dati erano sufficientemente accurati per i conti definitivi.

1.18. Il piano di controllo della qualità della principale direzione generale coinvolta si concentrava sulle date relative alle attività. Sono stati esaminati 935 contratti e, tra questi, tutti i contratti di lunga durata. Pertanto, i restanti errori relativi alle date dei contratti riguardano contratti di breve durata, caratterizzati da un'incidenza molto minore sulla separazione degli esercizi rispetto agli anni scorsi. All'interno del campione di 20 transazioni analizzato dalla Corte, si rilevano 3 errori imputabili a date dei contratti sbagliate. Rispetto agli anni precedenti, ciò rappresenta un miglioramento.

⁽²³⁾ In particolare, questioni generali riguardanti le procedure di separazione degli esercizi, la liquidazione tardiva dei prefinanziamenti ed errori nella registrazione degli stessi, la tempestiva registrazione delle operazioni, l'uso di ABAC Contracts, la registrazione delle garanzie, una conoscenza variabile dei principi della contabilità per competenza a livello dei servizi, la coerenza tra i dati dei sistemi locali e quelli ABAC.

⁽²⁴⁾ La verifica ex post è richiesta solo quando si usa il metodo pro rata temporis e l'intervallo tra due relazioni sui progressi compiuti è lungo.

⁽²⁵⁾ Cfr. anche paragrafo 1.18 della relazione annuale sull'esercizio finanziario 2006.

⁽²⁶⁾ Direzione generale Società dell'informazione e media.

⁽²⁷⁾ Ad esempio, le direzioni generali Ricerca, Istruzione e cultura e l'Ufficio di cooperazione EuropeAid.

⁽²⁸⁾ Ad esempio, le direzioni generali Energia e trasporti ed Allargamento.

⁽²⁹⁾ Il metodo pro rata temporis è una stima tecnica che permette di attribuire valori proporzionali alla durata residua.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Rendiconti finanziari consolidati al 31 dicembre 2007**Considerazioni generali**

1.19. Nel corso del 2007, la Commissione ha adottato misure per garantire che i nuovi pagamenti a titolo di prefinanziamento e le relative garanzie, nonché le nuove fatture/dichiarazioni di spesa, siano registrati in maniera completa e corretta.

1.20. L'audit della Corte su prestiti, inventari, crediti a lungo termine, tesoreria ed equivalenti di tesoreria, benefici per i dipendenti, accantonamenti, altre passività e riserve a lungo termine e finanziarie, non ha rilevato inesattezze significative. Sono stati tuttavia individuati una serie di errori relativi ad altri elementi che vengono presentati qui di seguito.

Stato patrimoniale consolidato al 31 dicembre 2007**Questioni in sospeso per quel che riguarda i conti del sistema di radionavigazione satellitare europeo**

1.21. L'Autorità di vigilanza del GNSS ⁽³⁰⁾ europeo (GSA), agenzia dell'UE creata nel 2004 ⁽³¹⁾, è subentrata ufficialmente nei compiti ⁽³²⁾ della ex Impresa comune Galileo (GJU) dal 1° gennaio 2007. Era stato inizialmente previsto che il nuovo organismo operasse come una partnership pubblico/privato; ma, a seguito di una decisione del Consiglio nel novembre 2007, il programma Galileo verrà ora finanziato dal bilancio dell'UE. Alla fine del 2007, nonostante la firma di accordi ⁽³³⁾ tra le parti interessate (GJU, Agenzia spaziale europea, Autorità), la proprietà delle attività del progetto non era ancora stata completamente trasferita dalla GJU all'Autorità e non era stato stabilito un elenco delle attività di Galileo detenute dall'Agenzia spaziale europea. La Corte non ha pertanto formulato un giudizio sull'affidabilità dei conti dell'Autorità per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2007.

1.21. Alla fine del 2007, nonostante la firma di accordi tra le parti interessate (Impresa comune Galileo, Agenzia spaziale europea, GSA), la proprietà delle attività dei progetti non era stata del tutto trasferita dall'ESA alle Comunità europee. Permanendo incertezze e ritardi nel trasferimento delle attività, per prudenza le Comunità europee non hanno registrato le attività del programma nel proprio bilancio. Le attività saranno registrate non appena saranno risolti i problemi di trasferimento.

⁽³⁰⁾ GNSS: *Global Navigation Satellite Systems* (Sistema globale di radionavigazione via satellite).

⁽³¹⁾ Regolamento (CE) n. 1321/2004 del Consiglio (GU L 246 del 20.7.2004, pag. 1), prorogato dal regolamento (CE) n. 1942/2006 (GU L 367 del 22.12.2006, pag. 18).

⁽³²⁾ L'Autorità GSA è stata istituita al fine di gestire gli interessi pubblici inerenti ai programmi GNSS europei e svolgere il ruolo di autorità di regolamentazione del programma nella fase costitutiva e in quella operativa e per svolgere un ruolo chiave nella realizzazione del programma Galileo.

⁽³³⁾ La Commissione ha presentato il 19 settembre 2007 una proposta di modifica del regolamento istitutivo n. 1321/2004. La proposta non chiarisce il nuovo ruolo dell'Autorità e fa riferimento, senza ulteriori dettagli, ad accordi di delega da concludere tra l'Autorità e l'Agenzia spaziale europea (ESA) riguardo alla gestione dei fondi del programma ed alla proprietà delle sue attività.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Operazioni su capitali di rischio

1.22. Nei rendiconti finanziari consolidati delle Comunità europee, tutte le operazioni su capitali di rischio (218 milioni di euro al 31 dicembre 2007) figurano come «investimenti a lungo termine» (attività disponibili per la vendita). Esse vengono mantenute al loro costo storico al netto degli accantonamenti per la perdita di valore, in quanto non è attualmente possibile valutarne in maniera affidabile il giusto valore. Anche se tale metodo di valutazione è accettabile, date le circostanze, esso non viene però applicato in maniera coerente. La Corte ha rilevato che le riduzioni di valore si basano solo sulle minusvalenze, mentre le stime provvisorie per le perdite di valore di cui disponeva il gestore delle operazioni (Banca europea per gli investimenti) non erano state trasmesse alla Commissione ⁽³⁴⁾.

1.22. *Le norme in materia di presentazione delle relazioni e di contabilità sono considerevolmente cambiate durante il periodo corrispondente ai mandati MEDA che coprono queste operazioni di capitali di rischio. La Banca europea per gli investimenti (BEI) e la Commissione hanno seguito gli sviluppi e stanno esaminando insieme la situazione per trovare la soluzione più vantaggiosa dal punto di vista del rapporto costo/benefici e stanno inoltre tenendo conto delle informazioni disponibili in applicazione dei contratti firmati con i beneficiari finali numerosi anni fa (e che quindi non includono le attuali norme in materia di presentazione delle relazioni). Tale esame ha confermato che l'attuale esercizio di valutazione delle operazioni relative ai capitali di rischio è un'attività difficile e che richiede molto tempo, a causa del numero elevato delle transazioni e della loro complessa struttura a cascata. La BEI ha inoltre sottolineato che la valutazione delle operazioni relative ai capitali di rischio si basa, nella misura del possibile, sui principi contabili internazionali, in particolare sullo IAS 39.*

Prefinanziamenti e relative garanzie

1.23. Per la rubrica in questione, l'audit svolto dalla Corte su di un campione statistico rappresentativo di 150 operazioni di prefinanziamento registrate nel sistema contabile, ha individuato un basso livello di errori in termini di incidenza finanziaria. Tuttavia, la frequenza di tali errori evidenzia la necessità di migliorare ulteriormente l'esattezza dei dati contabili di base a livello delle direzioni generali operative. I tipi di errore più frequenti sono i seguenti:

- i prefinanziamenti non sono registrati in base ai differenti tipi di gestione illustrati nelle note dei rendiconti finanziari;
- importi di prefinanziamento sono restati aperti nonostante fossero stati utilizzati dai beneficiari prima della chiusura dell'esercizio.

1.24. Lavori di audit complementari sull'identificazione e sulla convalida dei prefinanziamenti hanno inoltre evidenziato, a livello dello stato patrimoniale, i seguenti problemi in materia di esaustività/esattezza:

- alcuni pagamenti sono stati registrati come spese nel conto del risultato economico mentre avrebbero dovuto essere registrati come prefinanziamenti nello stato patrimoniale;

1.24.

⁽³⁴⁾ Cfr. anche paragrafo 1.26 della relazione annuale sull'esercizio finanziario 2006.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- alcuni prefinanziamenti sono restati nello stato patrimoniale nonostante fossero disponibili le informazioni pertinenti, quali i certificati di audit, per procedere alla loro liquidazione registrando le spese corrispondenti nel conto del risultato economico. Si è inoltre rilevato un trattamento incoerente per quel che riguarda la liquidazione dei prefinanziamenti. La direzione generale della Società dell'informazione e dei media procede correttamente alla liquidazione dei prefinanziamenti nel caso di dichiarazioni di spesa non accompagnate da certificati di audit, mentre la direzione generale Ricerca, nelle stesse circostanze, mantiene aperto il prefinanziamento.

Debiti a breve

1.25. Per la rubrica in questione, l'audit svolto dalla Corte su di un campione statistico rappresentativo di 150 fatture/dichiarazioni di spesa estratto dalla popolazione dei debiti a breve registrati nel sistema contabile, ha individuato un basso livello di errori in termini di incidenza finanziaria. Tuttavia, la frequenza di tali errori evidenzia la necessità di migliorare ulteriormente l'esattezza dei dati contabili di base a livello delle direzioni generali operative. La maggior parte degli errori riguarda l'iscrizione di importi errati per fatture o dichiarazioni di spesa.

1.26. Si sono notati ritardi significativi nel trattamento di alcune fatture e dichiarazioni di spesa. Ciò incide sui conti, in quanto i ritardi nell'esaminare l'ammissibilità delle fatture impediscono di avviare la procedura di liquidazione dei prefinanziamenti. Ciò può causare inesattezze nella posizione debitoria verso terzi e l'iscrizione di un importo di spesa, in base ad una stima di separazione degli esercizi, in luogo di un importo giustificabile da fatture già ricevute.

Conto del risultato economico consolidato

1.27. La registrazione di pagamenti sotto un tipo di gestione erroneo incide sull'esatta ripartizione delle spese per tipo di gestione nelle note del conto del risultato economico e nell'informativa di settore (cfr. anche paragrafo 1.23).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- *La Commissione concorda con la Corte che la pratica migliore consiste nel liquidare gli importi di prefinanziamento nel minor tempo possibile e il suo obiettivo è che tutti i servizi agiscano in tal modo non appena dispongano della documentazione sufficiente. Nel frattempo, la registrazione contabile a fine esercizio garantisce che la pratica oggetto delle critiche non incida sull'attendibilità dei conti.*

Inoltre, la direzione generale Società dell'informazione e media e la direzione generale della Ricerca stanno cooperando per individuare una modalità comune per affrontare il problema conformemente alle raccomandazioni dei servizi contabili.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Informazioni sugli elementi fuori bilancio

1.28. Anche se le note esplicative che corredano i conti annuali contengono informazioni sul fatto che alcune operazioni saranno probabilmente rettificate in una data successiva dai servizi della Commissione o dagli Stati membri, gli importi ed i settori di spesa che possono fare oggetto di ulteriori procedure di verifica e liquidazione dei conti ⁽³⁵⁾ non vengono ancora identificati nelle note.

Altre questioni**Recupero di pagamenti indebitamente versati**

1.29. A seguito di una raccomandazione della Corte, nelle note dei rendiconti finanziari vengono fornite maggiori informazioni in materia di recupero di pagamenti indebitamente versati. Tuttavia, le note dei rendiconti finanziari non contengono ancora informazioni complete ed affidabili sulle rettifiche finanziarie effettuate dagli Stati membri. Esse forniscono tali informazioni in particolare per le regolarizzazioni, i recuperi ed i recuperi pendenti nel settore delle azioni strutturali ⁽³⁶⁾. A causa dell'elevata percentuale di spese non ammissibili, ripetutamente indicata nelle relazioni annuali della Corte, e per ragioni di compatibilità ai fini di offrire un'immagine fedele della situazione, la Corte ritiene che sia importante che le note allegate ai conti forniscano informazioni adeguate su questi meccanismi di rettifica finanziaria.

1.30. Sulla base dell'esame del lavoro degli organismi di certificazione ⁽³⁷⁾, la Corte ribadisce ⁽³⁸⁾ i propri dubbi riguardo l'esattezza dei crediti nei confronti degli Stati membri nel settore dell'agricoltura. La Corte nota inoltre che le diverse politiche applicate dagli organismi pagatori in merito alla data di riconoscimento dei debiti causano una presentazione incoerente del valore complessivo degli stessi (cfr. paragrafi 5.44 e 5.45).

⁽³⁵⁾ Cfr. paragrafi 1.10 e 1.11 della relazione annuale sull'esercizio finanziario 2002, paragrafo 1.11 della relazione annuale sull'esercizio finanziario 2003, paragrafi 1.12 e 1.13 della relazione annuale sull'esercizio finanziario 2004, paragrafo 1.57 della relazione annuale sull'esercizio finanziario 2005 e paragrafo 1.34 della relazione annuale sull'esercizio finanziario 2006.

⁽³⁶⁾ Cfr. anche la sezione 6 sul recupero di pagamenti indebitamente versati, nei conti annuali delle Comunità europee sull'esercizio finanziario 2007, volume I, pagg. 75-80.

⁽³⁷⁾ Allegato III del regolamento (CE) n. 885/2006 della Commissione (GU L 171 del 23.6.2006, pag. 90).

⁽³⁸⁾ Cfr. paragrafo 5.61 della relazione annuale sull'esercizio finanziario 2006.

1.28. Il regolamento finanziario e i regolamenti settoriali relativi all'agricoltura e ai fondi strutturali conferiscono alla Commissione il diritto di verificare tutte le spese nel corso di diversi anni dopo che tali spese sono state sostenute. Ciò non deve comportare che, in virtù di tale diritto, tutte le spese in questione debbano essere accettate. Qualora sia impossibile quantificare gli importi dei recuperi potenziali, essi vengono indicati nelle note 5.3 e 5.4 che accompagnano i conti consolidati.

1.29. Il capitolo 6 dei conti annuali 2007 contiene una panoramica delle procedure attualmente attuate per il recupero dei pagamenti indebitamente versati e presenta una stima molto precisa dell'importo totale di tali recuperi, compresi i recuperi effettuati dagli Stati membri relativi alla spesa agricola.

Nelle note ai conti sui recuperi degli Stati membri, sono state fornite soltanto informazioni sintetiche, a causa dei tempi di presentazione di tali informazioni e della necessità di comprendere meglio, assieme agli Stati membri, alcuni dati. La Commissione ha comunque fornito informazioni più dettagliate al Parlamento nel luglio 2008, nel quadro della seconda relazione trimestrale sul piano d'azione per rafforzare il ruolo di supervisione della Commissione per quanto riguarda le spese per le azioni strutturali, e pubblicherà le cifre in un allegato alla relazione annuale sui Fondi strutturali relativa al 2007, come ha fatto l'anno scorso per le informazioni sul 2006. Nel quadro dei piani d'azione, la Commissione si sta impegnando per migliorare l'affidabilità e l'eshaustività delle informazioni ricevute dagli Stati membri, anche effettuando audit in loco negli Stati membri.

1.30. La Commissione ritiene che le informazioni ricevute dagli Stati membri in materia di crediti nel settore agricolo siano sufficientemente affidabili ai fini di liquidazione e contabilità.

Nei nuovi orientamenti per l'esercizio 2008, la Commissione ha fornito ulteriori chiarimenti relativi al riconoscimento dei debiti da parte degli organismi pagatori. Le diverse politiche a cui si riferisce la Corte dipendono dai diversi sistemi giuridici nazionali di recupero dei pagamenti indebitamente versati.

Cfr. anche le risposte ai paragrafi 5.44 e 5.45.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

1.31. Inoltre, le note allegate ai conti non indicano i recuperi effettuati tramite detrazione da un pagamento successivo (compensazione).

1.31. Come indicato nelle note ai conti, i sistemi informativi non hanno permesso l'individuazione di tali informazioni per il 2007. Nel 2008, la Commissione ha modificato tali sistemi in modo tale che tutti i recuperi tramite detrazione da un pagamento successivo possano essere individuati e spiegati.

Legittimità e regolarità delle operazioni alla base dei conti 2007

Nuova struttura delle valutazioni specifiche ai fini della DAS

1.32. A seguito dell'introduzione da parte della Commissione di procedure di formazione del bilancio per attività (ABB, *Activity Based Budgeting*) e di gestione per attività (ABM, *Activity Based Management*), la Corte ha deciso di ristrutturare le proprie valutazioni specifiche ai fini della DAS suddividendo il bilancio in maniera da articolarle per gruppi di politiche corrispondenti a quelli dell'ABB (cfr. **tabella 1.2**).

Approccio della Corte

Fonti e metodi

1.33. La Corte utilizza un modello di affidabilità basato su due fonti probatorie principali:

1.33.

- a) un esame del funzionamento dei sistemi di supervisione e controllo applicati da istituzioni dell'UE, Stati membri, regioni, paesi terzi, ecc., per la riscossione e l'erogazione dei fondi UE; tali sistemi devono permettere di ottenere informazioni rappresentative sull'attuazione e il funzionamento dei controlli chiave per quel che riguarda la loro capacità di prevenire o individuare e rettificare gli errori;

Tabella 1.2 — Esecuzione delle spese nel 2007, per capitolo della relazione annuale

(in milioni di euro)

Sezioni (S) e titoli (T) corrispondenti alla nomenclatura del bilancio 2007, ripartiti per capitolo della relazione annuale della Corte	Pagamenti effettuati nel 2007
Capitoli della relazione annuale	
Entrate ⁽¹⁾	38,1 ⁽⁷⁾
Fiscalità e unione doganale (T.14)	
Agricoltura e risorse naturali ⁽²⁾	51 044,3
Agricoltura e sviluppo rurale (T.05)	
Ambiente (T.07)	
Pesca e affari marittimi (T.11)	
Salute e tutela dei consumatori (T.17)	
Coesione ⁽¹⁾	42 015,2
Occupazione e affari sociali (T.04)	
Politica regionale (T.13)	
<i>Parti di T.05 e T.11 sono incluse in questo capitolo della relazione annuale sull'esercizio finanziario 2007</i>	
Ricerca, energia e trasporti ⁽¹⁾	4 483,8
Ricerca (T.08)	
Energia e trasporti (T.06)	
Società dell'informazione e media (T.09)	
Ricerca diretta (T.10)	
Aiuti esterni, sviluppo e allargamento ⁽³⁾	6 198,9
Relazioni esterne (T.19)	
Sviluppo e relazioni con i paesi ACP (T.21)	
Allargamento (T.22)	
Aiuti umanitari (T.23)	
Istruzione e cittadinanza ⁽⁴⁾	1 453,0
Istruzione e cultura (T.15)	
Comunicazione (T.16)	
Spazio di libertà, sicurezza e giustizia (T.18)	
Affari economici e finanziari ⁽⁵⁾	489,9
Affari economici e finanziari (T.01)	
Imprese (T.02)	
Concorrenza (T.03)	
Mercato interno (T.12)	
Commercio (T.20)	
Spese amministrative e di altra natura ⁽⁶⁾	8 230,1
Parlamento (S. I)	
Consiglio (S. II)	
Commissione (S. III)	
Corte di giustizia (S. IV)	
Corte dei conti (S. V)	
Comitato economico e sociale (S. VI)	
Comitato delle regioni (S. VII)	
Mediatore europeo (S. VIII)	
Garante europeo della protezione dei dati (S. IX)	
Totale generale	113 953,3

⁽¹⁾ Spese rientranti principalmente nella rubrica 1, «Crescita sostenibile», del quadro finanziario.⁽²⁾ Spese rientranti principalmente nella rubrica 2, «Conservazione e gestione delle risorse naturali», del quadro finanziario.⁽³⁾ Spese rientranti principalmente nella rubrica 4, «Ruolo mondiale dell'UE», del quadro finanziario.⁽⁴⁾ Spese rientranti principalmente nella rubrica 3, «Cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia», del quadro finanziario.⁽⁵⁾ Spese rientranti nelle rubriche 1 e 3 del quadro finanziario.⁽⁶⁾ Spese rientranti principalmente nelle rubriche 5, «Amministrazione», e 6, «Compensazioni», del quadro finanziario. Cfr. paragrafo 11.1 per maggiori dettagli.⁽⁷⁾ Il dato si riferisce alle «spese operative» e non al valore delle «entrate».

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- b) controlli, basati su campioni statistici rappresentativi di operazioni sottostanti concernenti sia le entrate che le spese, svolti sino al livello del beneficiario finale e intesi a fornire elementi probatori diretti sulla legittimità e regolarità dei pagamenti.

Nel quadro del modello di affidabilità, viene espresso un giudizio sul livello di affidabilità che può essere ottenuto dal funzionamento dei sistemi di supervisione e controllo e dalle verifiche dirette della legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti, per pervenire a quell'elevato livello di garanzia necessario per fornire una conclusione valida.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- b) *Conformemente alla normativa applicabile ⁽¹⁾, la Commissione procede ad un ciclo di controlli relativi alle spese finanziate dalla Comunità che può durare diversi anni. Essa applica, a titolo di esempio, procedure di liquidazione dei conti in agricoltura, meccanismi di correzioni finanziarie per quanto riguarda le misure strutturali e recuperi nell'ambito delle politiche interne e delle azioni esterne. Gli errori individuati nel corso di un progetto pluriennale e i relativi pagamenti indebitamente versati possono essere recuperati in un anno successivo a quello oggetto di esame, ad esempio riducendo il pagamento finale in misura pari all'errore riscontrato.*

L'applicazione di tali procedure da parte degli Stati membri e della Commissione e le altre misure attuate forniscono, con i limiti descritti nelle relazioni di attività del 2007, una garanzia ragionevole che le risorse assegnate alle attività della Commissione siano state usate allo scopo previsto e conformemente ai principi della sana gestione finanziaria. Le procedure di controllo attuate offrono le garanzie necessarie per quanto riguarda la legittimità e la regolarità delle transazioni sottostanti.

In tal modo, la Commissione assume la propria responsabilità finale per quanto riguarda l'esecuzione del bilancio, conformemente all'articolo 274 del trattato CE.

La Commissione accoglie favorevolmente il fatto che la Corte insista maggiormente sull'esame delle misure adottate per individuare e correggere gli errori, soprattutto tramite rettifiche finanziarie, liquidazioni e recuperi. La Commissione ha compiuto notevoli sforzi per migliorare la qualità dei dati relativi ai recuperi effettuati dagli Stati membri e sta attualmente portando avanti un lavoro di verifica della completezza e dell'accuratezza di detti dati.

Vi è stato pertanto un miglioramento dal punto di vista della disponibilità di elementi affidabili che comprovino l'attività dei meccanismi correttivi pluriennali. Nelle note dei conti annuali delle Comunità europee per l'esercizio 2007, la Commissione ha incluso un nuovo capitolo relativo al recupero dei pagamenti indebiti. Il capitolo intende fornire un quadro della procedura esistente in materia di recupero di pagamenti indebiti e presentare una stima per quanto possibile esatta dell'importo totale recuperato.

⁽¹⁾ Articolo 53 del regolamento finanziario.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

1.34. Queste fonti principali possono essere integrate da altre due fonti:

- a) l'analisi delle relazioni annuali di attività, delle dichiarazioni dei direttori generali della Commissione e della loro sintesi, che indicano se la Commissione dispone della ragionevole garanzia che i sistemi in atto garantiscono la legittimità/regolarità delle operazioni sottostanti;
- b) l'esame del lavoro svolto da altri auditor, ovvero da quei revisori che non partecipano, per definizione, al processo di gestione e di controllo della Comunità (quali, ad esempio, le istituzioni superiori di controllo negli Stati membri o nei paesi terzi) ⁽³⁹⁾.

Definizione e trattamento degli errori

1.35. Gli errori possono riguardare una «condizione per il pagamento» o un «altro criterio di conformità». In generale, le condizioni per il pagamento non sono rispettate quando non vengono soddisfatti gli specifici obblighi giuridici di un regime di aiuto o di un contratto. Gli altri criteri di conformità si riferiscono invece a condizioni specifiche da rispettare, derivanti da obiettivi connessi alle politiche comunitarie (protezione dell'ambiente, buone pratiche agricole, ecc.) o da esigenze dei sistemi (numero minimo di controlli, strutture e procedure prescritte, ecc.).

1.36. La Corte classifica gli errori come «quantificabili» o «non quantificabili». La prima categoria comprende gli errori che hanno un'incidenza finanziaria diretta e misurabile sull'importo delle operazioni sottostanti finanziate dal bilancio dell'UE ⁽⁴⁰⁾.

1.37. Nella stima dell'incidenza finanziaria degli errori per l'insieme della popolazione, vengono presi in considerazione solamente gli errori quantificabili. Nella presente relazione, la frequenza degli errori si riferisce sia agli errori quantificabili che a quelli non quantificabili ⁽⁴¹⁾.

⁽³⁹⁾ È possibile reperire informazioni più approfondite consultando il sito Internet della Corte (www.eca.europa.eu).

⁽⁴⁰⁾ Rientrano in tale categoria, ad esempio, i casi gravi di mancato rispetto delle procedure di appalto pubblico che inficiano le condizioni per il pagamento (cfr. ad esempio paragrafo 6.17).

⁽⁴¹⁾ Gli errori quantificabili e non quantificabili sono classificati come limitati o gravi a seconda della natura, del contesto, dell'entità finanziaria e/o della percentuale delle operazioni da essi inficiate. Per errori quantificabili gravi si intendono quelli che superano il 2 %.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Sintesi generale dei risultati dell'audit 2007

1.38. Nei settori «Entrate», «Affari economici e finanziari» e «Spese amministrative e di altra natura», nei quali i sistemi di supervisione e controllo sono, complessivamente, applicati in modo adeguato e corretto (cfr. paragrafi 4.40-4.41, 10.32-10.33 e 11.25), la Corte stima che gli errori abbiano un'incidenza finanziaria inferiore al 2 % degli importi complessivi (cfr. **tabella 1.3**). L'esame da parte della Corte delle dichiarazioni dei direttori generali e degli ordinatori delegati ha confermato che non vi era motivo di esprimere riserve, se non di lieve entità (cfr. paragrafi 2.6, 2.7 e 2.9 e la **tabella 2.1**).

1.38. Secondo le conclusioni della relazione sintetica del 2007, tenuto conto dei limiti individuati nelle relazioni annuali di attività del 2007, i sistemi di controllo interni in vigore forniscono ragionevoli garanzie che le risorse assegnate alle attività della Commissione siano state impegnate secondo lo scopo cui erano state destinate e conformemente ai principi della sana gestione finanziaria.

La Commissione riconosce tuttavia la necessità di un impegno ulteriore inteso a colmare una serie di lacune, in particolare quelle sottolineate dagli ordinatori delegati con le loro riserve e quelle riguardanti settori del bilancio non ritenuti soddisfacenti dalla Corte dei conti.

Tabella 1.3 — Sintesi dei risultati DAS 2007 sulla legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti

Valutazioni specifiche ai fini della DAS della relazione annuale sull'esercizio finanziario 2007	Paragrafi della relazione annuale	Funzionamento dei sistemi di supervisione e controllo	Tasso di errore
Entrate ⁽¹⁾	4.40-4.41		
Risorse agricole e naturali	5.50-5.55	⁽²⁾	⁽³⁾
Coesione	6.32		
Ricerca, energia e trasporti	7.40-7.41		
Aiuti esterni, sviluppo ed allargamento	8.31-8.32		
Istruzione e cittadinanza	9.24		
Affari economici e finanziari	10.32-10.33		
Spese amministrative e di altra natura	11.25		

La presente tabella sintetizza la valutazione globale dei sistemi di supervisione e controllo, formulata nei relativi capitoli, e presenta a grandi linee i risultati dei test di convalida della Corte. La tabella evidenzia gli elementi chiave ma non può presentare tutti i dettagli pertinenti (in particolare, per quel che riguarda le carenze dei sistemi di supervisione e controllo ed i tipi di errore), per i quali occorre fare riferimento al testo della relazione, nel contesto della metodologia che è alla base dell'approccio di audit della Corte (cfr. paragrafi 1.33-1.37).

Legenda:

Funzionamento dei sistemi di supervisione e controllo

	Efficace
	Parzialmente efficace ⁽⁴⁾
	Inefficace

Tasso di errore ⁽⁵⁾

	Inferiore al 2 % (al di sotto della soglia di rilevanza)
	Tra il 2 % ed il 5 %
	Superiore al 5 %

⁽¹⁾ Cfr. limitazioni dell'estensione nei paragrafi 4.4 e 4.9.

⁽²⁾ La Corte conclude che il SIGC rappresenta ancora un sistema di controllo efficace per limitare il rischio di spese irregolari, a condizione che sia correttamente applicato e che vengano immessi nel sistema dati esatti ed affidabili per quanto concerne i pagamenti RPU basati sui diritti assegnati (cfr. paragrafo 5.52).

⁽³⁾ Lo sviluppo rurale rappresenta una quota sproporzionatamente elevata del tasso di errore globale: la Corte stima che il tasso di errore per le spese FEAGA sia di poco inferiore al 2 % (cfr. paragrafo 5.13).

⁽⁴⁾ I sistemi vengono classificati come «parzialmente efficaci» quando si ritiene che solo alcuni dispositivi di controllo funzionino adeguatamente. Di conseguenza, essi potrebbero non riuscire, complessivamente, a limitare a un livello accettabile gli errori nelle operazioni sottostanti.

⁽⁵⁾ Il tasso di errore non può essere interpretato come un intervallo di affidabilità (in senso statistico). Esso corrisponde alla suddivisione in tre intervalli, operata dalla Corte, dei valori del tasso di errore.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

1.39. Nei settori «Agricoltura e risorse naturali», «Coesione», «Ricerca, energia e trasporti», «Aiuti esterni, sviluppo e allargamento» ed «Istruzione e cittadinanza», in cui i sistemi di supervisione e controllo sono, nella migliore delle ipotesi, solo parzialmente soddisfacenti, (cfr. paragrafi 5.50-5.55, 6.32, 7.40-7.41, 8.31-8.32 e 9.25), la Corte stima che gli errori abbiano un'incidenza finanziaria superiore al 2 % della spesa complessiva ⁽⁴²⁾ (cfr. **tabella 1.3**). L'esame, da parte della Corte, delle dichiarazioni dei direttori generali ha inoltre confermato che, per i settori in questione, sono state formulate importanti riserve, oppure che, a giudizio della Corte, sarebbe stato opportuno esprimerle (cfr. paragrafi da 2.6 a 2.11 e **tabella 2.1**).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

1.39. La Commissione intende garantire che i sistemi di supervisione e di controllo individuino e correggano efficacemente gli errori, tenendo conto dei costi e dei benefici dei controlli che devono essere realizzati in loco. Il piano d'azione relativo al quadro di controllo interno integrato è stato ampiamente attuato e si rilevano miglioramenti graduali. L'impatto generale si manifesterà a lungo termine.

Per quanto riguarda l'agricoltura e lo sviluppo rurale, la Commissione sottolinea la conclusione della Corte secondo la quale il più probabile tasso generale di errore non differisce in misura significativa da quello dello scorso anno, come risulta dalla dichiarazione di affidabilità del 2006. Anche le statistiche dei controlli trasmesse dagli Stati membri indicano che il tasso di errore registrato al livello dei beneficiari finali nel quadro del FEAGA, il quale rappresenta l'85 % circa della spesa totale per l'agricoltura e lo sviluppo rurale, è al di sotto della soglia di rilevanza. Tale dato conferma per il 2007 i risultati positivi del 2006, che la Corte ha riconosciuto nella relazione annuale 2006 ⁽²⁾. La relazione annuale 2007 sulle attività della direzione generale dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale fornisce altri dettagli.

Il sistema di controllo e di gestione integrato (SCGI) che copre la maggior parte della spesa agricola riesce a limitare i rischi di spese irregolari, se alimentato con dati accurati ed attendibili e se applicato in modo corretto.

La spesa del 2007 per l'agricoltura e lo sviluppo rurale che potrebbe essere esclusa dal finanziamento comunitario tramite future decisioni di conformità è stimata a 439 Mio EUR, insieme ai 152 Mio EUR di recuperi presso i beneficiari finali ⁽³⁾.

Nel settore della politica di coesione, la Commissione sta attuando un piano d'azione [COM(2008) 97 def.] per rafforzare la propria supervisione dei sistemi adottati dagli Stati membri, al fine di ridurre gli errori.

La strategia di controllo del settore della ricerca, dell'energia e dei trasporti è volta all'individuazione e alla correzione degli errori. Una volta attuata integralmente per un periodo di quattro anni, essa dovrebbe garantire che il tasso di errore residuo (relativo agli errori non corretti) sia inferiore alla soglia di rilevanza, come viene indicato dettagliatamente nelle relazioni annuali sulle attività della direzione generale della Ricerca.

⁽⁴²⁾ Nel settore «Agricoltura e risorse naturali» il tasso complessivo di errore non differisce significativamente rispetto a quello dell'anno scorso ma non tiene conto di certi errori gravi che non hanno potuto essere quantificati (cfr. paragrafo 5.13).

⁽²⁾ GU C 273 del 15.11.2007.

⁽³⁾ Nel 2007, sono stati recuperati 607 Mio EUR tramite correzioni finanziarie e 247 Mio EUR dai destinatari finali, da parte degli Stati membri (capitolo 6 delle note ai conti annuali 2007).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Gli errori nel settore degli aiuti esterni, dello sviluppo e dell'allargamento riguardano soprattutto le spese effettuate dalle organizzazioni responsabili dell'attuazione dei progetti utilizzando i pagamenti anticipati versati dalla Commissione. Gli audit finanziari obbligatori previsti nel quadro del sistema di controllo della Commissione prima dei pagamenti finali dovrebbero permettere alla Commissione di individuare e correggere tali errori.

Gli errori relativi alla direzione generale dell'Istruzione e della cultura (DG EAC) riguardano i pagamenti finali delle azioni nel quadro del precedente quadro giuridico. I nuovi programmi per il periodo 2007-2013 sono stati concepiti tenendo conto delle raccomandazioni formulate negli anni precedenti dalla Corte dei conti di semplificare le norme e di estendere maggiormente l'uso dei pagamenti forfettari. Ciò dovrebbe ridurre il tasso di errore in futuro.

Inoltre, i risultati dei controlli ex post svolti dalla DG Istruzione e cultura, presentati nella relazione annuale sulle attività 2007, non individuano un livello rilevante di errori.

Cfr. anche le risposte ai paragrafi 2.8, 2.11, da 5.50 a 5.55, 6.32, da 7.41 a 7.42, da 8.31 a 8.33 e 9.25.

1.40. Rispetto agli anni precedenti, si sono osservati i seguenti cambiamenti: una riduzione del livello di errore stimato, in base al campione, per le politiche comunitarie precedentemente raggruppate nell'ambito delle «Politiche interne»⁽⁴³⁾ e «Azioni esterne»⁽⁴⁴⁾ (cfr. **tabella 1.3**). Il valore della spesa agricola coperta dal SIGC è notevolmente aumentato a seguito dell'inclusione di alcuni settori di spesa a più alto rischio, tra cui l'olio d'oliva. La Corte tuttavia conclude che il SIGC, ove correttamente applicato e quando vengono immessi nel sistema dati esatti ed affidabili per quel che riguarda i pagamenti RPU basati sui diritti assegnati, rappresenta ancora un sistema di controllo efficace per limitare il rischio di spese irregolari. La recente introduzione nell'RPU di regimi di sostegno, come ad esempio quelli relativi all'olio d'oliva rappresenta uno sviluppo positivo anche se, a breve termine, potrebbe determinare una maggiore frequenza di errori (cfr. paragrafo 5.52).

1.40. La Commissione vorrebbe inoltre segnalare che per quanto riguarda la politica di coesione, si è registrato un aumento della percentuale di progetti in cui non sono stati riscontrati errori e la valutazione generale della Corte relativa ai sistemi di supervisione e controllo è migliorata, passando da «inefficace» a «parzialmente efficace».

Per quanto riguarda il SIGC, la Commissione ritiene che l'introduzione nel regime di pagamento unico di sistemi di aiuto che in passato erano associati ad un più alto livello di rischio, ad esempio il settore dell'olio d'oliva, ha ridotto il rischio di spese non corrette sopprimendo il vecchio sistema di aiuti alla produzione.

⁽⁴³⁾ Le precedenti «Politiche interne» comprendono gli attuali gruppi di politiche comunitarie «Ricerca, energia e trasporti», «Istruzione e cittadinanza», «Affari economici e finanziari» (cfr. **tabella 2.1**).

⁽⁴⁴⁾ Le precedenti «Azioni esterne» fanno ora parte del gruppo delle politiche comunitarie «Aiuti esterni, sviluppo ed allargamento» (cfr. **tabella 2.1**).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

1.41. La Corte sottolinea che gli audit da essa svolti nei settori «Agricoltura e risorse naturali», «Coesione», «Ricerca, energia e trasporti» e «Istruzione e cittadinanza», dimostrano come criteri di ammissibilità complicati o poco chiari, oppure obblighi giuridici complessi, incidano considerevolmente sulla legittimità e sulla regolarità delle operazioni sottostanti ⁽⁴⁵⁾.

Valutazione dei progressi compiuti verso un quadro di controllo interno comunitario efficace

Introduzione

1.42. Il paragrafo 1.39 e la **tabella 1.3** indicano che la maggior parte della spesa, in valore, è oggetto di una supervisione e di un controllo parzialmente o totalmente inefficaci, e che le operazioni sottostanti sono ancora inficiate da un livello rilevante di errori. Tuttavia, le relazioni annuali per il 2007 e quelle precedenti indicano quanto segue:

- a) i dispositivi di controllo interno della Commissione continuano a migliorare (relazioni annuali di attività — cfr. paragrafi 2.8, da 2.10 a 2.12 e 2.37) o rimangono a livelli qualitativamente elevati (livello di conformità con le norme di controllo interno — cfr. paragrafi 2.25 e 2.39);
- b) la Commissione ha compiuto progressi nell'attuazione del piano d'azione per un quadro di controllo interno integrato (cfr. paragrafi da 2.29 a 2.36 e 2.39);
- c) nel corso degli ultimi anni, la gestione del bilancio della Commissione è migliorata (cfr. paragrafi 3.4, 3.6, 3.11, 3.15 e da 3.30 a 3.32).

Tali osservazioni, apparentemente contraddittorie, vengono esaminate nei paragrafi che seguono.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

1.41. La semplificazione rappresenta un elemento importante del programma «Legiferare meglio» della Commissione. Gli Stati membri devono inoltre semplificare i criteri di ammissibilità previsti dai rispettivi programmi nazionali. Tuttavia, un certo livello di complessità è inevitabile e se ne dovrebbe tener conto nel quadro delle future discussioni sui livelli di rischio tollerabili.

1.42. La valutazione della Corte riguarda l'efficacia della supervisione e dei controlli in termini di prevenzione degli errori. Il quadro di controlli interni della Commissione comprende i controlli che sono necessari ad individuare e a correggere gli errori e i controlli volti a prevenirli. La Commissione valuterà l'incidenza di tale quadro sull'efficacia dei sistemi nel loro insieme.

A titolo di esempio, la strategia di controllo adottata nel settore ricerca, energia e trasporti, descritta dettagliatamente nelle relazioni annuali sulle attività delle direzioni generali della ricerca, è volta a individuare e a correggere gli errori in modo tale che, quando sarà attuata integralmente per un periodo di 4 anni, garantirà che il tasso di errori residui scenda sotto la soglia di rilevanza.

Il livello di errore residuo (errori non corretti) che può essere tollerato sarà esaminato verso la fine del 2008 in una comunicazione della Commissione.

⁽⁴⁵⁾ Per quel che riguarda i casi esaminati dalla Corte, ad esempio, a causa di criteri di ammissibilità spesso complessi, gli errori sono stati significativamente più frequenti per le operazioni sottostanti del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) che non in quelle finanziate dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA). La Corte stima che il tasso di errore per le spese FEAGA sia di poco inferiore al 2 % mentre è significativamente al di sopra di tale valore per le spese del FEASR (cfr. paragrafo 5.13 della presente relazione annuale e paragrafo 1.42 della relazione annuale per l'esercizio 2006).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Quadro per la supervisione ed il controllo ⁽⁴⁶⁾

1.43. Il bilancio dell'Unione europea comporta pagamenti effettuati a favore di milioni di singoli destinatari finali. I pagamenti sono effettuati se i beneficiari finali rispettano certi obblighi a livello giuridico o normativo (ad esempio, il beneficiario o i costi devono soddisfare norme di ammissibilità talvolta complesse), e se sono state accertate l'esattezza e l'esistenza delle attività sottostanti e/o dei costi. Alcune di queste condizioni di finanziamento sono stabilite da norme comunitarie, comprese le norme di applicazione generale quali le direttive sugli appalti pubblici, mentre altre sono decise dagli Stati membri. I beneficiari finali sono pagati direttamente (come nel caso della gestione diretta) oppure dalle autorità degli Stati membri, che rimborsano le spese ammissibili dichiarate (segnatamente nel caso della gestione concorrente).

1.44. I pagamenti sono legittimi e regolari quando sono soddisfatte tali condizioni ed il corretto beneficiario riceve al momento giusto l'importo che gli è effettivamente dovuto. Ciò richiede una supervisione ed un controllo adeguati. È responsabilità della Commissione accertare che il bilancio sia speso in modo adeguato, e cioè che le spese siano legittime e regolari e presentino un rapporto costi-benefici soddisfacente. La responsabilità dell'esecuzione di circa l'80 % delle spese (coesione ed agricoltura) è condivisa con gli Stati membri; in pratica, ciò significa che questi ultimi hanno l'obbligo specifico di scegliere i progetti da finanziare, di effettuare i pagamenti e di operare sistemi di controllo che permettano di gestire i rischi in maniera efficace e di presentare relazioni sui risultati.

1.45. Molteplici sono i fattori che possono causare errori o impedire ai sistemi di controllo di prevenirli o individuarli e rettificarli. Tra essi rientrano: la complessità delle norme di ammissibilità, gli obblighi cui sono soggetti i beneficiari, nonché il livello di esperienza specifica dei beneficiari stessi; il modo in cui le domande sono presentate e trattate; il numero e l'estensione dei controlli effettuati; la portata delle sanzioni inflitte ai beneficiari che abbiano presentato dichiarazioni in eccesso, quando vengono individuati gli errori e, infine, la visibilità delle procedure di controllo e l'effetto dissuasivo che esse comportano. Pertanto, norme ben formulate e regolamenti chiari da interpretare e semplici da applicare, riducono il rischio di errori.

⁽⁴⁶⁾ Parere n. 2/2004 della Corte sul modello di audit unico (single audit) (e proposta concernente un quadro di controllo interno comunitario).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

1.46. Qualunque sia il tipo di gestione, i dispositivi di supervisione e controllo rientrano in un quadro che comprende tre grandi livelli funzionali:

- a) Controlli *primari* (di primo livello), che verificano il rispetto degli obblighi imposti ai beneficiari finali dalla normativa vigente;
- b) controlli *secondari* (di secondo livello), che vertono sull'efficacia dei controlli di primo livello e
- c) *supervisione globale* da parte della Commissione, per garantire che gli Stati membri e/o le direzioni generali della Commissione rispettino i loro obblighi e si assumano le rispettive responsabilità in materia di gestione del bilancio ⁽⁴⁷⁾.

Come funzionano i differenti livelli di controllo

1.47. Le spese dell'UE sono di natura tale per cui il rischio principale di errore si colloca a livello del beneficiario finale che, intenzionalmente, per negligenza o involontariamente, può chiedere il rimborso di spese non ammissibili in quanto non rispettano gli obblighi a livello normativo, non sono adeguatamente documentate oppure sono calcolate in maniera non corretta. Ciò è confermato da precedenti osservazioni di audit della Corte, come pure da quelle contenute nella presente relazione annuale (cfr. paragrafi 5.12-5.16, 6.22-6.27, 7.14-7.22, 8.9, 9.8-9.11 e 10.16-10.19). Non solo il rischio risiede a questo livello, ma anche gli errori possono spesso essere scoperti in maniera affidabile solo mediante visite in loco, in quanto i controlli documentali sono solo parzialmente efficaci. Per tale ragione, oltre al fatto che ogni anno vengono effettuati molti milioni di pagamenti, lo svolgimento dei controlli di primo livello è oneroso, dato che il loro costo globale è direttamente proporzionale al livello di copertura.

1.48. I controlli in loco svolti a questo livello riguardano spesso solo una piccola percentuale (solitamente tra il 5 % ed il 10 % annuo, a seconda del settore) delle singole domande. La Corte rileva carenze riguardo ai controlli nei settori agricolo (cfr. paragrafi 5.27, 5.28, 5.30-5.32 e 5.34-5.36) e delle politiche di coesione (cfr. paragrafo 6.29), che corrispondono a carenze a livello delle autorità degli Stati membri. Casi di carenze qualitative sono stati anche riscontrati nei controlli primari per la gestione diretta, come nel caso dei rimborsi a favore di beneficiari nel campo della ricerca, ove i controlli non hanno funzionato in maniera soddisfacente a livello della Commissione (paragrafi 7.29 e 7.30), e nel caso di audit svolti da revisori esterni su singole domande (cfr. paragrafi 7.32-7.33 e 10.29-10.30).

1.47. La Commissione concorda sul fatto che i controlli documentali sulle domande hanno soltanto un'efficacia parziale nella prevenzione degli errori. Pertanto, il quadro di controllo interno della Commissione aumenta la certezza della legittimità e della regolarità della spesa su base pluriennale tramite un numero maggiore di audit in loco.

Cfr. anche le risposte ai paragrafi da 5.12 a 5.16, da 6.23 a 6.27, da 7.15 a 7.22, 8.9, da 9.8 a 9.10 e 10.16.

1.48. Se è vero, da una parte, che i controlli in loco sono raramente realizzati per tutti i beneficiari dei regimi, i controlli amministrativi regolamentari vengono sempre eseguiti per tutte le singole domande. Ciò dipende dal fatto che i controlli in loco sono troppo onerosi.

La frequenza raccomandata dei controlli primari in loco sulle spese relative alle azioni strutturali è molto maggiore di quanto suggerito dalla Corte, come indicato nella nota di orientamento sulle buone pratiche in materia di verifiche di gestione per il periodo 2000-2006.

Le osservazioni della Corte riguardano principalmente gli errori che possono essere individuati soltanto nel corso di controlli in loco che sono troppo onerosi da sostenere prima di pagare ogni domanda. Si può chiedere ai beneficiari di presentare, assieme alla domanda finale, un certificato rilasciato da un revisore indipendente.

⁽⁴⁷⁾ La supervisione globale della Commissione può vertere anche sui controlli a livello primario e secondario.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Nel settore ricerca, energia e trasporti, i sistemi di controllo sono stati rafforzati in misura significativa con l'introduzione di certificati di audit già a partire dal sesto programma quadro.

La Commissione concorda sul fatto che l'affidabilità della certificazione di audit prevista dal sesto programma quadro non è del tutto soddisfacente, considerato il livello di errore residuo rilevato negli audit. Ciononostante, il livello globale di errori nel sesto programma quadro è inferiore a quello riscontrato nelle dichiarazioni di spesa non certificate relative al quinto programma quadro. Ciò indica che i certificati di audit contribuiscono a migliorare l'esattezza delle dichiarazioni di spesa.

In relazione al settimo programma quadro, la Commissione ha migliorato ulteriormente l'affidabilità dei certificati di audit usando «procedure concordate» che descrivono in dettaglio il lavoro di audit che i revisori incaricati della certificazione devono svolgere e che promuovono una certificazione facoltativa delle metodologie di calcolo delle spese.

1.49. La natura dei controlli primari è tale che, se la loro qualità è carente, le carenze non possono essere direttamente compensate dai controlli di secondo livello. L'efficacia di questi ultimi non è pertanto determinata dalla capacità di individuare e correggere i singoli errori, quanto da quella di promuovere adeguati dispositivi di controllo a livello primario. Il lavoro di audit della Corte per l'esercizio finanziario 2007 ha ancora una volta rilevato come i controlli secondari a livello degli Stati membri ed i controlli di supervisione da parte della Commissione ⁽⁴⁸⁾ non raggiungano il livello di efficacia desiderato. La Corte ha riscontrato carenze, ad esempio:

- a) nella verifica di conformità della Commissione nel settore agricolo (cfr. paragrafi 5.47 e 5.48);

1.49. *La supervisione della Commissione mira a migliorare i sistemi di gestione e di controllo in modo che questi prevengano o individuino o correggano gli errori, come raccomanda la Corte, e a garantire che siano adottate le misure correttive necessarie. In sé, essa non mira all'individuazione dei singoli errori.*

- a) *Le conclusioni della Corte di cui ai paragrafi 5.47 e 5.48 riguardano aspetti costitutivi del meccanismo di controllo della conformità nel settore dell'agricoltura e pertanto non possono essere considerate carenze di tale meccanismo. La Commissione ritiene che il meccanismo funzioni bene e che raggiunga pienamente l'obiettivo per cui è stato progettato, che consiste nell'escludere dal finanziamento comunitario le spese che non sono state effettuate conformemente alle regole comunitarie.*

Inoltre, quando, grazie alle procedure di valutazione della conformità vengono individuati pagamenti indebiti ai beneficiari, gli Stati membri sono tenuti ad intraprendere azioni di recupero presso i beneficiari stessi. Tuttavia, anche laddove i recuperi dai beneficiari non sono necessari poiché la rettifica finanziaria è collegata soltanto a carenze nel sistema di gestione e controllo degli Stati membri e non a pagamenti indebiti, tali rettifiche costituiscono un mezzo importante per migliorare i sistemi degli Stati membri e in tal modo prevenire o scoprire e recuperare i pagamenti irregolari ai beneficiari.

Cfr. anche le risposte ai paragrafi 5.47 e 5.48.

⁽⁴⁸⁾ Tale affermazione non concerne il Servizio di audit interno della Commissione e le strutture di audit interno.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- b) negli audit riguardanti le spese nel settore della coesione (cfr. paragrafi 6.30 e 6.31);
- c) negli audit finanziari ex post nel settore ricerca, energia e trasporti (cfr. paragrafo 7.34) e
- d) nella dichiarazione di affidabilità ex ante per quel che riguarda la qualità della gestione e le relative visite di monitoraggio (cfr. paragrafi 9.16, 9.17 e 9.20).

1.50. La supervisione della Commissione non può sopperire alla scarsa qualità dei controlli primari e secondari. Lo scopo della supervisione è di garantire l'esistenza e l'efficace funzionamento di adeguati dispositivi di controllo a livello primario e secondario. La supervisione deve essere in grado di identificare le carenze ai livelli inferiori (ad esempio, nelle relazioni annuali di attività delle direzioni generali) e di adottare misure per porre rimedio alla situazione (cfr. paragrafo 2.40). La supervisione avviene a diversi livelli nell'ambito della Commissione, sia presso le direzioni generali interessate dalla gestione concorrente della spesa che al livello più elevato dell'istituzione, per quel che riguarda le singole direzioni generali.

1.51. Tale processo può essere ostacolato da fattori direttamente collegati al numero di beneficiari, alla complessità delle norme e alla difficoltà con cui ne può essere verificato il rispetto, come pure dall'effetto dissuasivo di rettifiche e sanzioni finanziarie.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- b) *La Commissione ritiene che nella maggior parte dei casi, gli audit esaminati dalla Corte nel settore della politica di coesione abbiano permesso di adottare misure correttive ed abbiano dato risultati utili sul piano operativo. Inoltre, le relazioni annuali sulle attività della direzione generale competente illustrano dettagliatamente i risultati delle attività di audit, in particolare azioni correttive, sospensioni e rettifiche finanziarie.*

Cfr. anche le risposte ai paragrafi 6.30 e 6.31.

- c) *Nel 2007, le direzioni generali responsabili della ricerca hanno aumentato il proprio impegno a favore degli audit ed hanno raggiunto gli obiettivi annuali.*

Attualmente, l'attenzione è rivolta alla correzione degli errori individuati. Le direzioni generali responsabili della ricerca sono attivamente impegnate a migliorare gli strumenti di controllo e ad elaborare orientamenti amministrativi e finanziari più precisi che dovrebbero migliorare l'efficacia e la completezza del processo di recupero (compresi processo di estrapolazione e seguito da dare alle conclusioni della Corte).

- d) *La direzione generale responsabile di Giustizia, libertà e sicurezza (DG JLS) ha migliorato i propri orientamenti ed ha organizzato un piano d'azione per concludere le proprie visite di monitoraggio. Cfr. le risposte ai punti 9.16, 9.17 e 9.20.*

1.50. *Per quanto riguarda il settore agricolo, le carenze a livello dei sistemi di gestione e controllo degli Stati membri vengono individuate mediante le procedure di verifica della conformità e possono dar luogo a rettifiche finanziarie imposte agli Stati membri. Tali rettifiche sono uno strumento importante di miglioramento dei sistemi adottati dagli Stati membri e quindi di individuazione e di recupero di pagamenti irregolari versati ai beneficiari.*

Nel settore della coesione, la Commissione agisce conformemente alle raccomandazioni della Corte, finalizzando le proprie azioni di audit al miglioramento dell'efficacia dei controlli primari; contemporaneamente, essa sta esplorando attività preventive, quali orientamenti sulle buone pratiche e formazione destinata alle autorità nazionali. Essa adotta inoltre azioni volte a diminuire il rischio di inadeguatezza dei sistemi tramite l'applicazione di rettifiche finanziarie. Nelle relazioni annuali sulle attività delle direzioni generali competenti, la Commissione individua i sistemi che presentano deficienze significative e presenta le azioni correttive adottate per porvi rimedio.

Cfr. anche la risposta al paragrafo 2.40.

1.51. *Si tratta di rischi inerenti a determinati settori politici, di cui è necessario tenere conto per elaborare la strategia di controllo, in particolare nel contesto dei programmi pluriennali.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

I costi ed i benefici dei controlli debbono essere equilibrati ed approvati

1.52. Il parere n. 2/2004 della Corte raccomanda che i sistemi posti in essere per il controllo delle spese comunitarie stabiliscano un giusto equilibrio tra il costo dei controlli ed i benefici che essi apportano, riducendo ad un livello ragionevole il rischio di errore nelle operazioni (rischio residuo). Perché ciò sia possibile, è necessario che tutti i soggetti coinvolti nella procedura di bilancio ammettano che:

- a) non è possibile effettuare controlli in loco presso tutti i beneficiari finali, e pertanto sarà sempre presente un qualche rischio residuo di errore. La questione essenziale è di fissare tale rischio ad un livello appropriato (accettabile), tenendo conto della natura dei differenti tipi di spesa, della complessità delle norme vigenti e dell'effetto dissuasivo delle sanzioni disponibili;
- b) il costo dei controlli è un aspetto importante sia per il bilancio comunitario che per gli Stati membri o beneficiari e
- c) l'equilibrio tra il costo ed il rischio residuo per i singoli settori di spesa è così importante da richiedere l'approvazione a livello politico (ovvero da parte delle autorità di bilancio/competenti per il discarico) a nome dei cittadini dell'Unione;
- d) se un regime non può essere attuato mantenendo i costi ed il rischio a livelli accettabili, esso deve essere rivisto.

1.53. L'elaborazione di un quadro di controllo interno basato su tali principi razionali permetterebbe di definire i sistemi di controllo in termini di risultati da raggiungere ⁽⁴⁹⁾ (obiettivi di output) e di criteri condivisi in base ai quali giudicarne e verificarne la performance.

1.54. La Corte incoraggia la Commissione a concludere l'analisi sul costo dei controlli e sui differenti livelli di rischio intrinseci esistenti nei diversi settori di spesa ⁽⁵⁰⁾. La Corte ritiene che un approccio alla gestione del rischio che sia al tempo stesso realistico, trasparente, razionale e con un rapporto ottimale costi/benefici sarebbe vantaggioso tanto per i contribuenti che per i beneficiari.

1.52. La Commissione concorda con le raccomandazioni di cui al parere della Corte n. 2/2004, che sta attuando nel quadro del suo piano d'azione verso un quadro di controllo interno integrato, presentato nella relazione sui progressi registrati [COM(2008) 110 def.]. Essa continua a lavorare sui costi/benefici dei controlli, di cui al punto 10 del suddetto piano d'azione e, verso la fine del 2008, riaprirà il dibattito sul rischio tollerabile.

- b)** In particolare, è il costo dei controlli in loco che risulta elevato.

1.53. La Commissione prenderà in esame l'idea. Gli attuali orientamenti relativi alla politica di coesione incoraggiano già un approccio basato sui risultati che si fonda sulla registrazione dei tassi di errore e della loro variazione nel tempo, mentre il controllo e la segnalazione dei tassi di errore sono obbligatori per quanto riguarda la normativa 2007-2013. In agricoltura, i risultati dei controlli richiesti nel quadro del SCGI sono monitorati scrupolosamente.

⁽⁴⁹⁾ Obiettivi di output, anche in materia di rischio residuo, anziché di input (ovvero, di percentuale di domande da controllare) come attualmente avviene [cfr. paragrafo 2.42, lettera b)].

⁽⁵⁰⁾ La Commissione dovrebbe pubblicare una comunicazione su questo tema nell'ottobre 2008.

CAPITOLO 2

Sistema di controllo interno della Commissione

INDICE

	<i>Paragrafi</i>
Introduzione	2.1
Constatazioni di audit sulle attestazioni dei responsabili della gestione della Commissione	2.2-2.23
Sintesi della Commissione	2.2-2.5
Relazioni annuali di attività e dichiarazioni dei direttori generali	2.6-2.23
Processo di elaborazione	2.8
Dichiarazioni dei direttori generali	2.9-2.14
Indicatori di legittimità e regolarità	2.15
Garanzia fornita dalle sintesi annuali	2.16-2.20
Criteri di rilevanza e criteri per la definizione delle riserve	2.21-2.23
Norme di controllo interno della Commissione	2.24-2.28
Conformità con i requisiti di base	2.25
Efficacia alla fine del 2007	2.26
Efficacia e transizione verso nuove norme	2.27-2.28
Piano d'azione	2.29-2.36
Valutazione generale	2.29
Valutazione per azione	2.30-2.33
Progressi nell'attuazione delle azioni ...	2.30
... con una eccezione di rilievo	2.31-2.33
Prima valutazione dell'impatto del piano d'azione	2.34-2.36
Conclusioni generali e raccomandazioni	2.37-2.42
Conclusioni	2.37-2.40
Raccomandazioni	2.41-2.42

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

INTRODUZIONE

2.1. Il presente capitolo prende in esame i progressi compiuti dalla Commissione nel 2007 nel migliorare l'efficacia dei sistemi di supervisione e controllo presso le proprie direzioni generali al fine di garantire la legittimità e regolarità delle operazioni finanziate dal bilancio dell'UE. In particolare, analizza in che misura:

- a) le attestazioni dei responsabili della gestione 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 (paragrafi 2.2-2.14);
- b) la Commissione sia riuscita a fornire crescenti garanzie sulla legittimità e regolarità utilizzando indicatori, criteri di rilevanza corrispondenti e sintesi annuali (paragrafi 2.15-2.23);
- c) la Commissione abbia realizzato progressi nell'attuazione delle norme di controllo interno e per quanto riguarda il quadro di controllo interno integrato, e in che misura sia stata in grado di dimostrarne l'impatto sulla spesa 2007 (paragrafi 2.24-2.36).

2.1.

- c) *I sistemi di controllo interni in vigore, tenuto conto dei limiti individuati dalle relazioni annuali di attività del 2007, forniscono ragionevoli garanzie che le risorse assegnate alle attività della Commissione siano state impegnate secondo lo scopo cui erano state destinate e conformemente ai principi della sana gestione finanziaria. Le procedure di controllo in vigore e il follow-up dei risultati dell'audit della Corte forniscono le garanzie necessarie per quanto riguarda la legalità e la regolarità delle operazioni sottostanti.*

La Commissione sta adottando misure volte a migliorare ulteriormente il suo sistema di controllo interno sulla scorta della propria esperienza e a risolvere le questioni sollevate dai revisori. Fra le azioni adottate nel 2007 figurano la revisione delle norme di controllo interno per una gestione efficace, la prosecuzione dell'attuazione del piano di azione verso un quadro di controllo interno integrato e gli orientamenti riveduti in materia di relazioni annuali di attività.

La Commissione sta affrontando le questioni evidenziate nelle riserve degli ordinatori delegati. Fornirà spiegazioni più chiare sulle divergenze fra il parere annuale della Corte, richiesto a norma del trattato CE, e il parere pluriennale dei direttori generali, che tiene conto delle misure adottate per individuare e correggere gli errori che si verificano durante l'anno.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

CONSTATAZIONI DI AUDIT SULLE ATTESTAZIONI DEI
RESPONSABILI DELLA GESTIONE DELLA COMMISSIONE**Sintesi della Commissione**

2.2. Adottando la sintesi, la Commissione assume la propria responsabilità politica per l'esecuzione operativa del bilancio assicurata dai direttori generali ⁽¹⁾. La Commissione ritiene che «le procedure di controllo in vigore forniscano le garanzie necessarie per quanto riguarda la legalità e la regolarità delle operazioni sottostanti e se ne assume la completa responsabilità, conformemente all'articolo 274 del trattato CE».

2.3. La Commissione riconosce tuttavia la necessità di un impegno futuro inteso a colmare una serie di lacune, in particolare quelle sottolineate dagli ordinatori delegati con le loro riserve e quelle riguardanti settori del bilancio non ritenuti soddisfacenti dalla Corte dei conti. A tale riguardo, la Corte ritiene che la portata di alcune riserve dovrebbe essere maggiore rispetto a quella delle riserve presentate dai direttori generali della Commissione (paragrafo 2.12 e **tabella 2.1**).

2.3. La Commissione accoglie con favore la valutazione più positiva espressa dalla Corte nella tabella 2.1 relativa agli elementi di prova forniti nelle relazioni annuali di attività dei direttori generali della Commissione ai fini della dichiarazione di affidabilità (DAS) della Corte.

La Commissione ritiene che la portata delle riserve potenziali fosse in linea con i criteri da essa stabiliti (cfr. il punto 2.12).

La relazione di sintesi tiene conto delle riserve espresse dai direttori generali nelle proprie relazioni annuali di attività 2007 e delle osservazioni formulate dalla Corte dei conti nella relazione annuale 2006. La Commissione può quindi concludere che i sistemi di controllo interni in vigore, tenuto conto dei limiti individuati nelle relazioni annuali di attività del 2007, forniscono ragionevoli garanzie che le risorse assegnate alle attività della Commissione siano state impegnate secondo lo scopo cui erano state destinate e conformemente ai principi della sana gestione finanziaria.

⁽¹⁾ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Corte dei conti europea — Sintesi delle realizzazioni della Commissione in materia di gestione per il 2007, COM(2008) 338 def. del 4.6.2008.

Tabella 2.1 — Evoluzione degli elementi forniti dalle relazioni annuali di attività delle direzioni generali della Commissione ai fini della dichiarazione di affidabilità della Corte

Gruppi di politiche ⁽¹⁾	Riserve più importanti dei direttori generali (incluse nelle dichiarazioni)	2005	2006	2007		Impatto di queste riserve più importanti sulla garanzia fornita dal direttore generale secondo la Corte ⁽²⁾			Altre carenze significative emerse dall'audit della Corte e/o della Commissione (non incluse nelle dichiarazioni)	2005	2006	2007		Elementi forniti dalla relazione annuale di attività ai fini delle conclusioni dell'audit della Corte ⁽³⁾		
						2005	2006	2007						2005	2006	2007
Agricoltura e risorse naturali	— Attuazione insufficiente del SIGC in Grecia	× ×	× ×	× ×	}	B	B	B	— Sistemi di gestione e controllo negli Stati membri relativi allo sviluppo rurale		× ×	×	}	B ⁽³⁾ C ⁽⁶⁾	B ⁽³⁾ C ⁽⁶⁾	B
	— Spesa relativa allo sviluppo rurale			×					— Per i sistemi di controllo, verifica e sanzione relativi alle risorse ittiche: i dati raccolti sono incompleti ed inaffidabili, i sistemi ispettivi non forniscono garanzie							
Coesione	— FSE: sistemi di gestione e controllo (2000/2006)	× Regno Unito	× Spagna, Scozia (Regno Unito), Svezia, Slovacchia, Slovenia, Lettonia, Calabria e Lazio (Italia)	× Spagna, Regno Unito, Francia, Italia, Slovacchia, Portogallo, Belgio e Lussemburgo	}	B	B	B	— Rischi connessi alla chiusura del periodo di programmazione 1994-1999 e/o carenze significative nell'attuazione del regolamento (CE) n. 2064/97	×			}	C	C	B
	— FESR: sistemi di gestione e controllo (2000/2006)	× Regno Unito e Spagna	× Inghilterra e Scozia (Regno Unito)	× Repubblica ceca, Finlandia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Polonia, Slovacchia e Spagna					— Sistemi di gestione e controllo negli Stati membri (2000/2006) ⁽⁴⁾	×	×					
	— INTERREG: sistemi di gestione e controllo (2000/2006)		× Tutti i programmi (eccetto IIIB Europa nord-occidentale e Azzorre, Canarie e Madera)	× Su un totale di 51 programmi												
	— Fondi di coesione: sistemi di gestione e controllo (2000/2006)	× Grecia	× Spagna	× Bulgaria, Repubblica ceca, Slovacchia, Ungheria e Polonia												
Ricerca, energia e trasporti	— Garanzia insufficiente/carenze nella gestione attraverso le agenzie nazionali	×	×		}	B	B	B	— Frequenza degli errori per il 6° programma quadro di ricerca ⁽⁴⁾	×			}	B	B	B
	— Carenza di elementi che consentano di stabilire il livello residuo di errore per quanto riguarda l'accuratezza delle dichiarazioni di spesa	×	× 6° programma quadro	× 6° programma quadro												
	— Errori frequenti (ammissibilità) nelle dichiarazioni di spesa per i contratti nel settore della ricerca	× 5° programma quadro	× 5° programma quadro													

Gruppi di politiche ⁽¹⁾	Riserve più importanti dei direttori generali (incluse nelle dichiarazioni)	2005	2006	2007		Impatto di queste riserve più importanti sulla garanzia fornita dal direttore generale secondo la Corte ⁽²⁾			Altre carenze significative emerse dall'audit della Corte e/o della Commissione (non incluse nelle dichiarazioni)	2005	2006	2007		Elementi forniti dalla relazione annuale di attività ai fini delle conclusioni dell'audit della Corte ⁽³⁾		
						2005	2006	2007						2005	2006	2007
Aiuti esterni, sviluppo e allargamento	— Status giuridico e responsabilità del partner contrattuale nel quadro dell'attuazione del contributo UE al pilastro IV dell'UNMIK in Kosovo — PHARE: potenziali irregolarità nella gestione dei fondi PHARE da parte di determinate agenzie esecutive in Bulgaria	x		x	}	A	A	A	— I sistemi di supervisione e controllo per la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti a livello degli organismi attuatori richiedono ulteriori miglioramenti per essere pienamente operativi		x	x	}	B	B	B
Istruzione e cittadinanza	— Assenza di un sistema di controllo ex post strutturato e di controlli in loco presso la DG, nonché di controlli espletati presso le rappresentanze per la maggior parte dell'anno (10 mesi su 12) — Carenze dei sistemi di gestione e controllo del Fondo europeo per i rifugiati in Italia per il periodo di programmazione 2000-2004 e 2005-2007 — Garanzia limitata relativa alla legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti per 14 Stati membri nel quadro del Fondo europeo per i rifugiati II (2005-2007) — Carenze dei sistemi di gestione e controllo del Fondo europeo per i rifugiati	ND ⁽¹⁾		- x - x - x - x (Italia)	}	ND		B	— Valutazione carente da parte della Commissione delle dichiarazioni ex ante presentate dagli Stati membri per il programma di apprendimento permanente	ND		x	}	ND		B
Affari economici e finanziari	— Possibilità che gli obblighi in materia di addizionalità non siano stati sufficientemente rispettati per una attività finanziaria attuata da un organismo esterno — Tasso di errore residuo per quanto riguarda l'accuratezza delle dichiarazioni di spesa nell'ambito del sesto programma quadro di ricerca — 6° PQ — Funzionamento insoddisfacente del finanziamento della normazione europea	ND ⁽¹⁾		- x - x - x	}	ND		B		ND			}	ND		A
Spese amministrative	— Attuazione delle norme di controllo interno presso le delegazioni UE	x	x		}	A	A	A	— Carenze dei sistemi di supervisione e controllo presso le delegazioni UE ⁽⁴⁾		x		}	A	A	A

Legenda:

⁽¹⁾ La Corte ha deciso di raggruppare le valutazioni specifiche ai fini della DAS in base a gruppi di politiche. Questi corrispondono ai diversi capitoli della presente relazione annuale, ma non consentono sempre un raffronto diretto con i dati della tabella equivalente della relazione annuale della Corte sull'esercizio 2006.

⁽²⁾ Impatto di queste riserve più importanti sulla dichiarazione del direttore generale secondo la Corte:

A: Ragionevole garanzia che i sistemi di controllo interno assicurano la legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti senza riserve o con riserve non significative.

B: Ragionevole garanzia, ma con riserve relative alle carenze individuate nei sistemi di controllo interno.

C: Assenza di garanzia.

⁽³⁾ Elementi forniti dalla relazione annuale di attività ai fini delle conclusioni dell'audit della Corte:

A: Elementi sufficienti su cui la Corte può basare le proprie conclusioni DAS (chiari e non ambigui).

B: Elementi probatori a sostegno delle conclusioni DAS della Corte disponibili dopo rettifiche.

C: Assenza di elementi probatori a sostegno delle conclusioni DAS della Corte.

⁽⁴⁾ Anche se menzionate nelle relazioni annuali di attività.

⁽⁵⁾ Per la spesa per la PAC, laddove il SIGC è stato adeguatamente applicato.

⁽⁶⁾ Per la spesa per la PAC non soggetta al SIGC o laddove il SIGC non sia stato correttamente applicato.

Fonte: Corte dei conti.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

2.4. Per quanto riguarda i Fondi strutturali, la Commissione indica di aver fornito dati aggregati delle rettifiche finanziarie intraprese a livello nazionale tramite gli importi revocati e recuperati dagli Stati membri ⁽²⁾. La Commissione dovrebbe però porre maggiore enfasi nella sintesi sulle lacune e incoerenze esistenti nei dati trasmessi dagli Stati membri. Le misure intese a migliorare la qualità dell'informazione non dovrebbero perciò essere limitate unicamente alla Commissione, come indicato nella sintesi, ma anche estese agli Stati membri (cfr. paragrafi 1.42, 2.31-2.33 e 3.26-3.28).

2.5. Per alcuni obiettivi pluriennali della Commissione, la valutazione da questa condotta differisce da quella della Corte. Ad esempio, la Commissione giudica raggiunti gli obiettivi riguardanti l'instaurazione di un sistema di controllo interno efficace e la promozione dell'obbligo di render conto attraverso le relazioni annuali di attività. Per contro, la Corte rileva che, sebbene le norme di controllo interno siano state attuate, non è ancora possibile dimostrare l'efficacia di diversi sistemi di supervisione e controllo nel prevenire o individuare e correggere gli errori (cfr. paragrafo 2.26); inoltre, l'estensione e l'entità di alcune riserve espresse nelle relazioni annuali di attività dovrebbero essere maggiori per rispecchiare pienamente il loro potenziale impatto (cfr. paragrafo 2.12).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

2.4. *Nell'allegato della relazione annuale 2006 sui fondi strutturali, cui fa riferimento la relazione di sintesi [COM(2008) 338 def.], e nei conti annuali per il 2007 si riconosce che i dati ricevuti dagli Stati membri presentano lacune e incoerenze.*

La relazione di sintesi 2007 ribadisce l'impegno della Commissione (cfr. la sezione 3.1) a trasmettere al Parlamento europeo relazioni trimestrali sui progressi realizzati nell'esecuzione del suo piano d'azione per il rafforzamento della funzione di supervisione della Commissione nel contesto della gestione condivisa delle azioni strutturali [COM(2008) 97 def.]. Queste relazioni trimestrali contengono informazioni sulle rettifiche e correzioni imposte dalla Commissione nel campo della gestione condivisa e la seconda di esse comprende anche i dati relativi agli importi revocati e recuperati dagli Stati membri trasmessi nel 2008 relativi all'esercizio precedente. Il piano d'azione della Commissione prevede misure intese a migliorare la qualità dell'informazione fornita dagli Stati membri.

Cfr. altresì le risposte della Commissione ai punti 2.32, 2.33, 3.26, 3.27 e 3.28.

2.5. *La relazione di sintesi della Commissione [COM(2008) 338 def., allegato 3] giudica completate alcune iniziative intraprese per il raggiungimento degli obiettivi. Ciò non significa che la Commissione ritenga che non saranno adottate ulteriori azioni per migliorare in futuro i sistemi di controllo interni o le relazioni annuali di attività: essa intende migliorare costantemente il suo sistema di controllo interno.*

Nel 2007, ad esempio, la Commissione ha concluso due iniziative specifiche nell'ambito dell'obiettivo di promozione dell'obbligo di rendere conto attraverso le relazioni annuali di attività e ha adottato una nuova azione su come affrontare in modo più coerente i rischi connessi alla reputazione e per stabilire un nesso più chiaro tra tasso d'errore, rilevanza e riserve.

L'azione riguardante le relazioni annuali di attività e le relazioni di sintesi è stata adottata. I direttori generali forniscono adesso una spiegazione più completa sul loro ambiente, sui rischi incontrati e sull'incidenza complessiva sull'affidabilità. Ad esempio, la Commissione ritiene che, nei settori della coesione e dell'agricoltura, le riserve espresse nelle relazioni annuali di attività del 2007 dei direttori generali siano in linea con i criteri di rilevanza stabiliti e riguardino tutti i sistemi con carenze significative; essa ritiene inoltre che il loro potenziale impatto sia stato valutato adeguatamente.

Prima di firmare le proprie dichiarazioni, i direttori generali valutano l'efficacia complessiva del quadro di controllo, non solo in termini di prevenzione degli errori.

Cfr. anche le risposte ai punti 2.12, 2.25 e 2.26.

⁽²⁾ Facendo riferimento all'allegato della relazione annuale sui Fondi strutturali SEC(2007) 1456.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Relazioni annuali di attività e dichiarazioni dei direttori generali

2.6. Nell'esaminare le relazioni annuali di attività e le dichiarazioni dei direttori generali, la Corte ha valutato in che misura esse presentano un'immagine fedele (ossia senza distorsioni di rilievo) dell'efficacia delle procedure in atto. In particolare, è stato valutato se i sistemi di supervisione e controllo forniscono la garanzia necessaria riguardo alla legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti.

2.7. Sono state esaminate tutte le relazioni annuali di attività e si è proceduto ad un'analisi approfondita di quelle di 15 direzioni generali.

Processo di elaborazione

2.8. Le istruzioni ⁽³⁾ per la preparazione delle relazioni annuali di attività per il 2007 sottolineavano la necessità, espressa dai servizi centrali della Commissione, di chiarire il collegamento tra l'efficacia dei sistemi di controllo interno e gli elementi su cui sono basate le dichiarazioni. Nella pratica, la maggior parte dei direttori generali ha illustrato nei dettagli «i pilastri», ossia gli elementi chiave in base ai quali avevano ottenuto garanzie riguardo all'efficacia dei sistemi.

Dichiarazioni dei direttori generali

2.9. Tutti i direttori generali hanno affermato di aver ottenuto una ragionevole garanzia che le risorse assegnate alle loro attività erano state utilizzate per lo scopo a cui erano destinate e che il controllo interno instaurato aveva fornito garanzie per quanto riguarda la legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti, formulando in alcuni casi riserve. La Corte ha valutato gli elementi su cui si basavano tali dichiarazioni, confrontando la copertura e l'impatto con i risultati degli audit della Corte.

⁽³⁾ Note from the Commission's central services (SEC GEN DG BUDG and DG ADMIN) to Directors-General and Heads of Service — Standing Instructions for the preparation of the annual activity reports for the year 2007, SEC(2007) 1645 del 12.12.2007.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

2.10. Su 40 dichiarazioni per il 2007, 13 ⁽⁴⁾ contengono una o più riserve, la maggior parte delle quali si riferisce a carenze riguardanti la legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti. Il numero totale delle riserve è sceso da 20 (2006) a 17 (2007), anche se l'impatto finanziario cumulato è cresciuto.

2.11. Per la direzione generale (DG) Politica regionale e la DG Occupazione, affari sociali e pari opportunità, l'impatto finanziario totale stimato delle riserve è aumentato da circa 140 milioni di euro nel 2006 a quasi 725 milioni di euro nel 2007 ⁽⁵⁾. Per la DG Agricoltura e sviluppo rurale, la nuova riserva per il 2007 relativa alla spesa per lo sviluppo rurale si basa su informazioni provenienti dagli Stati membri che mostrano un tasso di errore superiore al 3 %. Tali informazioni non sono state però ancora convalidate dagli organismi di certificazione o accettate dal direttore generale. Le riserve più significative in relazione alla legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti sono illustrate nella **tabella 2.1**.

2.12. La tabella mostra che le relazioni annuali di attività forniscono elementi chiari e non ambigui ai fini delle conclusioni DAS della Corte unicamente per la spesa amministrativa e per gli affari economici e finanziari. Per la maggior parte dei settori, le relazioni annuali di attività sono più vicine alle conclusioni delle valutazioni specifiche DAS corrispondenti rispetto agli anni precedenti, soprattutto per quanto riguarda la politica agricola e la politica di coesione. Per contro, la Corte rileva che l'estensione e l'entità di tali riserve dovrebbero essere maggiori per rispecchiare pienamente il loro potenziale impatto e, per una serie di settori, i direttori generali formulano ancora conclusioni sulla legittimità e regolarità della spesa UE più positive di quelle raggiunte dalla Corte sulla base dei risultati dei suoi audit.

2.11. *Le relazioni annuali di attività delle direzioni generali Politica regionale e Occupazione, affari sociali e pari opportunità riportando tanto gli importi a rischio, segnatamente i pagamenti relativi ai sistemi che presentano carenze, quanto una quantificazione dell'impatto finanziario. Questa è calcolata facendo riferimento a percentuali di rettifiche forfetarie per le carenze nei sistemi di gestione e controllo. La Commissione ritiene che con questo metodo si raggiunga una valutazione fedele del potenziale impatto finanziario delle carenze rilevate.*

La riserva per il 2007 relativa alla spesa per lo sviluppo rurale si basava su informazioni messe a disposizione dagli Stati membri il 31 marzo 2008 nonché sui risultati dell'audit della Corte.

Per il bilancio 2008, la Commissione prevede di ricevere informazioni convalidate dagli Stati membri prima della fine di marzo 2009.

2.12. *Mentre il parere annuale di audit espresso dalla Corte riguarda la legalità e regolarità delle operazioni sottostanti (come previsto dal trattato CE), il giudizio dei direttori generali valuta se le risorse sono state utilizzate per lo scopo a cui erano destinate, tenendo conto della natura pluriennale dei controlli e della loro efficacia nell'individuare e correggere gli errori. I direttori generali esprimono un parere gestionale basato sui dati forniti dall'attività di audit della Commissione, dalle relazioni e osservazioni della Corte dei conti, nonché, ove opportuno, dai controlli degli Stati membri.*

Come già menzionato nelle risposte ai punti 2.3 e 2.5, la Commissione ritiene che le riserve espresse dai direttori generali nelle relazioni annuali di attività 2007, o l'assenza di riserve, siano in linea con i criteri di rilevanza stabiliti e riguardino tutti i sistemi con carenze significative e ritiene che il loro potenziale impatto sia stato valutato adeguatamente.

⁽⁴⁾ Direzioni generali Agricoltura e sviluppo rurale, Politica regionale, Occupazione, affari sociali e pari opportunità, Ricerca, Società dell'informazione e media, Imprese e industria, Energia e trasporti, Ambiente, Giustizia, libertà e sicurezza, Affari economici e finanziari, Allargamento, Comunicazione e Informatica.

⁽⁵⁾ L'importo totale dei pagamenti relativi ai sistemi a rischio è di 10 200 milioni di euro (circa il 28 % della spesa per la coesione). Le direzioni generali hanno quantificato l'impatto di queste riserve a 726 milioni di euro (140 milioni di euro nel 2006) sulla base di un tasso forfetario di correzione del 5-10 %.

Prima di firmare le proprie dichiarazioni, i direttori generali valutano l'efficacia complessiva del quadro di controllo, non solo in termini di prevenzione degli errori.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

2.13. Per quanto riguarda il settore Istruzione e cittadinanza, la garanzia fornita dai direttori generali non è compatibile, sotto alcuni aspetti rilevanti, con le risultanze ottenute dalla Corte. Essa ha riscontrato carenze significative nelle procedure per le dichiarazioni ex ante sotto la responsabilità della direzione generale Istruzione e cultura (cfr. paragrafi 9.17 e 9.25), in merito alle quali il direttore generale non ha però espresso alcuna riserva. Per quanto riguarda la direzione generale Comunicazione, una riserva riguarda la mancanza di controlli ex post strutturati; la Corte riscontra però anche carenze rilevanti nei controlli ex ante (cfr. paragrafi 9.23 e 9.25).

2.14. Nel settore Aiuti esterni, sviluppo e allargamento, la Corte ritiene che le operazioni sottostanti presentino un'incidenza significativa di errori per quanto riguarda la legittimità e/o regolarità per lo più nelle operazioni gestite dagli organismi attuatori (cfr. paragrafo 8.31) e che i sistemi di supervisione e controllo siano parzialmente efficaci (cfr. paragrafo 8.32). Tali risultanze non trovano adeguatamente riscontro nelle riserve espresse dai direttori generali.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

2.13. La direzione generale Istruzione e cultura (DG EAC) ha fondato la sua dichiarazione di affidabilità su un insieme completo di controlli e non solo sulla procedura di valutazione della dichiarazione ex ante.

Il sistema di gestione e controllo previsto nella base giuridica del programma di apprendimento permanente 2007-2013 migliora il sistema del programma 2000-2006 tenendo conto della raccomandazione della Corte. Sulla scorta dei controlli svolti dalla Commissione negli anni precedenti, e di quelli effettuati nel 2007, la DG Istruzione e cultura è giunta alla conclusione che i sistemi di controllo forniscono una garanzia ragionevole, sebbene sia necessario migliorarne ulteriormente, e in misura considerevole, l'applicazione a livello dei controlli delle autorità nazionali.

Inoltre, dai risultati dei controlli ex post svolti dalla DG Istruzione e cultura, presentati nella relazione annuale di attività 2007, non emerge un livello rilevante di errori.

Riguardo al sistema nel suo insieme, la direzione generale Comunicazione aveva già espresso una riserva nella sua relazione annuale di attività a causa dell'assenza di supervisione e aveva adottato le misure necessarie per migliorare la situazione, cominciando dalla costituzione, il 1° novembre 2007, di un'unità di monitoraggio, incaricata adesso dei controlli ex ante di secondo livello.

Cfr. anche le risposte ai punti 9.17, 9.20, 9.23 e 9.24.

2.14. La Corte si esprime sulla rilevanza in base ad un campione di operazioni che riguardano varie direzioni generali. Ogni direttore generale può tuttavia giungere a una conclusione e riferire in materia di rilevanza nei limiti del proprio settore.

Dopo l'esame degli errori individuati dalla Corte e tenendo in considerazione le potenziali rettifiche future, in particolare risultanti dai controlli obbligatori, la Commissione ritiene che il rischio residuo di errore non sia rilevante.

Gli errori individuati dalla Corte riguardano principalmente le spese effettuate dalle organizzazioni incaricate dell'attuazione dei progetti utilizzando pagamenti anticipati versati dalla Commissione. I controlli finanziari obbligatori previsti dal sistema di controllo della Commissione prima del pagamento del saldo finale dovrebbero consentirle di individuare e correggere tali errori. La Commissione ritiene che il rischio residuo di errore sia ridotto in modo sufficiente.

La Commissione si è comunque impegnata a migliorare ulteriormente i suoi sistemi e nel 2007 ha adottato misure supplementari per rafforzare ulteriormente i controlli a livello delle organizzazioni che eseguono i progetti, fra cui capitolati d'onori riveduti per i controlli sui progetti.

Cfr. anche la risposta al punto 8.31.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Indicatori di legittimità e regolarità

2.15. La Commissione ha posto particolare enfasi sulla necessità di includere indicatori di regolarità nelle relazioni annuali di attività per il 2007 ⁽⁶⁾. La maggior parte dei direttori generali ha usato i modelli di controllo interno indicativi per illustrare in che modo erano state applicate le disposizioni giuridiche, normative e contrattuali e il collegamento tra queste e la ragionevole garanzia ⁽⁷⁾. Tuttavia, per una direzione generale, i dati in base ai quali i modelli erano stati compilati erano inaffidabili e/o il collegamento con la legittimità e regolarità non era chiaramente stabilito ⁽⁸⁾. Quasi tutti i direttori generali non hanno incluso indicatori confrontabili per gli esercizi precedenti, né definito obiettivi di legittimità e regolarità ⁽⁹⁾.

2.15. La Commissione ha elaborato vari modelli di controllo interno volti a presentare le strategie di controllo in modo uniforme, ma adeguati alle differenti esigenze di gestione o metodi. Gli indicatori di legittimità e regolarità delle operazioni, finalizzati ad agevolarne il monitoraggio e la segnalazione, sono diventati obbligatori per le relazioni annuali di attività 2007. La Commissione ritiene che ciò costituisca un importante primo passo pur riconoscendo la necessità di apportare dei miglioramenti in termini di affidabilità e chiarezza degli indicatori, che devono essere usati integralmente e con facilità per le verifiche e il monitoraggio.

Garanzia fornita dalle sintesi annuali

2.16. In virtù dell'articolo 53 *ter*, paragrafo 3, del regolamento finanziario modificato ⁽¹⁰⁾: «Gli Stati membri presentano una sintesi annuale, realizzata al livello nazionale opportuno, delle revisioni contabili e delle dichiarazioni disponibili» ⁽¹¹⁾. In base alle istruzioni dei servizi centrali della Commissione, i direttori generali devono presentare una valutazione preliminare della garanzia ottenuta dalle sintesi annuali nelle relazioni annuali di attività per il 2007 ⁽¹²⁾.

⁽⁶⁾ Cfr. la relazione annuale sull'esercizio finanziario 2006, paragrafo 2.37, lettera a).

⁽⁷⁾ SEC(2007) 1645 del 12.12.2007. L'uso di tali modelli è obbligatorio anche sono possibili adattamenti in base alla situazione specifica della direzione generale/del servizio che redige la relazione annuale di attività.

⁽⁸⁾ Ad esempio, gli indicatori utilizzati dalla DG Commercio sui tassi di impegno per gli stanziamenti operativi e amministrativi sono presentati senza fornire una chiara interpretazione della loro rilevanza.

⁽⁹⁾ Peraltro, non sempre hanno indicato nei piani di gestione annuali gli obiettivi futuri di legittimità e regolarità da perseguire e di cui dimostrare il conseguimento sulla base di indicatori nelle relazioni annuali di attività per il 2008.

⁽¹⁰⁾ 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 (GU L 390 del 30.12.2006).

⁽¹¹⁾ Applicabile per la prima volta nel 2008 relativamente alla spesa certificata e alle attività di audit per il 2007.

⁽¹²⁾ SEC(2007) 1645 del 12.12.2007, pag. 12.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

2.17. La Corte aveva riconosciuto in precedenza che le sintesi annuali costituiscono un elemento supplementare del controllo interno ed aveva incoraggiato la Commissione ad accrescere il valore aggiunto che esse apportano in termini di individuazione di problemi comuni, possibili soluzioni e migliori pratiche e a servirsi delle informazioni da esse fornite nell'esercitare il proprio ruolo di supervisore ⁽¹³⁾.

2.18. Dall'audit della Corte è emerso che, al 31 marzo 2008, 25 dei 27 Stati membri avevano presentato una sintesi annuale. Di questi 25, otto non ottemperavano agli obblighi minimi previsti dal regolamento finanziario e dalle modalità d'esecuzione ⁽¹⁴⁾ e altri 12 ottemperavano solo in parte. Peraltro, solo 15 di questi 25 Stati membri avevano presentato dichiarazioni sulla completezza e sull'accuratezza delle informazioni fornite, due delle quali si riferivano al periodo di programmazione 2007-2013 per il quale erano stati pagati soltanto anticipi che comportavano di per sé un rischio ridotto.

2.19. A causa delle differenze di presentazione e della frequente assenza di una dichiarazione relativa alla completezza e all'accuratezza dei dati sottostanti, le sintesi annuali non forniscono ancora una valutazione affidabile del funzionamento e dell'efficacia dei sistemi di supervisione e controllo.

2.20. La Corte ritiene che, per questo primo anno di sintesi annuali, la Commissione abbia adeguatamente sorvegliato il processo di elaborazione, sia emanando istruzioni chiare che ricercando le ragioni del mancato rispetto delle scadenze e dei requisiti relativi all'estensione e alla qualità delle sintesi.

2.18. *La Commissione accoglie la conclusione della Corte che la Commissione ha sorvegliato adeguatamente il processo di elaborazione della sintesi annuale emanando istruzioni chiare e intervenendo rapidamente in caso di inosservanza.*

La Commissione ha già adottato le misure adeguate per verificare tutti i casi di inosservanza dei requisiti minimi e degli aspetti relativi alla qualità delle dichiarazioni presentate.

È stata avviata la procedura di infrazione nei confronti dello Stato membro che non ha rispettato l'obbligo di presentare la dichiarazione annuale come previsto dal regolamento.

2.19. *Complessivamente la prima tornata di sintesi annuali ha avuto esito positivo poiché quasi tutti gli Stati membri hanno rispettato le istruzioni e la Commissione ritiene che ciò costituisca una buona partenza per migliorare la qualità delle sintesi per la prossima tornata. La Commissione presenterà agli Stati membri una nota orientativa riveduta contenente raccomandazioni per migliorare la qualità delle loro sintesi annuali per il 2008.*

⁽¹³⁾ Parere della Corte n. 6/2007 concernente le sintesi annuali degli Stati membri, le «dichiarazioni nazionali» degli Stati membri e i lavori di audit delle istituzioni nazionali di controllo relativi ai fondi comunitari (GU C 216 del 14.9.2007, pag. 3).

⁽¹⁴⁾ In termini di estensione o di adeguatezza del livello amministrativo.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Criteri di rilevanza e criteri per la definizione delle riserve

2.21. La maggior parte delle direzioni generali ha stabilito criteri per valutare l'importanza relativa (o rilevanza) ⁽¹⁵⁾ conformi agli orientamenti della Commissione e li ha adattati alle specifiche modalità di gestione applicate, al proprio ambiente di controllo interno nonché ai sistemi di controllo degli Stati membri ⁽¹⁶⁾.

2.22. Facendo seguito ad una raccomandazione formulata dalla Corte nella relazione annuale sull'esercizio 2006 ⁽¹⁷⁾, le quattro principali direzioni generali responsabili dell'esecuzione del bilancio dell'UE nell'ambito della gestione concorrente ⁽¹⁸⁾ hanno rivisto il metodo per valutare il funzionamento dei sistemi di gestione e controllo degli Stati membri per le azioni strutturali. I direttori generali ritengono ora che tutti i programmi o sistemi sui quali un organismo competente abbia formulato un giudizio di audit negativo, contengano «carenze significative», a meno che non vi siano elementi probatori attendibili, provenienti da una fonte diversa, che attestino il contrario ⁽¹⁹⁾.

2.23. Una direzione generale ha applicato soglie di rilevanza non compatibili con le altre informazioni e con le garanzie fornite in altre sezioni della sua relazione annuale di attività ⁽²⁰⁾.

2.23. Nella relazione di sintesi, i servizi centrali della Commissione hanno assunto l'impegno di fornire ulteriori orientamenti alle direzioni generali su come stabilire in modo più chiaro un nesso tra tasso d'errore, rilevanza e riserve.

Tuttavia, nel caso di cui alla nota 20, la spesa in questione era particolarmente irrilevante nell'insieme delle operazioni della Commissione e l'impostazione seguita è coerente con il principio secondo cui le direzioni generali devono cercare un equilibrio fra costi e benefici nell'organizzazione dei loro sistemi di controllo. Ciò non è in contrasto con gli orientamenti relativi all'alto livello di affidabilità.

⁽¹⁵⁾ Definisce le circostanze il cui mancato rispetto indica la presenza di una carenza o una serie di carenze considerate sufficientemente rilevanti da implicare l'emissione di una riserva.

⁽¹⁶⁾ 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 def. del 21.1.2003] et seq.

⁽¹⁷⁾ Cfr. paragrafi 2.35 e 2.37, lettera a).

⁽¹⁸⁾ Direzioni generali Agricoltura e sviluppo rurale (per la spesa del FEAOG Orientamento), Occupazione, affari sociali e pari opportunità, Politica regionale e Affari marittimi e pesca.

⁽¹⁹⁾ Nel settore dell'agricoltura (FEAGA e FEASR) il criterio di rilevanza utilizzato era il livello di errori individuato presso i beneficiari finali e, come criterio complementare, il rischio finanziario stimato delle carenze significative dei sistemi di gestione e controllo.

⁽²⁰⁾ La DG Traduzione ha definito una soglia di rilevanza del 5 %. E ciò nonostante un bilancio 2007 di stanziamenti non dissociati di circa 17 milioni di euro speso interamente tramite la gestione centralizzata diretta e il giudizio del direttore generale indicante che il sistema di controllo interno in essere fornisce una ragionevole garanzia della legittimità e regolarità delle operazioni ed è inoltre sufficientemente robusto ed efficace nel prevenire, individuare e correggere gli errori. (Relazione annuale di attività 2007, DG Traduzione, pag. 25)

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

NORME DI CONTROLLO INTERNO DELLA COMMISSIONE

2.24. La Corte ha esaminato l'applicazione di alcune di norme di controllo interno selezionate, presso diversi servizi della Commissione. L'esame mirava a valutare non solo il grado di attuazione dei requisiti minimi (di base), ma anche l'efficacia dei sistemi intesi a garantire la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti. Quest'ultimo esame è particolarmente importante per il 2007 in quanto consente di trarre conclusioni riguardo al successo degli sforzi intrapresi dalla Commissione in tale ambito, prima della revisione generale delle norme a partire dal 2008.

2.24. La Commissione si prefigge l'obiettivo di dimostrare che l'applicazione delle norme contribuisce effettivamente all'affidabilità della gestione. Questo principio ha costituito la base della revisione delle norme di controllo interno effettuata nel 2007 (in vigore dal 2008).

Conformità con i requisiti di base

2.25. Dalla valutazione condotta dalla Corte sull'attuazione delle norme di controllo interno per l'esercizio finanziario 2007 risulta che le direzioni generali hanno applicato in media il 96 % (nel 2006: 95 %) dei requisiti di base (cfr. **tabella 2.2**). La Commissione ha quindi applicato le norme di controllo interno in misura costantemente elevata sin dal 2004.

2.25. La Commissione ha adottato le sue norme di controllo interno nel 2000, nell'ambito della riforma lanciata nello stesso anno. Le norme e i corrispondenti obblighi minimi intendono rendere misurabile l'efficacia dei sistemi di controllo interno della Commissione. Il buon esito di tale impostazione è dimostrato dal grado costantemente elevato di osservanza rilevato negli ultimi anni sia dai servizi che dalla Corte.

Efficacia alla fine del 2007

2.26. Nonostante tale risultato, la Commissione non è stata in grado di dimostrare in modo completo per il 2007 che i sistemi di supervisione e controllo sono sufficientemente efficaci nel limitare il rischio di errori in taluni settori quali Agricoltura e risorse naturali (paragrafo 5.51), Coesione (paragrafo 6.32) ⁽²¹⁾, Ricerca, energia e trasporti (paragrafo 7.41), Aiuti esterni, sviluppo e allargamento (paragrafo 8.32) e Istruzione e cittadinanza (paragrafo 9.25).

2.26. La Commissione riconosce che occorre adottare misure finalizzate ad aumentare l'efficacia dei sistemi di controllo interno e supervisione in certi settori. Si tratta di un processo permanente che implica un ulteriore miglioramento dei sistemi di controllo a tutti i livelli.

Cfr. anche le risposte ai punti 5.51, 6.33, 7.42, 8.31 e 9.25.

⁽²¹⁾ Un risultato in linea con quanto segnalato nella relazione del servizio di audit interno della Commissione «*Preventing and Detection of fraud in the Structural Funds*» del 19 dicembre 2007. La Corte, però, rileva inoltre il potenziale effetto in termini di riduzione degli errori prodotto dalle azioni descritte nella comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Corte dei conti «Piano d'azione per il rafforzamento della funzione di supervisione della Commissione nel contesto della gestione condivisa delle azioni strutturali», COM(2008) 97 def. del 19.2.2008.

Tabella 2.2 — Analisi della Corte sull'attuazione delle norme di controllo interno (aventi un rapporto diretto con la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti) per le direzioni generali selezionate (situazione al 31.12.2007)

Direzione generale o servizio	Norma 11 «Analisi e gestione del rischio»		Norma 12 «Informazioni adeguate sulla gestione»		Norma 14 «Segnalazione di irregolarità»		Norma 17 «Supervisione»		Norma 18 «Rilevamento delle eccezioni»		Norma 20 «Rilevamento e correzione delle insufficienze del controllo interno»		Norma 21 «Relazioni di audit»		Norma 22 «Struttura di audit interno»	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
Servizi generali																
Ufficio delle pubblicazioni	A	A	A	A	A	A	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Politiche																
Agricoltura e sviluppo rurale	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Affari economici e finanziari	B	A	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Occupazione, affari sociali e pari opportunità	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Energia e trasporti	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Affari marittimi e pesca	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	B
Società dell'informazione e media	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Politica regionale	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Ricerca	B	A	B	B	A	A	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Relazioni esterne																
Allargamento	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
EuropeAid	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Relazioni esterne	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Aiuti umanitari	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Relazioni interne																
Bilancio	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Ufficio Gestione e liquidazione dei diritti individuali	B	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Ufficio per le infrastrutture e la logistica a Bruxelles	A	A	A	A	A	A	A	B	A	A	A	A	A	A	A	A
Ufficio per le infrastrutture e la logistica a Lussemburgo	B	B	A	A	A	A	B	B	A	A	A	A	A	A	A	A

Conformità parziale nel 2007 rilevata anche per: norma 11 per EuropeAid, DG Istruzione e cultura, DG Sviluppo e DG Energia e trasporti; norma 12 per DG Fiscalità e unione doganale e Ufficio dei consiglieri per le politiche europee e norma 18 per DG Ambiente e DG Salute e consumatori.

Valutazione:

Conformità

A: conforme ai requisiti di base.

B: parzialmente conforme ai requisiti di base.

Fonte: Corte dei conti.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Efficacia e transizione verso nuove norme

2.27. Nel 2007 la Commissione ha deciso di sostituire l'attuale struttura delle norme di controllo interno con principi di base e con obblighi più dettagliati corrispondenti essenzialmente alle norme di controllo interno e ai requisiti di base precedenti ⁽²²⁾. Un'analisi delle otto norme di controllo interno pertinenti ai fini della valutazione della Corte per il 2007 non rivela alcun cambiamento rilevante del loro formato.

2.28. Una delle componenti delle nuove norme di controllo interno è la valutazione dell'efficacia del controllo interno con cui i servizi della Commissione sono tenuti a giudicare e dimostrare l'efficacia dei sistemi di controllo interno da loro applicati. A tal fine, i responsabili della gestione individueranno alcune norme prioritarie e procederanno a una valutazione annuale dei rischi su cui si baserà poi tale valutazione. Tuttavia, dal momento che le norme di controllo interno sono interdipendenti e formano complessivamente un quadro di controllo, la Commissione deve anche essere in grado di dimostrare ogni anno l'efficacia del sistema di controllo interno nel suo insieme.

2.27. La revisione delle norme aveva lo scopo di chiarire e semplificare la loro applicazione: le nuove norme riguardano gli stessi settori ma usano un linguaggio più accessibile a tutto il personale. Il nuovo quadro ha inoltre eliminato le sovrapposizioni che esistevano fra le norme precedenti e pone l'accento sull'efficacia dei sistemi di controllo.

Cfr. anche la risposta al punto 2.28.

2.28. L'obbligo di fornire una valutazione dell'efficacia ha una duplice funzione:

- dimostrare che le norme stesse (riguardanti sia aspetti finanziari che non) sono applicate in modo efficace all'interno dei servizi della Commissione, e
- dimostrare che i sistemi impiegati nella Commissione gestiscono in modo efficace il rischio di errore nelle operazioni sottostanti, che è l'oggetto di questa osservazione.

Le relazioni annuali d'attività 2008 riferiranno circa l'applicazione da parte di ogni servizio di norme prioritarie selezionate, poiché l'obbligo va oltre la semplice conformità. L'efficacia dell'intero sistema di controllo interno per garantire la legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti costituisce l'oggetto delle dichiarazioni degli ordinatori delegati, introdotta con la relazione annuale di attività nel 2001.

PIANO D'AZIONE

Valutazione generale

2.29. Il dicembre 2007 ha segnato la fine del periodo di due anni stabilito dalla Commissione per l'attuazione del suo piano d'azione «Verso un quadro di controllo interno integrato» ⁽²³⁾. La sintesi della Commissione per il 2007 ⁽²⁴⁾ fornisce una valutazione concreta dei progressi compiuti nell'attuazione delle azioni a tale data, pur indicando che l'efficacia delle azioni in termini di riduzione del livello di errori nelle operazioni sottostanti è ancora lungi dall'essere dimostrata.

2.29. Il piano d'azione ha l'obiettivo di colmare carenze specifiche nel quadro del controllo interno. Le sedici azioni erano da attuare su un periodo di due anni, entro il 31 dicembre 2007. Questo obiettivo è stato prevalentemente raggiunto (le azioni rimanenti saranno completate entro la fine del 2008).

L'attuazione delle azioni deve essere distinta dal loro impatto [cfr. la comunicazione della Commissione del 27 febbraio 2008 ⁽¹⁾: «... è soltanto nel corso del tempo che gli errori diminuiranno e l'affidabilità aumenterà, via via che le azioni intraprese cominceranno a produrre i loro effetti sui sistemi sottostanti». La Commissione si è impegnata a pubblicare una relazione annuale di impatto riguardante le differenti azioni.

⁽²²⁾ Comunicazione della Commissione «Revision of the Internal Control Standards and Underlying Framework — Strengthening Control Effectiveness», SEC(2007) 1341 del 16.10.2007.

⁽²³⁾ COM(2007) 86 def., pag. 11.

⁽²⁴⁾ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio ed alla Corte dei conti europea — Relazione sul piano d'azione della Commissione verso un quadro di controllo interno integrato, COM(2008) 110 def., [SEC(2008) 259], del 27.2.2008.

⁽¹⁾ COM(2008) 110 def.: Relazione sul piano d'azione della Commissione verso un quadro di controllo interno integrato.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Valutazione per azione***Progressi nell'attuazione delle azioni ...***

2.30. Sulla base dell'analisi della Corte (cfr. **tabella 2.3**), nel 2007 la Commissione ha compiuto progressi nell'attuazione del piano d'azione. Complessivamente, alla fine del 2007, un totale di 21 sottoazioni (nel 2006: 7) sono state attuate e 14 (nel 2006: 19) sono in fase di attuazione sia pur in misura diversa.

2.30. L'esame della Corte conferma in gran parte i risultati dell'esame della Commissione stessa riportati nella relazione d'avanzamento del 27 febbraio 2008 [COM(2008) 110 def.]. L'attuazione delle azioni è un processo continuo che la Commissione porta avanti con grande impegno. L'impatto delle azioni è necessariamente successivo alla loro attuazione avvenuta negli anni 2006 e 2007. Una prima relazione di impatto verrà redatta all'inizio del 2009.

L'azione 1 deve essere necessariamente considerata completata, poiché le norme per il periodo 2007-2013 sono adesso in gran parte adottate. È stata ottenuta una certa semplificazione, segnatamente nei settori della programmazione dei fondi strutturali e nell'accettazione di rimborsi forfettari in molti settori.

In merito all'azione 7c (estendere agli altri metodi di gestione i criteri per gli audit di certificazione, concentrandosi sull'uso di «procedure concordate»), la Commissione conferma che è in via di realizzazione. Nel settore degli aiuti esterni si fa ricorso alle procedure concordate e adesso si sta considerando il loro uso anche nel settore istruzione e cultura.

Per l'azione 8N (contatti con le strutture di audit interno per stabilire come il loro lavoro può venire utilizzato per fornire garanzie e avvio di un caso di studio sulle questioni fondamentali da esse affrontate nell'ambito dell'esame della spesa comunitaria), il lavoro previsto nel piano di azione è quasi completato, come indicato dalla Commissione. Sono stati portati avanti contatti con numerose strutture di audit interno, comprese quelle degli Stati membri che forniscono una dichiarazione nazionale. Lo studio di un caso con la struttura di audit interno slovena ha portato miglioramenti significativi nelle relazioni finanziarie inviate dalla Commissione a tutte le strutture di audit interno nazionali.

La Commissione ritiene completata l'azione 12 (introdurre misure per colmare le lacune del quadro di controllo interno attraverso piani di gestione annuali e le relazioni annuali di attività) poiché le direzioni generali, nell'ambito del processo del piano di gestione annuale, sono tenute a fare un'analisi del loro rischio e a riferire sull'efficacia dei loro sistemi di controllo interno nelle relazioni annuali di attività. Anche se tali analisi e relazioni sono un compito continuo per i responsabili della gestione, la Commissione ritiene che le lacune individuate nel piano di azione sono state colmate grazie ai normali processi di presentazione di relazioni.

Tabella 2.3 — Sintesi dell'attuazione del piano d'azione della Commissione «Verso un quadro di controllo interno integrato»

Riferimento	Ambito/(sotto)azione/termine ultimo stabilito nel piano d'azione	Valutazione della Commissione sul completamento dell'azione al 31.12.2007	Valutazione della Corte sul grado di attuazione al 31.12.2007	Valutazione della Commissione sull'impatto prodotto (feb. 2008) ⁽¹⁾	Valutazione preliminare della Corte sull'impatto prodotto al 31.12.2007 ⁽²⁾
Semplificazione e principi comuni in materia di controllo (Azioni 1-4)					
1	Prevedere la semplificazione delle norme per il periodo 2007-2013, in particolare per quanto riguarda l'ammissibilità delle spese nell'ambito dei fondi strutturali e dei programmi di ricerca (31.12.2006).	Completata	Completata	■□□□□	Non misurabile
2	Proporre di considerare il controllo interno tra i principi di bilancio, nel quadro della revisione del regolamento finanziario sulla base dei risultati di consultazioni interistituzionali (1.6.2006).	Ritirata	Non attuata	—	—
3a	Istituire modelli di controllo interno che forniscano la definizione delle diverse componenti del controllo che dovrebbero esistere in un dato ambiente di controllo (31.5.2006).	Completata	Attuata	■■□□□	Non misurabile
3b	Mostrare in che modo le direzioni generali possono ottenere garanzie dalle strutture di controllo interno per le politiche a gestione concorrente o per le politiche interne, tenendo conto dei modelli e delle strategie di controllo sviluppate a livello della Commissione (30.9.2006).	Completata	Attuata		
3c	Organizzare un valutazione inter pares (peer review) per rendere più coerenti e uniformi le strategie di controllo per famiglia (31.3.2007).	Completata	Attuata		
3d	Mostrare in che modo le direzioni generali possono ottenere garanzie dalle strutture di controllo interno per le azioni esterne, le spese amministrative, gli aiuti di preadesione, il FES e le risorse proprie, tenendo conto dei modelli e delle strategie di controllo sviluppate a livello della Commissione (31.12.2007).	Completata	Attuata		
3e	Organizzare un valutazione inter pares (peer review) per rendere più coerenti e uniformi le strategie di controllo per famiglia (31.12.2007).	Completata	Attuata	■□□□□	Non misurabile
3N	A partire dalla sintesi 2006, la Commissione formulerà chiaramente e comunicherà all'autorità di bilancio le riserve relative alla garanzia d'insieme e, se del caso, una garanzia per settore o Stato membro, unitamente alle corrispondenti rettifiche finanziarie o alle sospensioni dei pagamenti (31.12.2007).	Completata	Attuata		
4	Avviare una consultazione interistituzionale sui principi fondamentali da considerare per quanto riguarda i rischi che possono essere tollerati nelle operazioni sottostanti e la definizione di parametri comuni per la gestione di tali rischi (31.3.2006).	Ritirata	Non attuata	—	—
Dichiarazioni dei responsabili della gestione e garanzia fornita dall'audit (Azioni 5-8)					
5	Promuovere, in occasione dei negoziati per la definizione della normativa per il periodo 2007-2013, l'uso di dichiarazioni dei responsabili della gestione a livello operativo per la gestione centralizzata indiretta nonché la costituzione di organismi nazionali di coordinamento in grado di fornire un quadro d'insieme delle garanzie fornite, ad esempio, da una sintesi delle dichiarazioni operative per settore (30.6.2006).	Completata	Attuata	■■□□□	Non misurabile
6a	Definire orientamenti volti ad accrescere l'efficacia delle dichiarazioni dei responsabili della gestione nel settore della ricerca e delle altre politiche interne (30.9.2006).	Combinata con l'azione 7	—	—	—

Riferimento	Ambito/(sotto)azione/termine ultimo stabilito nel piano d'azione	Valutazione della Commissione sul completamento dell'azione al 31.12.2007	Valutazione della Corte sul grado di attuazione al 31.12.2007	Valutazione della Commissione sull'impatto prodotto (feb. 2008) ⁽¹⁾	Valutazione preliminare della Corte sull'impatto prodotto al 31.12.2007 ⁽²⁾
6b	Estendere gli orientamenti atti ad accrescere l'efficacia delle dichiarazioni dei responsabili della gestione al settore delle azioni esterne (31.12.2007).	Ritirata	Ritirata	—	—
7a	Definire i criteri per gli audit di certificazione nel settore delle politiche interne e della ricerca, concentrandosi sull'uso delle «procedure concordate» (31.12.2006).	Completata	Attuata	□□□□□	Non misurabile
7b	Nel caso non siano già stati stabiliti, definire criteri per gli audit di certificazione nei settori a gestione concorrente per il periodo 2007-2013, prevedendo anche l'uso di «procedure concordate» (31.3.2007).	Ritirata	Ritirata	—	—
7c	Estendere, ove opportuno, agli altri metodi di gestione i criteri per gli audit di certificazione, concentrandosi sull'uso di «procedure concordate» (31.12.2007).	In corso	In corso di attuazione	□□□□□	Non misurabile
8	Analizzare le eventuali garanzie supplementari che possono fornire le strutture di audit interno per quanto riguarda le procedure attualmente adottate relativamente ai fondi dell'UE (31.12.2006).	Completata	Attuata	■□□□□	Non misurabile
8N	Sulla base dell'impulso generato da tale azione, la Commissione resterà in contatto con le strutture di audit interno, per stabilire come i loro lavori possano essere utilizzati per fornire garanzie sull'esecuzione dei programmi negli Stati membri. Avvierà inoltre un caso di studio sulle questioni fondamentali affrontate dalle strutture di audit interno nell'ambito dell'esame della spesa UE (31.12.2007).	Quasi completata	In corso di attuazione		
Approccio di audit unico: condivisione dei risultati e priorità all'analisi costi-benefici (Azioni 9-11)					
9a.1	Valutare le azioni potenzialmente necessarie per migliorare la condivisione dei risultati degli audit e dei controlli e la documentazione del relativo follow-up nel settore delle politiche interne, compresa la ricerca (31.12.2006).	Completata	Attuata	■□□□□	Non misurabile
9a.1N	Per seguire le fasi iniziali della condivisione dei dati in ABAC la Commissione procederà, per il sesto programma quadro, ad un monitoraggio della condivisione dei dati e dei resoconti gestionali allo scopo di individuare i fattori fondamentali che consentiranno una migliore integrazione della condivisione dei dati nell'ambito di un processo di controllo complessivo (31.12.2007).	Completata	In corso di attuazione		
9a.2	Valutare le azioni potenzialmente necessarie per migliorare la condivisione dei risultati degli audit e dei controlli e la documentazione del relativo follow-up nel settore dei fondi strutturali per il periodo 2007-2013 (31.5.2007).	Quasi completata	In corso di attuazione		
9a.3	Valutare le azioni potenzialmente necessarie per migliorare la condivisione dei risultati degli audit e dei controlli e la documentazione del relativo follow-up nel settore delle altre politiche (31.12.2007).	cfr. sottoazione 9b	cfr. sottoazione 9b		
9b	Per le spese a gestione diretta, mettere a punto uno strumento collegato a ABAC che consenta uno scambio di informazioni sulle missioni di controllo e di audit di tutte le persone giuridiche a livello di tutta la Commissione (31.12.2007).	Completata	Attuata		
9c	Aggiudicare un contratto per definire un quadro contrattuale a livello della Commissione per fornire consulenza alle direzioni generali su questioni metodologiche, sull'attuazione del lavoro di controllo e sulla registrazione dei risultati dei controlli (30.4.2007).	Completata	Attuata		

Riferimento	Ambito/(sotto)azione/termine ultimo stabilito nel piano d'azione	Valutazione della Commissione sul completamento dell'azione al 31.12.2007	Valutazione della Corte sul grado di attuazione al 31.12.2007	Valutazione della Commissione sull'impatto prodotto (feb. 2008) ⁽¹⁾	Valutazione preliminare della Corte sull'impatto prodotto al 31.12.2007 ⁽²⁾
10a.1	Valutare i costi dei controlli nella gestione concorrente: definire una metodologia comune (31.5.2006).	Completata	Attuata	■□□□□	Non misurabile
10a.2	Valutare i costi dei controlli nella gestione concorrente: avviare una iniziativa per invitare gli Stati membri a fornire informazioni (30.9.2006).	Completata	Attuata		
10a.3	Valutare i costi dei controlli nella gestione concorrente: trasmissione delle informazioni da parte degli Stati membri (28.2.2007).	Quasi completata	In corso di attuazione		
10a.4	Valutare i costi dei controlli nella gestione concorrente: analisi delle informazioni ricevute (30.9.2007).	Quasi completata	In corso di attuazione		
10b	Effettuare una prima stima dei costi del controllo sostenuti per le spese soggette a gestione diretta (30.6.2007).	Completata	Attuata		
10N	Per analizzare il rapporto costi/benefici dei controlli in modo più approfondito, la Commissione esaminerà l'effetto della concezione dei programmi e dei requisiti di ammissibilità sui costi del controllo, per elaborare un'analisi dettagliata del rischio tollerabile su base pratica (31.12.2007).	In gran parte completata	In corso di attuazione	□□□□□	Non misurabile
11	Procedere ad una valutazione pilota dei benefici nel contesto del controllo delle politiche interne (30.6.2007).	Quasi completata	In corso di attuazione		
11N	Per stabilire se i sistemi di recupero e di compensazione funzionino efficacemente, individuando gli importi recuperati nel 2005 e nel 2006 e stabilendone la coerenza con gli errori individuati nel corso dei controlli, la Commissione svilupperà, per quanto riguarda la gestione diretta, una tipologia di errori e un collegamento con i recuperi, le rettifiche finanziarie e gli aggiustamenti ai pagamenti. Per la gestione concorrente, esaminerà l'affidabilità dei sistemi nazionali di monitoraggio e rendiconto (31.12.2007).	In gran parte completata	In corso di attuazione	□□□□□	Non misurabile
Carenze settoriali specifiche (Azioni 12-16)					
12	Introdurre misure per colmare queste lacune attraverso piani di gestione annuali, rendendo conto dei progressi nelle relazioni annuali di attività (15.6.2007).	Completata	In fase di attuazione	■□□□□	Non misurabile
12N	Per consentire di fornire efficacemente maggiori garanzie, la Commissione eseguirà 300 audit per il 6° PQ nel 2007, rispetto ai 45 del 2006. Inoltre, dopo aver sviluppato un approccio sistematico all'analisi e al campionamento della popolazione di beneficiari del 6° PQ nel quadro dell'azione 16b, la Commissione procederà all'identificazione e alla rettifica degli errori relativi ai beneficiari che ricevono la maggior parte dei fondi. Ciò fornirà inoltre, entro la fine del 2007, un quadro rappresentativo del livello e della natura delle irregolarità nel bilancio per la ricerca nel suo insieme (31.12.2007).	Completata	Attuata		
13.1	Come richiesto dall'Ecofin, ultimare l'analisi dei controlli attuali relativi ai fondi strutturali a livello settoriale e regionale e l'analisi del valore delle dichiarazioni esistenti, tenendo conto delle relazioni annuali ex articolo 13 attese per il giugno 2006 e dei risultati degli audit della Commissione (31.3.2007).	Completata	Attuata	■□□□□	Non misurabile
13.2	Aggiornare, nel contesto delle relazioni annuali di attività, le informazioni relative alle modalità con cui i direttori generali ottengono garanzie dalle strutture di controllo interno per i fondi strutturali e per l'agricoltura nel periodo 2007-2013 (31.12.2007).	Completata	In corso di attuazione		

Riferimento	Ambito/(sotto)azione/termine ultimo stabilito nel piano d'azione	Valutazione della Commissione sul completamento dell'azione al 31.12.2007	Valutazione della Corte sul grado di attuazione al 31.12.2007	Valutazione della Commissione sull'impatto prodotto (feb. 2008) ⁽¹⁾	Valutazione preliminare della Corte sull'impatto prodotto al 31.12.2007 ⁽²⁾
14a	Diffondere le buone pratiche per le verifiche di primo livello in modo da gestire il rischio di errori nelle operazioni sottostanti e raccomandare agli Stati membri di intensificare le attività di informazione ai beneficiari, comprese quelle sui controlli e sui rischi di annullamento dei fondi (30.6.2006).	Completata	Attuata	□□□□□	Non misurabile
14b	Fornire ai beneficiari e/o ai livelli intermedi orientamenti in materia di controlli e di responsabilità nella catena di controllo, nel contesto dei fondi strutturali e delle azioni a gestione indiretta centralizzata per il periodo 2007-2013 (31.12.2007).	Quasi completata	In corso di attuazione		
15	Concludere, per i fondi strutturali, «contratti di fiducia» con 8 Stati membri, se vi sono sufficienti volontari, che serviranno a preparare l'attuazione della nuova legislazione e a migliorare le garanzie sull'esecuzione delle spese a titolo della legislazione esistente (31.12.2007).	Quasi completata	In corso di attuazione	■□□□□	Non misurabile
16a	Definire orientamenti, sulla base dell'esperienza esistente, sul riconoscimento, la formazione e il monitoraggio di revisori esterni nel settore della ricerca e delle altre politiche interne (30.6.2007).	Completata	Attuata	■□□□□	Non misurabile
16b	Sviluppare approcci comuni per l'utilizzo del campionamento basato sul rischio e del campionamento rappresentativo nel settore della ricerca e delle altre politiche interne, e delle azioni esterne (31.12.2007).	Completata	Attuata		
16c	Uniformare i principi di audit, le informazioni relative ai tassi di errore ecc. per i fondi strutturali (31.12.2007).	Quasi completata	In corso di attuazione		

(¹) Basata sul sistema di valutazione della Commissione (punteggio da 1 a 5).

(²) La Commissione dichiara inoltre che è soltanto nel corso del tempo che l'impatto delle diverse (sotto)misure sulla riduzione degli errori e sulla maggiore affidabilità aumenterà via via che queste cominceranno a produrre i loro effetti sui sistemi di controllo sottostanti.

Fonte: Corte dei conti.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

... con una eccezione di rilievo

2.31. Nel marzo 2007, è stata presentata la sottoazione 11N intesa a valutare se i sistemi di recupero e di compensazione funzionino efficacemente, individuando gli importi recuperati nel 2005 e 2006 e valutandone la coerenza con gli errori individuati nel corso dei controlli.

2.32. Nonostante il notevole impegno, la Commissione non è stata in grado di produrre cifre complete ed affidabili per il 2005 e 2006. Inoltre, la Commissione non ha potuto dimostrare che le cifre infine presentate fossero relative agli esercizi in questione, che tenessero conto di tutti i recuperi avviati dagli Stati membri e che potessero essere riconciliate in modo trasparente con i rendiconti finanziari pubblicati.

2.33. L'iniziativa adottata dalla Commissione di registrare nel sistema contabile e finanziario centrale i dati completi sugli importi da essa recuperati a partire dal 2008 rappresenta un progresso. La Corte rileva comunque che si è persa l'opportunità di attuare tale iniziativa per i dati relativi al 2007.

Prima valutazione dell'impatto del piano d'azione

2.34. La Commissione ha effettuato una prima valutazione dell'impatto del piano d'azione nel febbraio 2008 ⁽²⁵⁾. In generale, essa giudica che le azioni abbiano iniziato a produrre un impatto, con piccole variazioni tra le singole sottoazioni (cfr. **tabella 2.3**). Ai fini di una maggiore trasparenza, la Commissione dovrebbe chiarire su quali basi viene valutato l'impatto delle azioni.

2.32. Il capitolo 6 delle note esplicative ai conti annuali per il 2007 offre la migliore stima dei recuperi (cfr. anche la risposta al punto 3.29). Nel settore della politica di coesione, la Commissione pubblica le cifre delle rettifiche finanziarie che risultano dalla propria azione di controllo. L'attendibilità di questi dati è già migliorata. La Commissione si adopera per migliorare la comunicazione da parte degli Stati membri delle rettifiche effettuate a seguito della loro attività di controllo, per assicurarsi di venire informata su tutte nel futuro.

2.33. Il costo per aggiornare le registrazioni arretrate delle note di accredito e degli ordini di riscossione del 2007 è stato considerato proibitivo.

2.34. Dal 2009, le relazioni sposteranno l'attenzione dall'attuazione verso la misurazione di impatto. Nella sua prima relazione di impatto all'inizio del 2009, la Commissione fornirà maggiori informazioni circa la valutazione dell'incidenza di ogni azione, menzionando per ognuna di esse indicatori specifici di impatto. La Commissione è già tuttavia in grado di dimostrare l'incidenza effettiva di qualche azione, per esempio:

- (per l'azione 3) i modelli di controllo interno e il migliorato processo di valutazione inter pares, assieme a più chiari orientamenti per le direzioni generali, hanno condotto a un miglioramento misurabile delle relazioni annuali di attività, come mostrato nella tabella 2.1 della Corte,
- (per l'azione 8N) il caso di studio ha introdotto miglioramenti nelle relazioni fornite alle strutture di audit interno, che adesso ne fanno maggiore uso nel loro lavoro,
- (per l'azione 12) la strategia di controllo relativa al sesto programma quadro di ricerca è stata riconosciuta dalla Corte come capace di contribuire a una gestione più efficace dei controlli a posteriori.

⁽²⁵⁾ COM(2008) 110 def., pag. 2.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

2.35. Anche se la Corte riconosce che gran parte del piano d'azione è stato attuato, non rileva elementi attestanti un miglioramento collegabile direttamente e in modo misurabile alle azioni, soprattutto a quelle connesse con la legittimità e regolarità delle operazioni. Per quanto l'impatto possa essere misurabile obiettivamente, secondo la Corte esso può essere valutato soltanto a più lungo termine.

2.36. La Corte prende atto del fatto che la Commissione intende presentare una prima relazione annuale sull'impatto del piano d'azione agli inizi del 2009.

CONCLUSIONI GENERALI E RACCOMANDAZIONI

Conclusioni

2.37. Per il 2007, la Corte ha constatato ulteriori progressi nei sistemi di supervisione e controllo della Commissione, in particolare il miglioramento del processo di preparazione delle relazioni annuali di attività e delle dichiarazioni (paragrafo 2.8), l'impatto delle riserve in esse formulate sulla garanzia fornita nelle dichiarazioni dei direttori generali (paragrafi 2.10-2.11) e un progresso verso una maggiore coerenza con le conclusioni delle valutazioni specifiche ai fini della DAS (paragrafo 2.12).

2.38. L'audit della Corte ha però individuato, in alcune relazioni annuali di attività e dichiarazioni, persistenti carenze per quanto riguarda la portata e l'entità delle riserve e nella valutazione e nel funzionamento dei sistemi di supervisione e controllo (paragrafi 2.13-2.14).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

2.35. *Occorrerà del tempo affinché ogni semplificazione della normativa, e tutti i miglioramenti nei controlli della Commissione, abbiano effetto sulla prevenzione degli errori. Inoltre, molte misure riguardano i controlli a posteriori e il recupero di errori a distanza di molti anni da quando si sono verificati. La Commissione concorda con la Corte che l'impatto può solo essere valutato su un periodo di tempo più lungo, come affermato nella relazione sul piano d'azione della Commissione del febbraio 2008 [COM(2008) 110 def.]; cfr. anche la risposta al punto 2.29.*

Alcune azioni contenute nel piano saranno anche portate avanti nell'ambito del piano di azione della Commissione per migliorare la sua supervisione degli Stati membri riguardo ai fondi strutturali.

2.37. *La Commissione si compiace dei progressi individuati dalla Corte e porterà avanti il suo impegno. Ad esempio, la procedura interna di valutazioni inter pares condotta prima di completare le relazioni annuali di attività ha contribuito ad assicurare la loro coerenza e la robustezza. Come annunciato nella relazione di sintesi, questa procedura sarà ulteriormente intensificata per le relazioni annuali di attività 2008.*

2.38. *La Commissione ha incaricato i propri servizi di adottare provvedimenti incisivi per risolvere le cause delle riserve espresse nelle relazioni annuali di attività del 2007 e intende monitorare attentamente i progressi, soprattutto per quanto riguarda le riserve ricorrenti. Nel corso del 2008, i servizi riceveranno ulteriori orientamenti su come affrontare in modo più coerente i rischi connessi alla reputazione e per stabilire un nesso tra tasso d'errore, rilevanza e riserve.*

I direttori generali valutano il funzionamento complessivo del quadro di controllo e non solo la sua efficacia in termini di prevenzione degli errori. Essi prendono in considerazione le misure volte a individuare e correggere gli errori, prestando debita attenzione ai costi e ai benefici dei controlli, in particolare di quelli in loco. La Commissione ha adottato

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

2.39. La Commissione è stata in grado di conseguire un grado costantemente elevato di attuazione delle norme di controllo interno dal 2004 (paragrafo 2.25) e alla fine del 2007 aveva attuato oltre due terzi delle sottoazioni previste dal piano d'azione «Verso un quadro di controllo interno integrato» (paragrafo 2.30).

2.40. La Corte rileva tuttavia che la Commissione non ha potuto dimostrare l'efficacia delle sue azioni intese a migliorare i sistemi di supervisione e controllo nel limitare il rischio di errore in ampi settori del bilancio. La Corte non ha ancora trovato elementi che comprovino l'impatto del piano d'azione dichiarato dalla Commissione.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

numerose misure affinché le relazioni annuali di attività 2007 dimostrassero meglio il legame fra l'efficacia dei sistemi di controllo interno e la base dell'affidabilità. Ad esempio i direttori generali sono stati invitati a descrivere gli elementi chiave sui quali si sono basati per l'affidabilità e a illustrare le ragioni di qualsiasi divergenza di opinioni fra essi e la Corte. Queste divergenze saranno affrontate nel 2008 e le direzioni generali riferiranno in merito nella loro relazione annuale di attività 2008.

La Commissione ritiene che le riserve espresse nelle relazioni annuali di attività del 2007 delle direzioni generali siano in linea con i criteri di rilevanza stabiliti e riguardino tutti i sistemi con carenze significative; essa ritiene inoltre che il loro potenziale impatto sia stato valutato adeguatamente.

2.40. Negli ultimi anni, i miglioramenti introdotti nel quadro legislativo per i programmi di finanziamento comunitario, il miglioramento delle condizioni di controllo, la semplificazione delle norme finanziarie e l'aggiunta delle sintesi annuali nella gestione condivisa e nella gestione centralizzata indiretta hanno rappresentato iniziative volte a perfezionare il quadro di controllo interno e a ridurre il rischio di errore nelle operazioni sottostanti.

Risulta difficile valutare l'impatto di ogni azione svolta nel 2006 e 2007 relativamente al rischio di errori. Occorrerà del tempo affinché ogni semplificazione della normativa e tutti i miglioramenti nei controlli della Commissione abbiano effetto sulla prevenzione degli errori. Inoltre, molte misure riguardano i controlli a posteriori e il recupero di errori a distanza di molti anni da quando si sono verificati. La Commissione concorda con la Corte che l'impatto può solo essere valutato su un periodo di tempo più lungo. La Commissione è pienamente consapevole della necessità di dimostrare l'impatto del suo piano di azione: la relazione di sintesi conclude che la Commissione farà il possibile per dimostrare l'efficacia dei suoi controlli e sottolinea inoltre l'importanza di risolvere le cause di errore, sulle quali i suoi servizi elaboreranno degli orientamenti.

Il piano d'azione è stato messo a punto con l'obiettivo di colmare lacune specifiche e la Commissione sta adottando molte altre misure per migliorare ulteriormente i suoi sistemi di controllo interno. La valutazione della Corte indica che sono in corso dei miglioramenti nei sistemi di controllo interno (in particolare la valutazione delle relazioni annuali di attività è migliorata in qualche caso).

La Commissione può dimostrare l'impatto di alcune delle azioni già in questa fase iniziale e presenterà la prima relazione di incidenza all'inizio del 2009. Cfr. le risposte ai paragrafi 2.26 e 2.35, e ai paragrafi 5.51, 6.33, 7.42, 8.31, 8.32 e 9.25.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Raccomandazioni

2.41. La Corte raccomanda alla Commissione di proseguire nel proprio sforzo volto a garantire e dimostrare l'efficacia dei sistemi di supervisione e controllo delle direzioni generali, mirando in particolare a:

- a) far sì che le relazioni annuali di attività e le dichiarazioni presentino una valutazione coerente dei sistemi di supervisione e controllo, compatibile con le riserve espresse (paragrafi 2.12-2.14);
- b) collaborare con gli Stati membri per migliorare le informazioni fornite nelle sintesi annuali e dimostrare come queste informazioni siano state utilizzate per ottenere garanzie o fornire valore aggiunto alla garanzia fornita nelle relazioni annuali di attività (paragrafo 2.19);
- c) completare un adeguato follow up delle misure corrispondenti del piano d'azione «Verso un quadro di controllo interno integrato» per far sì che abbiano un impatto effettivo sui sistemi di supervisione e controllo (paragrafo 2.35), in particolare in relazione alla sottoazione 1 (semplificazione), sottoazioni 10a e 10b (costo-efficacia) e sottoazione 11N (sistemi di recupero) (paragrafo 2.31).

2.42. La Corte raccomanda alle autorità legislative e alla Commissione di rivedere la concezione dei futuri programmi di spesa prendendo in debita considerazione i seguenti fattori:

- a) semplificazione della base di calcolo delle spese ammissibili e maggiore ricorso a pagamenti globali o forfettari invece del rimborso delle «spese effettive»;

2.41.

- a) *Anche se il direttore generale rimane l'unico responsabile della relazione annuale di attività e di eventuali riserve espresse, si è proceduto a rafforzare il processo di valutazione inter pares delle bozze delle relazioni annuali di attività per l'esercizio 2007. Le relazioni di attività e le dichiarazioni annuali presentano adesso una valutazione coerente dei sistemi di supervisione e controllo nel loro insieme e non solo la loro efficacia nel prevenire gli errori. Ciò è compatibile con le riserve. Inoltre la Commissione sta migliorando la procedura delle relazioni annuali di attività in certi settori, in particolare per assicurare la piena coerenza fra i servizi e continuerà ad agire in questa direzione.*

Cfr. anche le risposte ai punti 2.12-2.14.

- b) *La Commissione presenterà agli Stati membri una nota orientativa riveduta contenente le raccomandazioni per migliorare la qualità delle loro sintesi annuali per il 2008.*

Cfr. anche la risposta al punto 2.19.

- c) *Una relazione sull'impatto del piano di azione aggiornata alla fine del dicembre 2008 sarà presentata all'inizio del 2009. Nel novembre 2008 la Commissione verificherà anche i risultati delle azioni 4, 10 e 11 con una comunicazione che mira a rilanciare la discussione sul rischio tollerabile.*

Nel settore della politica di coesione, la Commissione ha fatto sforzi notevoli per migliorare la qualità dei dati trasmessi dagli Stati membri e sta provvedendo attualmente a verificarne l'esattezza e la completezza.

Cfr. anche le risposte ai paragrafi 2.31 e 2.35.

2.42.

- a) *La Commissione concorda circa la necessità di un'ulteriore semplificazione in materia di ammissibilità dei costi.*

Nel piano di azione verso un quadro di controllo interno integrato, la Commissione ha già assunto l'impegno di presentare proposte per la semplificazione della normativa nei cicli legislativi futuri. Essa tuttavia non agisce sola e avrebbe bisogno di garanzie da parte dell'autorità legislativa che la legislazione futura preveda dei provvedimenti di semplificazione.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione si è impegnata a garantire che le proposte legislative future includano norme chiare e semplici per quanto riguarda il ricorso a importi forfettari o a pagamenti a tasso fisso.

Le norme attuali in materia di politica di coesione consentono già l'applicazione di tassi fissi in determinati casi e la Commissione cercherà di estendere questa prassi, applicabile a presente solo ad un numero limitato di categorie di costi. Per quanto riguarda i progetti di investimento, essi non sono adeguati a causa delle norme in materia di appalti e delle osservazioni sulla convenienza economica.

In materia di ricerca, la Commissione concorda sulla necessità di un'ulteriore semplificazione in materia di ammissibilità delle spese, in particolare quelle per il personale e le spese indirette. Richiama l'attenzione sui limiti legali del settimo programma quadro e sulle difficoltà nella definizione di importi forfettari e tassi fissi che siano rappresentativi.

Inoltre, la certificazione ex ante della metodologia di calcolo delle spese introdotta nel settimo programma quadro rappresenta un importante passo avanti verso la semplificazione. La Commissione fa riferimento alle questioni discusse nella sua risposta ai punti 7.20 e 7.21.

- b) ridefinizione dei sistemi di controllo in base all'output (obiettivo di rischio e conseguente livello di errore accettabile) invece che all'input come avviene attualmente (numero di verifiche da svolgere);
- c) progressi nell'elaborare ulteriormente il concetto di rischio accettabile.

- b)** *La Commissione accetta questa raccomandazione e valuterà come metterla in atto.*
- c)** *Nell'autunno 2008, la Commissione adotterà una comunicazione in materia volta a rilanciare la discussione interistituzionale sul rischio tollerabile.*

CAPITOLO 3

Gestione di bilancio

INDICE

	<i>Paragrafi</i>
Introduzione	3.1-3.2
Osservazioni	3.3-3.29
Gestione della spesa inferiore alle previsioni attraverso l'adozione di bilanci rettificativi	3.3-3.6
Gli impegni di bilancio non ancora liquidati hanno registrato un aumento del 5,2 % rispetto all'anno precedente	3.7-3.11
La regola dell'anno n + 2 accelera i pagamenti	3.12-3.17
Relazione della Commissione sulla gestione finanziaria e di bilancio	3.18-3.20
Rettifiche finanziarie/recuperi come parte del processo di bilancio: necessità di una maggiore informazione sulle rettifiche finanziarie e di una migliore gestione delle stesse	3.21-3.29
Quadro normativo e organizzativo	3.21-3.24
Assenza di informazioni complete e attendibili da parte degli Stati membri	3.25-3.29
Conclusioni e raccomandazioni	3.30-3.33

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

INTRODUZIONE

3.1. Il presente capitolo analizza alcune questioni emerse dall'esecuzione del bilancio generale dell'UE nel 2007, il primo esercizio del quadro finanziario pluriennale 2007-2013. Esso riguarda segnatamente il tasso di esecuzione di bilancio ed il livello di impegni non ancora liquidati, con particolare riferimento all'applicazione della regola $n + 2$. Il capitolo verte inoltre sulle rettifiche finanziarie e sui recuperi conseguenti alle debolezze del sistema o ai pagamenti non corretti degli anni precedenti, di cui va tenuto conto nell'esecuzione del bilancio.

3.2. Uno dei compiti fondamentali della gestione di bilancio della Commissione consiste nell'assicurare che i fondi che il Consiglio e il Parlamento hanno assegnato conformemente alle priorità politiche dell'UE siano spesi secondo le norme stabilite e nel rispetto dei principi della sana gestione finanziaria. L'analisi dell'esecuzione del bilancio non è che un aspetto della corretta esecuzione dello stesso. Il bilancio deve anche rispettare i principi di economia, efficienza ed efficacia, che sono oggetto delle relazioni speciali pubblicate dalla Corte piuttosto che della presente relazione annuale.

OSSERVAZIONI

Gestione della spesa inferiore alle previsioni attraverso l'adozione di bilanci rettificativi

3.3. Gli stanziamenti di bilancio adottati per il 2007 (attraverso la votazione del bilancio e dei bilanci rettificativi) sono ammontati in totale a 126,4 miliardi di euro per gli impegni e a 113,8 miliardi di euro per i pagamenti, registrando un aumento pari, rispettivamente, al 5 % e al 6 % rispetto al bilancio definitivo 2006. Nel complesso, gli stanziamenti di impegno totali dell'esercizio sono risultati inferiori di 2,5 miliardi al massimale del quadro finanziario; per gli stanziamenti di pagamento tale differenza è dell'ordine di 10 miliardi di euro (cfr. **grafici III e IV dell'allegato I**).

3.4. I sette bilanci rettificativi votati nel corso dell'anno si sono tradotti in una diminuzione complessiva degli stanziamenti per impegni di 0,167 miliardi di euro e in una diminuzione degli stanziamenti per pagamenti di 1,65 miliardi di euro. Quest'ultimo effetto è principalmente riconducibile a pagamenti inferiori alle previsioni nei settori della competitività (0,5 miliardi di euro), delle politiche di coesione (0,7 miliardi di euro), nonché dell'agricoltura e delle risorse naturali (0,5 miliardi di euro). Tale modalità di riduzione degli stanziamenti per pagamenti denota una buona gestione di bilancio, in quanto dimostra la capacità di reagire ai cambiamenti e riduce l'eccedenza di bilancio ⁽¹⁾ (consentendo la restituzione di risorse proprie agli Stati membri).

⁽¹⁾ L'eccedenza di bilancio (risultato di bilancio) rappresenta il risultato dell'esecuzione dello stesso. L'eccedenza non è una riserva accumulabile cui attingere negli esercizi successivi per finanziare la spesa. Le entrate inutilizzate che costituiscono l'eccedenza sono detratte dalle risorse proprie da riscuotere per l'esercizio successivo.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.5. I **grafici III e IV** dell'**allegato I** danno informazioni dettagliate sugli stanziamenti per impegni e sugli stanziamenti per pagamenti nonché sulle rispettive situazioni nel 2007 per rubrica del quadro finanziario e per settore dell'ABB (bilancio basato sulle attività).

3.6. La Commissione produce una serie di documenti (che in parte si sovrappongono) contenenti, tra l'altro, le seguenti informazioni sull'esecuzione del bilancio delle Comunità europee ⁽²⁾:

- l'eccedenza di bilancio è diminuita, passando da 1,9 miliardi di euro nel 2006 a 1,5 miliardi di euro nel 2007;
- i tassi di esecuzione degli impegni e dei pagamenti, pari, rispettivamente, al 96 % e al 98 %, restano elevati, a livelli simili a quelli del 2006 (99 % e 96 %);
- 1,2 miliardi di euro di stanziamenti di pagamento inutilizzati (escluse le entrate aventi destinazione specifica) — un livello simile a quello dell'anno precedente — non sono stati annullati, bensì riportati dal 2007 al 2008 o riprogrammati;
- per quanto riguarda il settore della «Coesione» [compreso nei titoli 04, 05, 11 e 13 ⁽³⁾], la diminuzione di 0,745 miliardi di euro degli stanziamenti di pagamento si è tradotta in un tasso di esecuzione finale del 100 % circa (se il bilancio rettificativo non fosse stato adottato, sarebbe stato del 97 %). Negli ultimi anni le previsioni di pagamento degli Stati membri sono migliorate. La sovrastima complessiva è diminuita, scendendo dal 33 % del 2006 al 18 % del 2007.

3.6. *I documenti cui fa riferimento la Corte sono prodotti per motivi diversi (cfr. risposta al paragrafo 3.20).*

- *Se le previsioni degli Stati membri diventano sempre più accurate, esse restano ancora troppo incoerenti per poter essere utilizzate ai fini del bilancio. Tuttavia, dopo un ulteriore miglioramento, potrebbero diventare uno strumento utile che contribuirebbe a garantire tassi di esecuzione costantemente elevati.*

⁽²⁾ Informazioni dettagliate sull'esecuzione di bilancio 2007 possono essere attinte dalla parte II dei conti annuali delle Comunità europee, esercizio finanziario 2007, il documento della Commissione europea (DG Bilancio) intitolato «Relazione sulla gestione finanziaria e di bilancio — Esercizio finanziario 2007» e dalla relazione della Commissione sull'analisi dell'esecuzione di bilancio dei Fondi strutturali e di coesione nel 2007 (*«Analysis of the budgetary implementation of the Structural and Cohesion Funds in 2007»*), pagg. 57-58. Va notato, tuttavia, che le cifre riportate nei diversi documenti non sono del tutto coerenti e variano leggermente.

⁽³⁾ I titoli comprendono i settori 04-Occupazione e affari sociali; 05-Agricoltura e sviluppo rurale; 11-Pesca e affari marittimi; 13-Politica regionale.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Gli impegni di bilancio non ancora liquidati hanno registrato un aumento del 5,2 % rispetto all'anno precedente

3.7. Gli impegni di bilancio non ancora liquidati sono una conseguenza diretta delle spese dissociate; l'esecuzione completa di questi programmi di spesa richiede infatti più anni e tra gli impegni e i pagamenti corrispondenti trascorrono alcuni anni. Aumenti sporadici degli impegni (ad esempio a seguito di un allargamento) e la spesa inferiore alle previsioni (per il mancato utilizzo di tutti gli stanziamenti di pagamento iscritti) possono aumentare il livello degli impegni ancora da liquidare. Siccome gli impegni sono liquidati dai pagamenti, l'effetto a lungo termine di impegni nettamente superiori ai pagamenti è l'accumulo strutturale di impegni non ancora liquidati, che si ripete di anno in anno ⁽⁴⁾.

3.8. Gli impegni di bilancio non ancora liquidati (ossia gli impegni non utilizzati, riportati in vista di future spese), principalmente su programmi pluriennali, sono aumentati di 6,855 miliardi di euro (5,2 %) raggiungendo i 138,6 miliardi di euro. Soltanto per i settori finanziati con stanziamenti dissociati, l'importo degli impegni non ancora liquidati ammonta a 136 miliardi di euro, corrispondenti a 1,9 anni di impegni o a 2,1 anni di pagamenti al tasso di spesa 2007 nei rispettivi settori.

3.9. I Fondi strutturali rappresentano la parte più consistente degli impegni ancora da liquidare, che, in questo settore, sono ammontati a 84 miliardi di euro ⁽⁵⁾ (all'incirca il 66 % dell'importo totale), equivalenti a 1,9 anni di impegni o a 2,3 anni di pagamenti al tasso di spesa 2007. Il 2007, tuttavia, è stato il primo anno del nuovo periodo di programmazione e gli anticipi rappresentano quindi circa il 20 % dei pagamenti totali. Pertanto, il confronto con i valori di riferimento dell'anno scorso di due possibili indicatori (gli impegni non ancora liquidati alla fine dell'anno confrontati con gli stanziamenti d'impegno o i pagamenti eseguiti durante l'anno) non è così indicativo come negli esercizi precedenti.

3.7-3.9. *Gli impegni previsti in bilancio sono sensibilmente più elevati rispetto ai pagamenti a causa dei tempi più lunghi necessari per i pagamenti rispetto agli impegni. Pertanto, in generale, gli impegni aumentano anno dopo anno.*

Nella politica di coesione, la regola $n + 2/n + 3$ garantisce che gli impegni vengano ampiamente utilizzati entro 2-3 anni.

⁽⁴⁾ Cfr. anche i paragrafi 3.9-3.11 della relazione annuale sull'esercizio finanziario 2006.

⁽⁵⁾ Per il Fondo di coesione, cfr. la relazione della Commissione europea (DG Bilancio) sull'analisi dell'esecuzione di bilancio dei Fondi strutturali e di coesione nel 2007, pag. 35.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.10. Il 13 % degli impegni inutilizzati (18,1 miliardi di euro) riguarda il Fondo di coesione, benché questo rappresenti soltanto il 5 % circa degli stanziamenti d'impegno autorizzati per il 2007. Ciò rappresenta un aumento di 2,7 miliardi di euro, circa il 15 %, rispetto al 2006. L'elevato livello di impegni di bilancio non ancora liquidati riguardanti il Fondo di coesione rappresenta 2,5 anni di impegni o 4,2 anni di pagamenti al tasso di spesa 2007 ed è anche conseguenza del fatto che questo fondo non è soggetto alla regola dell'anno $n + 2$ (cfr. paragrafi da 3.12 a 3.17). Il tasso di spesa per il Fondo di coesione è stato inferiore al previsto, soprattutto per progetti in Spagna, nella Repubblica ceca e in Slovenia. Il bilancio rettificativo ha ridotto gli stanziamenti di pagamento di 0,67 miliardi di euro (14 %).

3.11. Per quanto riguarda gli impegni non ancora liquidati per i Fondi strutturali per il periodo di programmazione 2000-2006, si osserva un calo del 41 %, da 78 miliardi di euro (2,4 anni di pagamenti al tasso di spesa 2007) a 46 miliardi di euro [1,5 anni di pagamenti al tasso di spesa 2007 ⁽⁶⁾] ⁽⁷⁾. Tuttavia, i beneficiari dei fondi devono effettuare i pagamenti entro la fine del 2008 per permettere alla Commissione di liquidare il rimanente importo. La Commissione deve quindi assicurarsi che non venga ritardata la chiusura del precedente periodo di programmazione 2000-2006, onde evitare che ciò influisca negativamente sull'attuazione dei nuovi programmi approvati per il periodo 2007-2013. La Corte constata un notevole miglioramento per il nuovo periodo di programmazione, in quanto, grazie alla tempestiva adozione dei programmi, in questo settore sono stati impegnati oltre il 98 % degli stanziamenti per il 2007 ⁽⁸⁾, contro il 50 % circa nel 2000 per il vecchio periodo di programmazione.

⁽⁶⁾ Cfr. la relazione della Commissione (DG Bilancio) sull'analisi dell'esecuzione di bilancio dei Fondi strutturali e di coesione nel 2007, tabelle 5 e 6, pag. 13.

⁽⁷⁾ Cfr. la relazione della Commissione (DG Bilancio) sull'analisi dell'esecuzione di bilancio dei Fondi strutturali e di coesione nel 2007, tabella 10, pag. 37.

⁽⁸⁾ A causa dei ritardi nella presentazione dei programmi operativi e/o della durata delle trattative con gli Stati membri interessati, sono stati riportati al 2008 stanziamenti d'impegno per un importo di 130 milioni di euro, riguardanti un programma operativo di convergenza, nove programmi di cooperazione territoriale e sei programmi IPA di cooperazione transfrontaliera. Talune azioni di assistenza tecnica correlate sono state rinviate al 2008 e al 2009. Cfr. la «relazione sulla gestione finanziaria e di bilancio — esercizio finanziario 2007» e la relazione della Commissione (DG Bilancio) sull'analisi dell'esecuzione di bilancio dei Fondi strutturali e di coesione nel 2007, tabella 3, pag. 12.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.10. Per molti progetti del Fondo di coesione, la data ultima per sostenere spese è il 2010. Per il nuovo periodo di programmazione, il Fondo di coesione è soggetto alla regola $n + 2/n + 3$.

3.11. La Commissione farà il possibile per evitare ritardi nella chiusura dei programmi 2000-2006, che dovrebbe aver generalmente luogo nel 2010/2011. Per prepararsi alla chiusura, nel 2006 la Commissione ha pubblicato orientamenti a tale riguardo e sta tenendo seminari sulla chiusura per gli Stati membri. La Commissione sta inoltre svolgendo audit della preparazione degli Stati membri alla chiusura [cfr. l'azione 3.1 del piano d'azione della Commissione del 19 febbraio 2008 per il rafforzamento della sua funzione di supervisione nel contesto della gestione condivisa delle azioni strutturali, COM(2008) 97 def.]. Se il termine utile fissato per la spesa non viene rispettato, al momento della chiusura dei programmi la Commissione procederà al disimpegno dei fondi non spesi.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La regola dell'anno $n + 2$ accelera i pagamenti

3.12. Per le azioni strutturali, generalmente di esecuzione pluriennale, è in vigore un sistema di disimpegno automatico, istituito dall'articolo 31 del regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, recante disposizioni generali sui Fondi strutturali ⁽⁹⁾ per il periodo 2000-2006, al fine di evitare che il crescente accumulo di impegni non ancora liquidati potenzialmente anomali si ripeta di anno in anno. Questo sistema è anche chiamato «la regola dell'anno $n + 2$ ».

3.13. Un'analisi degli impegni non ancora liquidati [«RAL» ⁽¹⁰⁾] per anno di origine, pubblicata nei conti annuali ⁽¹¹⁾, mostra l'impatto, nel settore dei Fondi strutturali, degli sforzi intesi a liquidare questi impegni mediante pagamenti prima che venga applicata la regola del disimpegno automatico. Nei conti annuali, gli impegni non ancora liquidati per gli ultimi tre anni del periodo 2000-2006 rappresentano circa il 95 % del loro importo totale, mentre soltanto il 5 % degli impegni ancora da liquidare nel settore dei Fondi strutturali riguarda anni precedenti.

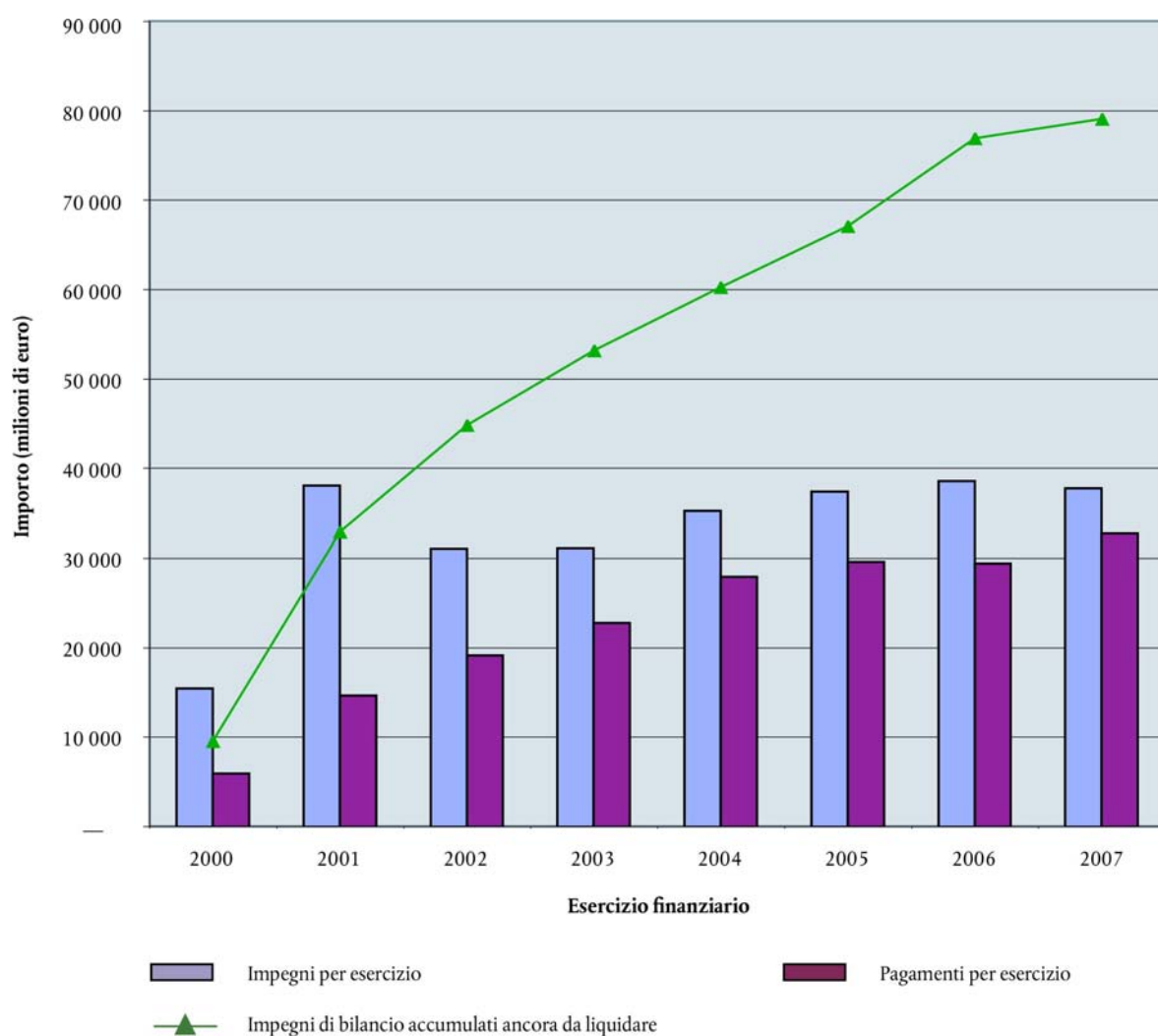
3.14. Mentre il meccanismo dell'anno $n + 2$ ha determinato un'accelerazione del processo di pagamento (cfr. paragrafo 3.15), nel settore dei Fondi strutturali si osserva un costante aumento dell'importo cumulativo degli impegni ancora da liquidare (cfr. **grafico 3.1**), che alla fine del 2007 ammontava a 79 miliardi di euro (cfr. anche paragrafo 3.7).

3.14. Come osservato nelle risposte della Commissione alla relazione annuale 2006 (paragrafi 3.9-3.10), l'accumularsi d'impegni non ancora liquidati nel periodo iniziato nel 1994 è in parte dovuto alla modifica del sistema d'impegni e di pagamenti subentrata nel periodo 2000-2006 e all'allargamento. L'effetto dei diversi periodi di programmazione è chiaramente illustrato nella tabella 21 a pagina 38 della relazione della Commissione del maggio 2008 sull'analisi dell'esecuzione di bilancio dei Fondi strutturali e di coesione nel 2007, che mostra la naturale riduzione nel tempo degli impegni ancora da liquidare (RAL).

⁽⁹⁾ GU L 161 del 26.6.1999, pag. 1.

⁽¹⁰⁾ Per gli impegni non ancora liquidati è spesso usato l'acronimo francese «RAL» (*restes à liquider*).

⁽¹¹⁾ Cfr. i conti annuali delle Comunità europee, esercizio finanziario 2007, tabella 13b.

Grafico 3.1 — Evoluzione degli impegni ancora da liquidare accumulati nei Fondi strutturali 2000-2007

Fonte: Conti annuali delle Comunità europee, parte II: Relazioni consolidate sull'esecuzione del bilancio delle Comunità europee.

3.15. I disimpegni automatici prodotti dalla regola dell'anno $n + 2$ sono stati proporzionalmente pochi (una media di circa 200 milioni di euro negli ultimi tre anni). In altri termini, il sistema $n + 2$, a causa della potenziale imminenza di disimpegni automatici, ha avuto l'effetto auspicato di incoraggiare la tempestiva liquidazione degli impegni. C'è però il pericolo di un effetto collaterale indesiderato, ossia che l'accelerazione del processo di pagamento per ridurre gli impegni non ancora liquidati avvenga applicando procedure di controllo interno meno rigorose, aumentando così il rischio riguardante la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti ⁽¹²⁾.

3.15. Nel suo lavoro di audit, la Commissione tiene conto del rischio cui si fa riferimento e fa quanto opportuno allorché vede che gli Stati membri hanno adottato misure inaccettabili per evitare disimpegni nel quadro del sistema $n + 2$.

⁽¹²⁾ Cfr. anche paragrafo 2.25 della relazione annuale sull'esercizio 2004.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.16. Nei prossimi anni questa tendenza potrà essere in parte invertita, grazie all'introduzione, per il nuovo periodo di programmazione 2007-2013, della regola dell'anno $n + 3$ per taluni Stati membri, che renderà meno rigido il meccanismo del disimpegno automatico ⁽¹³⁾. Nell'ambito del nuovo quadro finanziario, gli impegni relativi agli Stati membri soggetti alla regola dell'anno $n + 3$ rappresentano il 61 % di tutti gli impegni per il periodo 2007-2010.

3.17. In altri settori interessati da progetti pluriennali in cui non vige alcuna regola analoga a quella dell'anno $n + 2$ (ad esempio nelle direzioni generali Ricerca, società dell'informazione e media, Energia e Trasporti) non si nota una tendenza a liquidare gli impegni pendenti con una rapidità comparabile a quella dei Fondi strutturali ⁽¹⁴⁾.

Relazione della Commissione sulla gestione finanziaria e di bilancio

3.18. Come si è osservato negli anni precedenti, la relazione della Commissione sulla gestione finanziaria e di bilancio contiene numerose informazioni dettagliate sull'esecuzione del bilancio, sugli impegni non ancora liquidati e sulle cause che hanno determinato una spesa inferiore alle previsioni. Tuttavia sono possibili ulteriori miglioramenti, soprattutto per quanto riguarda l'analisi dei dati relativi agli impegni ancora da liquidare («RAL»).

3.19. Inoltre, le informazioni fornite dovrebbero essere riferite in modo più preciso ai diversi periodi di programmazione.

3.20. Altri documenti, quali i conti annuali, contengono anche informazioni pertinenti sull'esecuzione del bilancio, che non si trovano nella relazione sulla gestione finanziaria e di bilancio (ad esempio sul risultato di bilancio). È necessario prestare maggiore attenzione alla coerenza dei dati presentati in questi diversi documenti ⁽¹⁴⁾.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.16. *Come osservato nella relazione della Corte per il 2006 (paragrafo 3.17), tale effetto sarà probabilmente mitigato dall'applicazione della regola $n + 2/n + 3$ ai progetti del Fondo di coesione nel periodo 2007-2013. Per il nuovo fondo di sviluppo rurale continua ad applicarsi la regola $n + 2$.*

3.17. *Nelle azioni di ricerca finanziate dall'UE, ogni specifico impegno ha una data finale di esecuzione, fissata sulla base della durata del progetto. La durata del progetto varia da pochi mesi a diversi anni, a seconda della natura dell'azione. Ai sensi dell'articolo 77 del regolamento finanziario, tutti gli importi non liquidati entro 6 mesi dalla data finale di esecuzione devono essere disimpegnati. Gli importi disimpegnati corrispondono prevalentemente ad una sottoutilizzazione da parte del progetto e solo in casi davvero eccezionali ad una conclusione anormale del progetto dovuta a problemi scientifici o finanziari.*

3.18. *La Commissione concorda sul fatto che vi è margine per ulteriori miglioramenti.*

3.19. *Le informazioni sono fornite nella relazione sull'analisi dell'esecuzione di bilancio dei Fondi strutturali e di coesione nel 2007.*

3.20. *La Commissione non ritiene che nella relazione sulla gestione finanziaria e di bilancio debba essere presentato anche il risultato di bilancio, dal momento che la definizione degli stanziamenti dell'anno è logicamente diversa in tale determinazione contabile (che mira a calcolare gli importi da rendere agli Stati membri) rispetto alla tradizionale analisi di esecuzione. Inoltre, sul piano delle entrate, la relazione è limitata alle risorse proprie.*

⁽¹³⁾ Articolo 93, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio (GU L 210 del 31.7.2006, pag. 25).

⁽¹⁴⁾ Ad esempio, gli importi relativi all'esecuzione del bilancio che figurano nei conti annuali e nella «Relazione sulla gestione finanziaria e di bilancio» sono diversi.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione si adopera per garantire un alto livello di coerenza tra i dati pubblicati nei suoi diversi documenti. Tuttavia, tali documenti sono prodotti per fini diversi. Una valida analisi dell'esecuzione e degli adeguamenti di bilancio quale parte della gestione del bilancio deve essere basata sul quadro finanziario, dando la priorità agli stanziamenti votati e a quelli riportati. Una tale struttura non è seguita né nei conti annuali (accento posto sulla relazione di attuazione relativa all'uso, alla cancellazione e al riporto di tutti gli stanziamenti autorizzati) né nel bilancio (nomenclatura per settori in cui rientrano spese amministrative e operative). Ciò significa che nei documenti della Commissione i dati di esecuzione devono essere strutturati in modi diversi e che alcune cifre, che sembrano coprire lo stesso settore, sono in realtà basate su definizioni (leggermente) diverse.

Rettifiche finanziarie/recuperi come parte del processo di bilancio: necessità di una maggiore informazione sulle rettifiche finanziarie e di una migliore gestione delle stesse

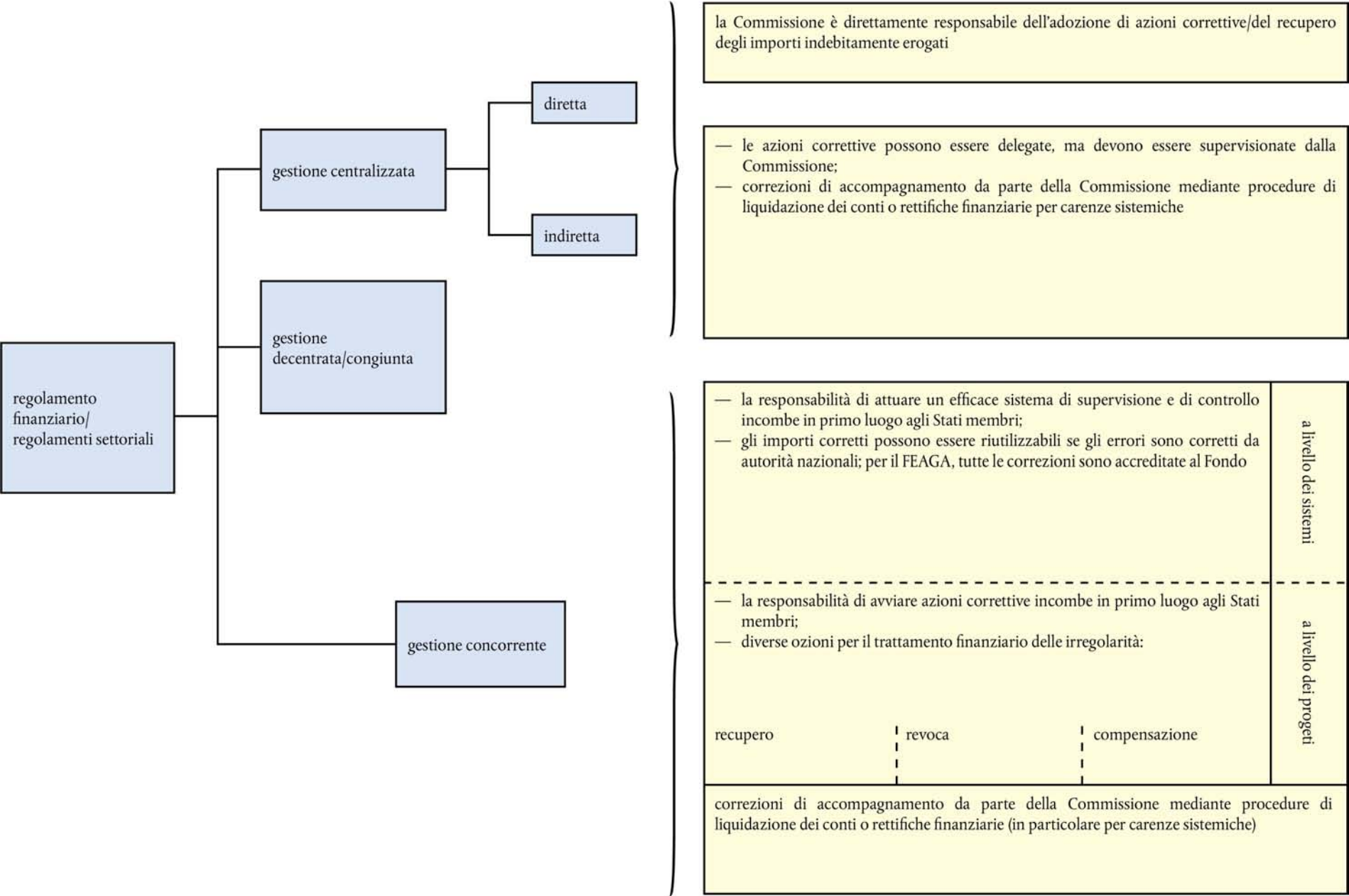
Quadro normativo e organizzativo

3.21. L'articolo 274, primo comma, del trattato CE stipula che «La Commissione cura l'esecuzione del bilancio [...] sotto la propria responsabilità ... [e] ... gli Stati membri cooperano con la Commissione per garantire che gli stanziamenti siano utilizzati secondo i principi della sana gestione finanziaria.» La Commissione detiene quindi la responsabilità finale per quanto riguarda la corretta esecuzione del bilancio.

3.22. Il regolamento finanziario fa distinzione tra diverse modalità di gestione per l'esecuzione del bilancio, ciascuna delle quali richiede adeguati sistemi di supervisione e di controllo al fine di evitare o di scoprire e correggere errori nei pagamenti.

3.23. A causa del modo in cui sono interconnesse le disposizioni del trattato, del regolamento finanziario e dei regolamenti settoriali relativi alla gestione finanziaria e al controllo, la risultante struttura delle responsabilità e dei diversi strumenti per le rettifiche finanziarie è estremamente complessa. Il **grafico 3.2** presenta un quadro semplificativo dei vari elementi giuridici e della loro interazione.

Grafico 3.2 — Quadro giuridico e meccanismi corrispondenti per le rettifiche finanziarie



OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.24. Nel caso della gestione centralizzata diretta (esecuzione del bilancio da parte dei servizi della Commissione, ad esempio per le spese amministrative e alcune parti della ricerca, dell'energia e dei trasporti) e della gestione centralizzata indiretta (esecuzione del bilancio da parte di enti delegati, ad esempio le agenzie esecutive), la Commissione è la sola responsabile dell'esecuzione, compresa l'applicazione di adeguate misure correttive. Per le spese soggette alla gestione concorrente, in particolare l'agricoltura e la coesione, la responsabilità della corretta esecuzione del bilancio, compreso il recupero di pagamenti non corretti, spetta in primo luogo agli Stati membri ⁽¹⁵⁾. Tuttavia, laddove gli Stati membri non riescono a correggere le spese irregolari o ad instaurare sistemi di supervisione e di controllo efficaci per impedire il rimborso di tali spese o per operare rettifiche, la Commissione apporta rettifiche finanziarie nell'ambito della liquidazione dei conti o di procedure analoghe ⁽¹⁶⁾.

Assenza di informazioni complete e attendibili da parte degli Stati membri

3.25. Come per gli esercizi precedenti, l'audit della Corte ha riscontrato errori rilevanti in settori importanti della spesa dell'UE gestiti in maniera concorrente, constatando altresì che la maggior parte degli errori si verificano a livello dei beneficiari finali. I meccanismi di recupero, e il livello dei recuperi effettuati, dovrebbero corrispondere al tipo e all'entità dei rischi in questione. Sebbene sia difficile effettuare una valutazione globale dell'effettivo funzionamento dei meccanismi di correzione a livello di Stato membro, a causa della complessità e della diversità dei regimi di aiuto comunitari, la Corte non ha riscontrato elementi sufficienti da cui risulti che i meccanismi di correzione pluriennali di talune azioni comunitarie (ad esempio nel campo dell'occupazione e degli affari sociali o della politica regionale) sono proporzionati ai relativi rischi.

3.25. *Un recupero può essere effettuato solo dopo che i risultati dell'audit sono stati confermati in una procedura in contraddittorio con il soggetto sottoposto ad audit, e tale procedura a volte porta all'abbandono o alla modifica delle conclusioni. È pertanto inevitabile che i recuperi siano di entità inferiore ai rischi individuati dagli audit.*

La Commissione ha compiuto notevoli sforzi per migliorare la qualità dei dati relativi ai recuperi effettuati dagli Stati membri e sta attualmente portando avanti un lavoro di verifica della completezza e dell'accuratezza di detti dati. Vi è stato pertanto un miglioramento dal punto di vista della disponibilità di elementi affidabili che comprovino l'attività dei meccanismi correttivi pluriennali.

⁽¹⁵⁾ Per quanto riguarda il FEAGA, tutte le correzioni sono accreditate al Fondo. Nei Fondi strutturali, gli Stati membri stralciano dalla spesa dichiarata a titolo di un dato programma o progetto le spese irregolari constatate nel corso dei controlli e dei lavori di audit da essi svolti. Ciò avviene o subito dopo la rilevazione di una spesa irregolare o successivamente al recupero, presso il beneficiario, dell'importo indebitamente versato. Le risorse dei Fondi strutturali così svincolate possono essere riutilizzate.

⁽¹⁶⁾ Regole analoghe a quelle per la gestione concorrente possono essere applicate nei casi di gestione decentrata o congiunta, in cui la Commissione cura l'esecuzione del bilancio assieme ad organizzazioni internazionali o ad altri organismi indipendenti.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.26. Attualmente le informazioni fornite sui meccanismi di correzione applicati a livello di Stati membri per le politiche di coesione sono incomplete e inaffidabili. Per quanto concerne l'agricoltura, la Corte nutre dei dubbi riguardo all'attendibilità delle informazioni fornite (cfr. paragrafo 5.44). La Commissione non dispone ancora di informazioni complete e/o pienamente affidabili sulle conseguenze per i destinatari della spesa comunitaria, nonché per i bilanci dell'UE e degli Stati membri.

3.27. I meccanismi di correzione non comportano necessariamente il recupero, presso singoli beneficiari, di importi pagati in eccesso. Ad esempio, se gli importi pagati in eccesso sono di entità esigua, potrebbe non essere conveniente recuperarli, oppure le procedure di controllo potrebbero non aver individuato i beneficiari che hanno presentato dichiarazioni eccessive (ad es. quando si usano per le rettifiche tassi di errore estrapolati da campioni). Inoltre, quando sono imposte agli Stati membri rettifiche finanziarie per carenze nei loro sistemi di supervisione e di controllo, in generale gli importi non vengono recuperati presso i beneficiari.

3.28. Nei casi menzionati al paragrafo 3.27, le rettifiche sono finanziate, in ultima analisi, dai contribuenti nazionali e non dai beneficiari responsabili delle sovradichiarazioni. Ciò riduce l'effetto deterrente diretto dei sistemi di controllo e di sanzione e quindi gli errori possono ripresentarsi. L'efficacia delle procedure di recupero dovrebbe anche essere giudicata in base alla loro capacità di stimolare il miglioramento dei sistemi di supervisione e di controllo (riducendo così il rischio di errori in futuro).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.26. Nelle note dei conti annuali delle Comunità europee per l'esercizio 2007, la Commissione ha incluso un nuovo capitolo relativo al recupero dei pagamenti indebiti. Il capitolo intende fornire un quadro della procedura esistente in materia di recupero di pagamenti indebiti e presentare una stima per quanto possibile esatta dell'importo totale recuperato.

Le rettifiche finanziarie nella politica di coesione a livello degli Stati membri vengono trasmesse alla Commissione su base annuale e i dati vengono pubblicati nella relazione annuale sui Fondi strutturali. Come già osservato nella risposta al paragrafo 3.25, la Commissione si sta adoperando per migliorare l'affidabilità e la completezza di tali informazioni. Le informazioni circa i recuperi operati nei confronti di beneficiari in casi individuali sono fornite nelle comunicazioni obbligatorie previste dal regolamento (CE) n. 1681/94 e sono altresì disponibili nei sistemi di sorveglianza degli Stati membri. La Commissione mira ad ottenere informazioni esaurienti ed affidabili in modo da dimostrare che il bilancio dell'UE è stato salvaguardato grazie all'esclusione di finanziamenti irregolari.

Per quanto attiene alle spese agricole, la Commissione ritiene che le informazioni pervenute dagli Stati membri siano esaurienti e sufficientemente affidabili, dal momento che non sono state rilevate discrepanze di incidenza notevole. Tuttavia, la Commissione concorda sul fatto che vi è ancora margine per ulteriori miglioramenti e ha opportunamente riveduto gli orientamenti in materia per l'esercizio finanziario 2008. La Commissione continuerà inoltre a seguire attentamente la situazione (cfr. risposta al paragrafo 5.44).

3.27-3.28. Gli Stati membri sono invitati a recuperare dai beneficiari, quando opportuno, gli importi pagati in eccesso. A quanto risulta, in generale ciò viene fatto. Nei casi in cui gli errori sono imputabili a carenze dei sistemi di gestione e di controllo, potrebbe non essere opportuno operare recuperi presso beneficiari non colpevoli. Quando vengono applicate rettifiche forfettarie o estrapolate, le autorità nazionali possono avviare azioni di recupero solo nei confronti di beneficiari singoli per i quali vi sono prove di irregolarità. Il meccanismo di correzione è prevalentemente inteso ad escludere dal finanziamento comunitario le spese non eseguite nel rispetto della normativa comunitaria, evitando così di imputare spese indebite al bilancio delle Comunità. Quando è l'amministrazione dello Stato membro a sopportare i costi, le rettifiche forfettarie o estrapolate proteggono il bilancio comunitario e incentivano le autorità a prevenire il reiterarsi di tali carenze. Le rettifiche forfettarie o estrapolate sono pertanto strumenti importanti per il miglioramento dei sistemi di gestione e di controllo degli Stati membri e contribuiscono così ad evitare pagamenti irregolari a favore di beneficiari finali o a garantire l'individuazione e la rettifica di tali pagamenti.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.29. Sulla base dell'esame svolto sui sistemi e sulle procedure per ottenere e segnalare i recuperi, la Corte conclude che la Commissione dovrebbe ⁽¹⁷⁾:

- elencare e descrivere tutte le procedure utilizzate sia dagli Stati membri che dalla Commissione per recuperare gli importi, al fine di aumentare la trasparenza per quanto riguarda gli attuali meccanismi di correzione;
- stabilire un chiaro collegamento tra gli errori scoperti nel corso dei controlli e il conseguente recupero o adeguamento (compensazione) degli importi dichiarati dai beneficiari e fare in modo che tale processo sia oggetto di un adeguato monitoraggio e di un corretto rendiconto;
- collegare i recuperi e gli adeguamenti degli importi dichiarati all'anno in cui sono stati commessi gli errori o le irregolarità, in modo da poter valutare l'efficacia dei meccanismi di correzione pluriennali;
- quantificare gli importi recuperati presso i destinatari finali che avevano presentato dichiarazioni eccessive e le rettifiche finanziarie pagate attraverso il bilancio nazionale, ovvero dai contribuenti;
- assicurare che gli Stati membri forniscano informazioni tempestive, complete e attendibili sulle revoche e sui recuperi, effettuati o pendenti, in particolare per quanto riguarda i Fondi strutturali;
- valutare in quale misura le rettifiche finanziarie siano efficaci nello stimolare il miglioramento dei sistemi di supervisione e di controllo negli Stati membri;

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.29. La Commissione conferma il proprio impegno a proseguire nel miglioramento delle informazioni disponibili sui recuperi e sulle rettifiche finanziarie effettuati dalla stessa Commissione o dagli Stati membri.

— Informazioni nei conti della Commissione:

Le note dei conti annuali per l'esercizio finanziario 2007 comprendono un capitolo relativo al recupero dei pagamenti indebiti, nel quale è riportato un quadro delle procedure esistenti per il recupero dei pagamenti indebiti.

Il capitolo contiene anche una stima per quanto possibile esatta dell'importo totale previsto per i recuperi sulla base delle informazioni attualmente disponibili. Queste informazioni non coprono però tutti i recuperi effettuati mediante deduzione da pagamenti successivi gestiti direttamente dalla Commissione. Esse includono soltanto i dati provvisori relativi ai recuperi effettuati dagli Stati membri nel settore della politica di coesione.

Al fine di migliorare ulteriormente le informazioni circa gli errori corretti a livello della Commissione, nel 2008 la stessa Commissione ha apportato modifiche al sistema di contabilità finanziaria «ABAC» in modo da creare un chiaro collegamento tra gli errori o le irregolarità individuati dai controlli e i relativi recuperi o adeguamenti degli importi dichiarati dai beneficiari. Le modifiche permetteranno anche di creare un collegamento tra i recuperi e adeguamenti degli importi dichiarati dai beneficiari e l'anno in cui gli errori o le irregolarità hanno avuto luogo, in modo da permettere alla Commissione di verificare l'efficacia dei sistemi di recupero pluriennali, come raccomandato dalla Corte.

— Informazioni ottenute dagli Stati membri:

Nel settore agricolo, gli importi recuperati dai destinatari finali sono dichiarati alla Commissione e inseriti tanto nei conti del 2007 quanto nelle note dei conti del 2007, insieme alle rettifiche finanziarie a carico degli Stati membri. Tutte le decisioni relative alle rettifiche finanziarie sono pubblicate nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, mentre nella relazione annuale di attività della DG Agricoltura e sviluppo rurale sono riportate informazioni complete circa le relazioni finanziarie tra la Commissione e gli Stati membri, nonché circa il recupero da parte degli Stati membri di pagamenti indebiti presso i beneficiari finali.

Anche per le spese per azioni strutturali, le rettifiche finanziarie decise dalla Commissione sono riportate nei conti. Per le rettifiche effettuate a livello nazionale, gli Stati membri sono invitati a presentare alla Commissione relazioni annuali circa le rettifiche realizzate tramite revoche e recuperi di contributi e circa i recuperi ancora pendenti alla fine dell'anno. La Commissione ha presentato le informazioni ottenute dagli Stati membri per il 2006 in un allegato della relazione annuale sui Fondi strutturali 2006

⁽¹⁷⁾ Alcuni di questi punti sono stati menzionati nella risposta fornita dal vicepresidente Kallas all'interrogazione scritta n. 21 del Parlamento europeo (commissione per il controllo dei bilanci) nell'ambito della procedura di scarico relativa all'esercizio 2006.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

[SEC(2007) 1456] e pubblicherà i dati relativi al 2007 nella relazione 2007. Le azioni specifiche del piano d'azione volte a rafforzare la funzione di supervisione della Commissione nelle azioni strutturali [COM(2008) 97 def.] rispondono all'esigenza di migliorare ulteriormente queste relazioni. Tra tali azioni rientrano i controlli in loco volti a valutare l'affidabilità e la completezza delle informazioni fornite.

I risultati della costante valutazione da parte della Commissione dell'efficacia dei sistemi di supervisione e di controllo negli Stati membri vengono riportati in particolare nelle relazioni annuali di attività delle direzioni generali interessate. Allorché vengono individuate serie carenze, la Commissione, come accadeva già in passato, sospende i pagamenti e, se lo Stato membro non adotta l'azione concordata per il miglioramento dei sistemi, impone rettifiche finanziarie.

Per le spese agricole, la Corte ha in passato riconosciuto un miglioramento dei sistemi di supervisione e di controllo degli Stati membri (cfr. ad esempio la relazione annuale della Corte sull'esercizio finanziario 2006). La Commissione ritiene che tali miglioramenti siano, almeno in parte, una conseguenza dell'attuazione da parte degli Stati membri delle sue raccomandazioni nonché delle rettifiche finanziarie imposte agli Stati membri.

- valutare il carattere appropriato dei meccanismi di correzione che la Commissione e gli Stati membri devono utilizzare nonché l'intensità della loro applicazione, in funzione del rapporto costi/benefici ⁽¹⁸⁾.

- Costi del controllo:

La Commissione completerà presto la valutazione dei costi del controllo in agricoltura, nel FESR e nella gestione centralizzata diretta. I risultati formeranno, verso la fine del 2008, la base di una comunicazione della Commissione volta a rilanciare il dibattito interistituzionale sul rischio tollerabile.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

3.30. Rispetto all'inizio del precedente periodo di programmazione si può affermare che nel 2007 si è verificato un notevole miglioramento per quanto riguarda l'attuazione degli stanziamenti d'impegno per il primo anno del nuovo periodo di programmazione. Nel 2007 i tassi di spesa sono rimasti elevati. Nel settore della politica di coesione, gli stanziamenti di pagamento iniziali sono stati ridotti di 0,745 miliardi di euro dai bilanci rettificativi.

⁽¹⁸⁾ Cfr. 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) (GU C 107 del 30.4.2004, pag. 1).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.31. Gli Stati membri hanno migliorato le previsioni di spesa nel settore dei Fondi strutturali, riducendo la percentuale di sovrastima dal 33 % del 2006 al 18 % nel 2007 ⁽¹⁹⁾.

3.32. Gli impegni di bilancio non ancora liquidati per le spese dissociate rimangono molto alti e superano gli stanziamenti d'impegno totali del bilancio 2007. Il sistema dei disimpegni automatici ha prodotto un relativo miglioramento a tale riguardo nel settore delle azioni strutturali. Vi è il rischio, tuttavia, che l'accelerazione dei pagamenti comporti procedure di controllo interno meno severe per quanto attiene alla legittimità e alla regolarità delle operazioni sottostanti. La Commissione deve tenere presente questo aspetto nel contemplare l'eventuale introduzione di norme analoghe in altri settori con attività pluriennali, quali la ricerca, l'energia e i trasporti, nonché la società dell'informazione e i media.

3.33. L'informazione sulla gestione delle azioni correttive e sulle loro ripercussioni deve essere sensibilmente migliorata, per consentire di valutare l'efficacia dei meccanismi di correzione pluriennali per le spese dell'Unione.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.31. *Se le previsioni degli Stati membri diventano sempre più accurate, esse restano ancora troppo incoerenti per poter essere utilizzate ai fini del bilancio. Tuttavia, dopo un ulteriore miglioramento, potrebbero diventare uno strumento utile che contribuirebbe a garantire tassi di esecuzione costantemente elevati.*

3.32. *Nel suo lavoro di audit, la Commissione tiene conto del rischio cui si fa riferimento e fa quanto opportuno allorché vede che gli Stati membri hanno adottato misure inaccettabili per evitare disimpegni nel quadro del sistema n + 2.*

3.33. *La Commissione ha migliorato, e sta ulteriormente migliorando, le informazioni disponibili (cfr. paragrafo 6.5 dei conti 2007).*

Riguardo ai Fondi strutturali, informazioni esaurienti circa le rettifiche applicate dalla Commissione sono disponibili nei conti del 2007. Ampie informazioni sono state presentate anche nell'allegato della relazione annuale sui Fondi strutturali 2006. Nella relazione 2007 vi sarà un ulteriore miglioramento, riguardo in particolare alle rettifiche effettuate dagli Stati membri.

In agricoltura, tutte le informazioni pertinenti sono già pubblicate e possono essere esaminate e verificate. Tra queste rientrano quelle relative alle rettifiche imposte dalla Commissione agli Stati membri e al recupero da parte degli Stati membri dei pagamenti indebiti presso i beneficiari finali.

⁽¹⁹⁾ Per il Fondo di coesione, il tasso di sovrastima è, invece, aumentato, passando dal 32 % del 2006 al 54 % nel 2007.

CAPITOLO 4

Entrate

INDICE

	<i>Paragrafi</i>
Introduzione	4.1-4.3
Caratteristiche specifiche delle entrate	4.1-4.3
Valutazione specifica nel quadro della dichiarazione di affidabilità	4.4-4.45
Estensione dell'audit	4.4-4.10
Risorse proprie tradizionali	4.4-4.7
Risorse proprie IVA e RNL	4.8-4.10
Legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti	4.11-4.15
Risorse proprie tradizionali	4.11-4.14
Risorse proprie IVA e RNL	4.15
Valutazione dei sistemi di supervisione e controllo	4.16-4.39
Risorse proprie tradizionali	4.16-4.19
Risorsa propria IVA	4.20-4.25
Risorsa propria RNL	4.26-4.39
Conclusioni generali e raccomandazioni	4.40-4.45
Risorse proprie tradizionali	4.42
Risorsa propria IVA	4.43
Risorsa propria RNL	4.44-4.45
Seguito dato a precedenti osservazioni	4.46

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

INTRODUZIONE

Caratteristiche specifiche delle entrate

4.1. Le entrate del bilancio dell'Unione europea sono costituite da risorse proprie e da altre entrate. La principale differenza rispetto al 2006 sta nel fatto che, nel 2007, gli importi rettificati e recuperati nel quadro del Fondo europeo agricolo di garanzia e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, nonché il contributo temporaneo per la ristrutturazione sono registrati come «entrate con destinazione specifica» invece di essere compensati con le spese (2 448 milioni di euro o 2,1 % delle entrate) ⁽¹⁾.

4.2. Come mostrano la **tabella 4.1**, il **grafico 4.1** e il **grafico 4.2**, le risorse proprie costituiscono di gran lunga la principale fonte di finanziamento delle spese in bilancio (93,5 %).

Tabella 4.1 — Entrate degli esercizi finanziari 2006 e 2007

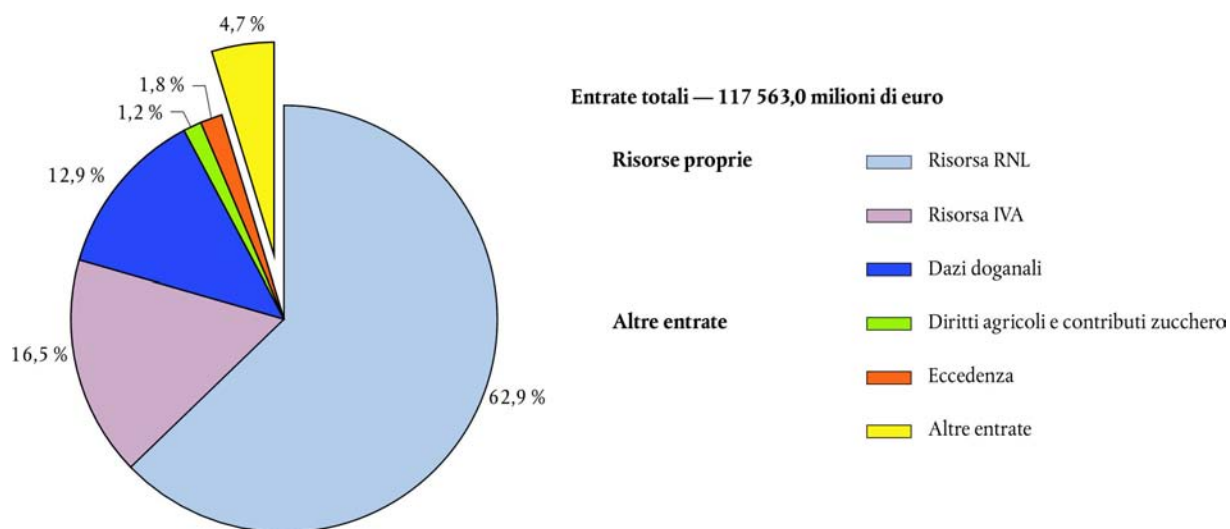
(milioni di euro)

Tipo di entrata e linea di bilancio corrispondente	Entrate effettive nel 2006	Evoluzione del bilancio 2007		Entrate effettive nel 2007	Variazione % (dal 2006 al 2007)
		Bilancio iniziale	Bilancio finale		
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)
1 <i>Risorse proprie tradizionali (al netto delle spese di riscossione del 25 %)</i>	15 028,3	17 307,7	16 532,9	16 573,0	10,3
— Dazi agricoli (Capitolo 1 0)	1 291,8	1 486,7	1 486,8	1 404,0	8,7
— Contributi zucchero e isoglucosio (Capitolo 1 1)	151,6	533,1	– 37,7	– 31,0	– 120,4
— Dazi doganali (Capitolo 1 2)	13 584,9	15 287,9	15 083,8	15 200,0	11,9
2 <i>Risorsa IVA</i>	17 206,2	17 827,4	19 478,5	19 441,0	13,0
— Risorsa IVA dell'esercizio corrente (Capitolo 1 3)	17 219,8	17 827,4	18 517,2	18 468,0	7,2
— Saldi relativi ad esercizi precedenti (Capitolo 3 1)	– 13,6	0,0	961,3	973,0	7 254,4
3 <i>Risorsa RNL</i>	70 132,1	79 152,8	74 022,0	73 914,0	5,4
— Risorsa RNL dell'esercizio corrente (Capitolo 1 4)	68 602,1	79 152,8	71 153,1	71 057,0	3,6
— Saldi relativi ad esercizi precedenti (Capitolo 3 2)	1 530,0	0,0	2 868,9	2 857,0	86,7
4 <i>Saldi e aggiustamenti</i>	– 15,3	0,0	0,0	59,0	485,6
— Correzione Regno Unito (Capitolo 1 5)	– 6,0	0,0	0,0	61,0	1 116,7
— Calcolo finale correzione Regno Unito (Capitolo 3 5)	– 4,0	0,0	0,0	– 2,0	50,0
— Calcolo intermedio correzione Regno Unito (Capitolo 3 6)	– 5,3	0,0	0,0	0,0	100,0
5 <i>Altre entrate</i>	6 071,7	1 209,3	3 812,3	7 576,0	24,8
— Eccedenze, saldi e aggiustamenti (Capitolo 3 0)	2 502,8	0,0	2 108,5	2 109,0	– 15,7
— Entrate varie (Titoli da 4 a 9)	3 568,9	1 209,3	1 703,8	5 467,0	53,2
Totale generale	108 423,0	115 497,2	113 845,7	117 563,0	8,4

Fonte: Bilanci e bilanci rettificativi relativi all'esercizio 2007; Conti annuali delle Comunità europee, 2007.

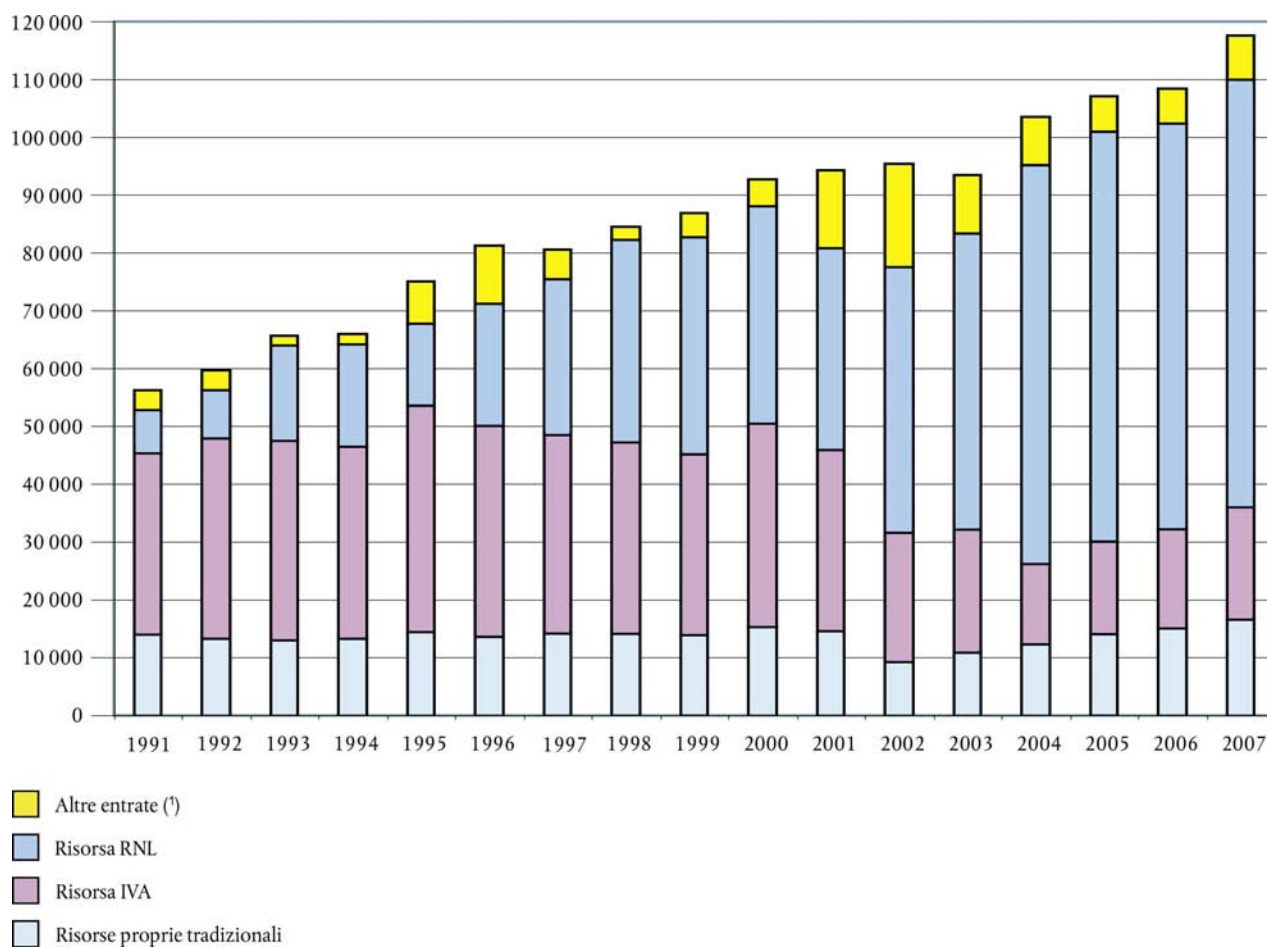
⁽¹⁾ Articolo 34 del regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio, del 21 giugno 2005, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 209 dell'11.8.2005, pag. 1).

Grafico 4.1 — Ripartizione delle entrate effettive nel 2007



Fonte: Conti annuali delle Comunità europee, 2007.

Grafico 4.2 — Evoluzione delle fonti di entrate effettive dal 1991 al 2007



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

Fonte: Conti annuali delle Comunità europee, 2007.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

4.3. Esistono tre categorie di risorse proprie: le risorse proprie tradizionali ⁽²⁾ (dazi doganali, diritti agricoli e contributi «zucchero», 14,1 %), le risorse proprie calcolate sulla base dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) riscossa dagli Stati membri (16,5 %) e le risorse proprie calcolate sulla base del reddito nazionale lordo (RNL) degli Stati membri (62,9 %) ⁽³⁾.

VALUTAZIONE SPECIFICA NEL QUADRO DELLA DICHIARAZIONE DI AFFIDABILITÀ

Estensione dell'audit***Risorse proprie tradizionali***

4.4. I rischi principali a cui è soggetta la riscossione delle risorse proprie tradizionali sono l'evasione dei diritti da parte del contribuente, gli errori di calcolo o il mancato accertamento dei diritti per errori non individuati nonché gli errori nella contabilità dei diritti accertati tenuta dagli Stati membri, che riducono o ritardano la messa a disposizione degli importi alla Commissione. L'audit della Corte sulle operazioni sottostanti non può riguardare importazioni che non sono state dichiarate o che sono sfuggite alla vigilanza doganale.

4.5. La Corte ha esaminato un campione casuale di 30 dichiarazioni di importazioni per ciascuno dei sei Stati membri controllati ⁽⁴⁾. Ha svolto inoltre una valutazione dei sistemi di supervisione e controllo, sia in tali Stati membri che presso la Commissione.

4.6. Ciò ha comportato un esame dell'organizzazione della vigilanza doganale e dei sistemi nazionali per la contabilizzazione delle risorse proprie tradizionali nonché una valutazione del ruolo di supervisione del comitato consultivo delle risorse proprie (CCRP) ⁽⁵⁾. L'audit ha incluso anche un esame dei conti della Commissione relativi alle risorse proprie tradizionali, nonché un'analisi del flusso di diritti al fine di ottenere la ragionevole garanzia sulla completezza e correttezza degli importi registrati.

⁽²⁾ Le risorse proprie tradizionali sono riscalate dagli Stati membri per conto dell'Unione europea. Gli Stati membri trattengono, a titolo di spese di riscossione, il 25 % di tali risorse.

⁽³⁾ Le risorse proprie IVA e RNL sono contributi risultanti dall'applicazione di un'aliquota uniforme alle basi imponibili armonizzate dell'IVA degli Stati membri o all'RNL degli Stati membri, calcolati conformemente alla normativa comunitaria.

⁽⁴⁾ La Corte seleziona gli Stati membri a rotazione per un audit dettagliato e i maggiori contribuenti sono esaminati più spesso. I paesi controllati nel 2007 sono stati Bulgaria, Danimarca, Germania, Spagna, Romania e Portogallo.

⁽⁵⁾ Il comitato consultivo delle risorse proprie, di cui all'articolo 20 del regolamento (CE, Euratom) n. 1150/2000 del Consiglio (GU L 130 del 31.5.2000, pag. 1). Il comitato è composto di rappresentanti degli Stati membri e della Commissione e costituisce il tramite tra la Commissione e gli Stati membri in materia di risorse proprie. Esamina questioni riguardanti l'attuazione del sistema delle risorse proprie, nonché le stime delle risorse proprie.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

4.7. In aggiunta, è stato condotto un esame specifico del deposito doganale sia presso la Commissione che in sette Stati membri ⁽⁶⁾.

Risorse proprie IVA e RNL

4.8. I principali rischi a cui sono esposte queste due risorse derivano dal fatto che la compilazione dei conti nazionali è basata su dati statistici e stime, oltre che dalla complessità del quadro normativo.

4.9. Le risorse proprie IVA e RNL sono basate su statistiche macroeconomiche elaborate a partire da dati che non possono essere verificati direttamente. Per tale ragione, l'audit relativo alle risorse proprie IVA e RNL ha preso innanzitutto in esame gli aggregati macroeconomici preparati dagli Stati membri e trasmessi alla Commissione e ha poi valutato i sistemi da essa utilizzati per l'elaborazione dei dati fino al momento in cui questi ultimi vengono inglobati nei conti definitivi. L'audit ha riguardato perciò la compilazione del bilancio annuale e la correttezza dei contributi degli Stati membri. L'audit ha preso anche in esame i sistemi di supervisione e controllo della Commissione volti a fornire la ragionevole garanzia che tali risorse sono correttamente accertate e riscosse, nonché i ruoli dei comitati CCRP ⁽⁷⁾ e RNL ⁽⁸⁾.

4.10. Il 7 giugno 2007, il Consiglio ha adottato una nuova decisione relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità europee (2007/436/CE, Euratom) ⁽⁹⁾ che prenderà effetto retroattivamente a decorrere dal 1° gennaio 2007. Questa decisione ha introdotto un'aliquota uniforme di prelievo della risorsa propria basata sull'IVA (0,30 %) e ulteriori riduzioni dei contributi basati sull'IVA e sull'RNL per alcuni Stati membri durante il periodo 2007-2013 ⁽¹⁰⁾. Di conseguenza, i contributi degli Stati membri basati sull'IVA e sull'RNL per il 2007 verranno ricalcolati retroattivamente una volta ultimata la procedura di ratifica che dovrebbe concludersi agli inizi del 2009.

⁽⁶⁾ Belgio, Repubblica ceca, Francia, Italia, Slovacchia, Svezia e Regno Unito.

⁽⁷⁾ Cfr. nota 5.

⁽⁸⁾ Il comitato RNL, di cui all'articolo 4 del regolamento (CE, Euratom) n. 1287/2003 del Consiglio: «regolamento RNL» (GU L 181 del 19.7.2003, pag. 1). Il comitato è composto da rappresentanti della Commissione e degli Stati membri. Ogni anno il comitato esamina i dati RNL trasmessi dagli Stati membri e rilascia un parere sull'adequazione di tali dati ai fini delle risorse proprie sotto il profilo dell'attendibilità, della confrontabilità e dell'eshaustività.

⁽⁹⁾ GU L 163 del 23.6.2007, pag. 17.

⁽¹⁰⁾ Aliquote di prelievo dell'IVA ridotte per Austria, Germania, Paesi Bassi e Svezia e riduzioni lorde dei contributi basati sull'RNL per Paesi Bassi e Svezia.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

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

4.11. Le risorse proprie tradizionali sono rimosse dagli Stati membri che le iscrivono in un sistema contabile tenuto dall'erario dello Stato (la «contabilità A») e mettono poi tali risorse a disposizione delle Comunità. Quando i diritti o i contributi non sono stati corrisposti e non è stata fornita alcuna garanzia, oppure, pur in presenza di una garanzia, hanno formato oggetto di contestazione, gli Stati membri possono sospendere la messa a disposizione di tali risorse iscrivendole in una contabilità separata (la «contabilità B»).

4.12. La Corte ha constatato che le dichiarazioni trasmesse dagli Stati membri alla Commissione non presentavano errori rilevanti per quanto attiene alla legittimità e regolarità. Sono state però riscontrate carenze che, benché non sufficientemente rilevanti da incidere sulla conclusione generale, dovrebbero essere corrette.

4.13. Per quanto riguarda la contabilità A, in Danimarca l'inserimento dei dati nel sistema informatizzato di sdoganamento da parte degli operatori economici spesso non rifletteva la realtà dell'importazione e non era quindi affidabile. Ciò ha condotto a un pagamento netto alla Commissione inferiore al dovuto. In Portogallo, i contributi oggetto di riscossione forzata sono sistematicamente contabilizzati e messi a disposizione della Commissione in ritardo.

4.14. Come per gli esercizi precedenti, l'audit della Corte ha rilevato problemi nella tenuta della contabilità B, in particolare:

- in alcuni casi le merci sono state immesse in libera pratica senza che l'obbligazione doganale fosse stata pagata o garantita;
- obbligazioni doganali non oggetto di contestazione e almeno parzialmente garantite sono state iscritte nella contabilità B, anche se le parti provviste di garanzia avrebbero dovuto essere rese disponibili;

4.13. *La Commissione sta dando il seguito a questi risultati con le autorità interessate. Saranno adottate le misure necessarie per recuperare qualsiasi risorsa propria non resa disponibile e qualunque interesse dovuto in seguito ai ritardi.*

4.14. *La contabilità B è spesso mantenuta a livello locale da singoli uffici doganali e, per tale motivo, può essere soggetta a un livello elevato di rischio di errori sporadici. Pertanto l'esame dell'accuratezza della contabilità B costituisce un tema periodico per le ispezioni della Commissione. Inoltre, nel 2007, la Commissione ha fornito agli Stati membri orientamenti specifici sull'uso corretto della contabilità.*

— *La Commissione esaminerà questo risultato a fondo con lo Stato membro interessato.*

— *La Commissione stava già esaminando la questione con lo Stato membro per il quale il risultato era sistematico in seguito a un'ispezione condotta nel 2007. I tre singoli casi rimanenti ai quali fa riferimento la Corte saranno presi in esame con lo Stato membro interessato.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- una garanzia globale costituita da un depositario non è stata considerata tale, per cui i debiti provenienti da un'azione di recupero ex post sono stati sistematicamente ed erroneamente iscritti nella contabilità B.

Risorse proprie IVA e RNL

4.15. Dall'audit della Corte è emerso che il calcolo dei contributi degli Stati membri e il pagamento degli stessi non erano inficiati da errori rilevanti.

Valutazione dei sistemi di supervisione e controllo**Risorse proprie tradizionali**

4.16. I controlli in loco della Corte hanno confermato che, complessivamente, i sistemi di supervisione e controllo per i servizi doganali e per la contabilità delle risorse proprie tradizionali sottoposti ad audit operavano in modo soddisfacente. La Corte ha esaminato inoltre i controlli svolti dalla Commissione, che ha rilevato che i sistemi di riscossione delle risorse proprie erano in genere soddisfacenti. La gestione della contabilità B ha continuato ad essere un ambito in cui la Commissione ha rilevato carenze.

Deposito doganale

4.17. Il regime sospensivo applicato al deposito doganale consente l'immagazzinamento in un deposito doganale di merci non comunitarie senza che tali merci siano soggette ai dazi all'importazione o alle misure di politica commerciale quando sono immagazzinate in locali o registrate in un sistema di inventario riconosciuti come depositi doganali ⁽¹¹⁾.

4.18. Sulla base delle informazioni ricevute dagli Stati membri, la Corte stima che il 20 % delle risorse proprie tradizionali siano riscosse su merci precedentemente poste in deposito doganale all'interno della Comunità. Il rischio principale è che le merci possano essere sottratte alla sorveglianza doganale e dirottate sul mercato interno senza pagamento dei dazi previsti o il disbrigo delle altre formalità connesse all'importazione. Per limitare tale rischio, l'autorizzazione ad effettuare un deposito doganale va concessa solo ad operatori affidabili ⁽¹²⁾ e le relative operazioni vanno svolte sotto la sorveglianza delle autorità doganali dello Stato membro. Le disposizioni normative della Comunità non definiscono però un livello minimo di verifica da attuare per garantire la conformità con la normativa doganale.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- La Commissione eseguirà il follow-up di questo punto con lo Stato membro interessato, tuttavia, prenderà in considerazione la possibilità che possa essersi trattato di un errore a livello locale. L'ispezione dei depositi doganali condotta dalla Commissione nel 2005 non ha rilevato errori simili e ha confermato che, su questo punto, le istruzioni nazionali erano conformi con la legislazione comunitaria.

4.18. Il rischio è ulteriormente limitato poiché le autorità doganali potrebbero richiedere una garanzia (articolo 88 del codice doganale comunitario). Se uno Stato membro sceglie di non fare ciò e di conseguenza si dimostra incapace di recuperare un'obbligazione doganale la Commissione riterrà tale Stato membro responsabile per le risorse proprie.

Inoltre, sono gli Stati membri che devono organizzare i metodi e la frequenza dei controlli doganali. Le disposizioni del diritto comunitario definiscono solo i livelli minimi di verifica in un esiguo numero di casi in cui vengono presi in considerazione rischi particolari.

⁽¹¹⁾ Articoli 84-90 e 98-113 del codice doganale comunitario [regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio (GU L 302 del 19.10.1992, pag. 1)] e articoli 496-535 delle disposizioni d'applicazione del codice doganale comunitario [regolamento (CEE) n. 2454/93 della Commissione (GU L 253 dell'11.10.1993, pag. 1)].

⁽¹²⁾ Articolo 86 del codice doganale comunitario.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

4.19. La Corte ha esaminato i sistemi posti in essere per l'autorizzazione e la sorveglianza dei depositi doganali ed ha constatato che, nel complesso, tali sistemi operano in modo soddisfacente. Sono state però individuate le seguenti carenze:

- un terzo dei fascicoli relativi alle autorizzazioni sottoposti a verifica non conteneva elementi attestanti il rispetto degli obblighi previsti dalla normativa comunitaria per i sistemi di contabilità di magazzino ⁽¹³⁾. La Corte ha rilevato carenze nella contabilità di magazzino e discrepanze tra le registrazioni contabili e le merci effettivamente vincolate al regime di deposito doganale;
- in quattro dei sette Stati membri visitati, le merci da sottoporre a controllo doganale non erano selezionate in base all'analisi di rischio ⁽¹⁴⁾, introducendo cioè profili di rischio nel sistema informatizzato di dichiarazione doganale;
- sono state rilevate le seguenti carenze dei sistemi di controllo interno, che comportano il rischio di una immissione sul mercato interno non autorizzata e di una perdita di entrate. Due depositi doganali avevano erroneamente utilizzato lo stesso numero di autorizzazione al deposito, così che merci importate sono state poste in un deposito doganale diverso da quello dichiarato alle autorità doganali. In un altro caso, un depositario che avrebbe dovuto presentare le merci in dogana in occasione di ogni uscita, utilizzava procedure di uscita semplificate senza esservi autorizzato, aggirando in tal modo i controlli;
- la Corte ha riscontrato che la frequenza dei controlli successivi allo sdoganamento presso i depositi doganali era talmente bassa da aumentare il rischio di una perdita di entrate dovuta al superamento del termine di prescrizione ⁽¹⁵⁾. Inoltre, vi erano pochi elementi attestanti che i depositi da sottoporre a tali controlli fossero selezionati in base ad un'analisi di rischio.

Risorsa propria IVA

Riserve

4.20. Le riserve costituiscono uno strumento che consente di procedere alla rettifica di alcuni elementi dubbi figuranti negli estratti IVA trasmessi dagli Stati membri oltre il termine di quattro anni stabilito dalla normativa. Su 35 riserve revocate nel 2007 ⁽¹⁶⁾, nove erano relative al 1997 o ad esercizi

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

4.19.

- *La Commissione esaminerà questi risultati con gli Stati membri interessati. Laddove applicabile, agli Stati membri pertinenti verrà fatta richiesta di adottare le misure correttive per risolvere le variazioni di scorte delle merci non risolte in precedenza.*
- *Questo risultato sarà esaminato con gli Stati membri interessati.*
- *La duplicazione del numero di autorizzazione è stata corretta dallo Stato membro e la verifica ha tenuto traccia di tutti i beni, riscontrando che le imposte dovute erano tutte state contabilizzate in modo adeguato. Lo Stato membro sta inoltre migliorando i propri sistemi di controllo interni per evitare la ripetizione dell'errore. Per quanto riguarda l'uso di procedure semplificate non autorizzate, allo Stato membro pertinente è stato richiesto di adottare misure correttive.*
- *La Commissione ha già sollevato la questione con uno degli Stati membri interessati in seguito a un'ispezione del 2006 e il follow-up continua. Il risultato sarà poi esaminato con i rimanenti Stati membri.*

4.20. *Si prevede che due ulteriori riserve predate 1998 saranno revocate entro breve mentre nel 2008 sarà effettuata una visita speciale che si concentrerà in modo specifico sull'elaborazione, con lo Stato membro interessato, di una strategia che consentirà di revocare la riserva formulata nel 1989.*

⁽¹³⁾ Articoli 515-516 delle disposizioni d'applicazione del codice doganale comunitario, modificate da ultimo dal regolamento (CE) n. 1875/2006 della Commissione (GU L 360 del 19.12.2006, pag. 64).

⁽¹⁴⁾ Articolo 4 *septies* delle disposizioni d'applicazione del codice doganale comunitario.

⁽¹⁵⁾ Conformemente all'articolo 221, paragrafo 3, del codice doganale comunitario, la comunicazione al debitore non può più essere effettuata tre anni dopo la data in cui è sorta l'obbligazione doganale.

⁽¹⁶⁾ In aggiunta, vi sono stati sei casi, tre in Germania e tre in Italia, in cui una riserva è stata parzialmente revocata.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

precedenti. 21 riserve relative al 1997 o ad esercizi precedenti (comprese due relative al 1989 e al 1993) erano pendenti al 31 dicembre 2007 (cfr. **tabella 4.2**).

Tabella 4.2 — Riserve relative all'IVA al 31 dicembre 2007

Stati membri	Numero di riserve pendenti al 31.12.2006	Riserve emesse nel 2007	Riserve revocate nel 2007	Numero di riserve pendenti al 31.12.2007	Anno più remoto a cui si applicano le riserve
Belgio	8	4	4	8	1989
Danimarca	1	0	1	0	
Germania	17	9	8	18	1999
Grecia	16	3	9	10	1998
Spagna	5	1	0	6	1999
Francia	3	1	0	4	1993
Irlanda	12	0	0	12	1998
Italia	13	3	2	14	1995
Lussemburgo	1	0	0	1	1997
Paesi Bassi	1	1	0	2	2002
Austria	8	1	1	8	1995
Portogallo	10	2	5	7	1996
Finlandia	6	1	0	7	1995
Svezia	11	1	3	9	1995
Regno Unito	4	3	2	5	1998
Cipro	0	3	0	3	2004
Repubblica Ceca	0	1	0	1	2004
Estonia	0	0	0	0	
Lettonia	0	1	0	1	2004
Lituania	0	2	0	2	2004
Ungheria	0	5	0	5	2004
Malta	0	6	0	6	2004
Polonia	0	3	0	3	2004
Slovacchia	3	2	0	5	2004
Slovenia	0	0	0	0	
Bulgaria	0	0	0	0	
Romania	0	0	0	0	
Totale	119	53	35	137	

Fonte: Commissione europea.

4.21. Non esiste attualmente uno strumento efficace per far sì che gli Stati membri forniscano informazioni adeguate entro termini ben precisi, consentendo così alla Commissione di decidere in merito alla revoca delle riserve pendenti. Nella raccomandazione sullo scarico da dare alla Commissione per l'esercizio 2006, il Consiglio ha ribadito la richiesta che la Commissione, in cooperazione con gli Stati membri, continui ad impegnarsi per garantire che le riserve siano sciolte entro periodi ragionevoli.

4.21. Gli istituti giuridici attuali rappresentano un giusto equilibrio che riflette l'approccio cooperativo che deve esistere tra la Commissione e lo Stato membro. Tuttavia, la Commissione sta rivedendo i suoi accordi per la gestione delle riserve, rendendoli maggiormente proattivi. Le riserve saranno suddivise in categorie per semplificare l'individuazione di quelle che richiedono l'adozione di maggiori misure. Sono in fase di introduzione visite gestionali concentrate esclusivamente sulle strategie per realizzare progressi che portino a revocare le riserve. La Commissione sarà, inoltre, più proattiva nel considerare se l'istituzione delle procedure d'infrazione possa apportare benefici in alcuni casi particolari.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

4.22. Nel corso del 2007, le modifiche alla base IVA degli Stati membri UE-27, apportate a seguito del lavoro di controllo svolto dalla Commissione negli Stati membri, hanno condotto ad un incremento della risorsa IVA aggregata di circa 50 milioni di euro. Inoltre, le revisioni al rialzo dell'RNL della Grecia (cfr. paragrafo 4.28), che hanno avuto ripercussioni sul massimale di contribuzione⁽¹⁷⁾, hanno determinato un aumento del contributo IVA degli Stati membri di circa 300 milioni di euro.

4.23. La Corte ha esaminato la documentazione a sostegno della revoca di 35 riserve nel 2007. Il lavoro svolto dalla Commissione a tal fine è stato generalmente soddisfacente. È stato però individuato il seguente problema: quando la Commissione accetta i dati riveduti di uno Stato membro e poi revoca la riserva ad essi relativa, dovrebbe immediatamente introdurre tali dati riveduti nella base dati finanziaria e aggiustare l'importo delle risorse proprie dovute. Le rettifiche relative a quattro riserve revocate non sono state registrate nella base dati e di conseguenza la risorsa propria basata sull'IVA non è stata correttamente calcolata.

Monitoraggio dell'applicazione della direttiva IVA

4.24. La direzione generale Fiscalità e unione doganale ha il compito di assicurare la corretta applicazione della direttiva IVA. La Commissione, quando reputi che uno Stato membro abbia mancato a uno degli obblighi a lui incombenti in virtù della suddetta direttiva, può adire la Corte di giustizia dopo una fase di pre-contenzioso (procedura d'infrazione ai sensi dell'articolo 226 del trattato che istituisce la Comunità europea). Nel 2007 ciò è avvenuto in cinque casi, tre dei quali avevano avuto ripercussioni negative sulla risorsa propria IVA. Per i due casi per i quali è stata adita la Corte di giustizia nel 2007, il tempo medio intercorso tra la registrazione e l'invio della lettera è stato di 29 mesi. Gli altri tre casi, che risalgono al periodo 2003-2005, non erano stati sottoposti alla Corte prima della fine del 2007 anche se la decisione di adire la Corte era stata presa nel giugno 2007.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

4.23. *Le modifiche della banca dati sono state introdotte, nel corso dei cinque anni di formulazione delle riserve l'impatto finanziario totale è stato leggermente inferiore a 12 milioni di euro. Inoltre, sono state introdotte nuove procedure per l'estensione della consultazione interservizi sul contenuto delle relazioni di controllo. Tali procedure dovrebbero fornire una salvaguardia contro qualsiasi occorrenza futura.*

4.24. *Il contesto legale all'interno degli Stati membri è spesso dettagliato e complesso e richiede un'analisi approfondita. La Commissione rivolge un'attenzione particolare alla preparazione di casi sull'interpretazione della legislazione fiscale nell'ambito dell'imposizione diretta per via delle «risorse proprie» coinvolte e l'esigenza dell'unanimità per modificare la legislazione. Al contempo, la Commissione è riuscita ad assicurare un tasso di progresso di casi con ripercussioni sulle risorse proprie complessivamente equivalente a quello garantito per altri casi complessi e dettagliati di erronea applicazione del diritto comunitario. Sebbene ciò non influenzi la sua gestione della causa, la Commissione addebita gli importi dovuti, oltre agli interessi per il tempo trascorso, in merito alla correzione delle infrazioni.*

In termini più generali, la Commissione ha recentemente modificato le sue procedure, per intensificare il ritmo delle decisioni al fine di ridurre i ritardi che si sono verificati quando la ricezione delle notifiche ricevute dallo Stato membro è avvenuta poco prima di intraprendere la fase procedurale successiva, consentendo ai casi di progredire immediatamente dopo avere completato l'analisi delle nuove informazioni. La Commissione rischia di perdere un caso per motivi procedurali se non tiene interamente conto del contributo da parte degli Stati membri. Infine, la preparazione della richiesta da presentare presso la Corte di giustizia può talvolta rivelarsi difficile a causa della complessità dei fatti, della legislazione applicabile o delle questioni giuridiche sollevate.

⁽¹⁷⁾ In virtù dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera c), della decisione 2000/597/CE, Euratom (GU L 253 del 7.10.2000, pag. 42), l'imponibile da prendere in considerazione per il calcolo dei contributi IVA degli Stati membri non può superare il 50 % del PNL/RNL di ciascuno Stato membro.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

4.25. Durante questi periodi, la direttiva IVA non veniva applicata correttamente. Ciò potrebbe aver ridotto l'importo dell'IVA riscossa dagli Stati membri e perciò potenzialmente avere ripercussioni sulla risorsa propria basata sull'IVA.

4.25. *Qualsiasi effetto possibile sulla risorsa basata sull'IVA sarà preso in considerazione retroattivamente quando la Corte di giustizia si esprime in merito ai casi in questione.*

Risorsa propria RNL**Dati annuali relativi all'RNL**

4.26. Entro il 22 settembre di ogni anno, gli Stati membri trasmettono alla Commissione (Eurostat) i dati per l'aggregato RNL e per i suoi componenti (questionario RNL) relativi all'esercizio precedente ed eventuali revisioni dei dati degli anni precedenti. Insieme a tali cifre, gli Stati membri sono tenuti ad inviare un rapporto sulla qualità dei dati relativi all'RNL (rapporto sulla qualità dell'RNL) dove illustrano le modalità di determinazione degli aggregati, descrivono qualsiasi modifica significativa apportata alle procedure e alle statistiche di base utilizzate e spiegano le revisioni effettuate sui dati precedenti dell'RNL ⁽¹⁸⁾. Le cifre annuali relative all'RNL fornite dagli Stati membri possono dar luogo a rettifiche nei saldi RNL stabiliti per gli esercizi precedenti ⁽¹⁹⁾.

4.27. Nella riunione del 25 ottobre 2007, il comitato RNL ha ritenuto che, tenendo in debito conto le riserve esistenti, i dati degli Stati membri UE-15 erano adeguati ai fini del calcolo delle risorse proprie. Per quanto riguarda gli Stati membri UE-12, il comitato RNL non è stato in grado di formulare un parere sui dati poiché l'analisi degli inventari RNL ⁽²⁰⁾ era appena iniziata (cfr. paragrafo 4.38).

4.28. I dati inclusi nel questionario PNL ⁽²¹⁾/RNL 2007 della Grecia mostravano un aumento retroattivo compreso tra l'8,5 % e il 9,9 % per gli esercizi 1995-2005. Nel questionario PNL/RNL 2006, la Grecia aveva trasmesso dati riveduti con un incremento tra il 13 % ed il 26 %, il che rappresentava una revisione di portata eccezionalmente significativa. Ritenendo che la Grecia non avesse fornito informazioni sufficienti sui dati riveduti e sulle innovazioni metodologiche introdotte, il comitato RNL aveva deciso di utilizzare ai fini del calcolo delle risorse proprie le serie di dati PNL/RNL esistenti e non rivedute, fino a quando la Commissione non avesse verificato in modo approfondito i nuovi dati ed avesse comunicato al comitato RNL i risultati di tale verifica ⁽²²⁾.

⁽¹⁸⁾ Articolo 2, paragrafi 2 e 3, del regolamento RNL.

⁽¹⁹⁾ L'articolo 10, paragrafo 8, del regolamento (CE, Euratom) n. 1150/2000 dispone che le eventuali modifiche apportate al PNL/RNL degli esercizi precedenti danno luogo per ogni Stato membro interessato a una rettifica del saldo calcolato. Dispone inoltre che, dopo il 30 settembre del quarto anno successivo a un esercizio determinato, le eventuali modifiche del PNL/RNL non sono più prese in considerazione, tranne che per i punti notificati prima di tale scadenza o dalla Commissione o dallo Stato membro.

⁽²⁰⁾ Cfr. articolo 3 del regolamento RNL: «Gli Stati membri trasmettono alla Commissione (Eurostat) [...] un inventario delle procedure e delle statistiche di base utilizzate per calcolare l'RNL ed i suoi componenti a norma del SEC 95. [...]».

⁽²¹⁾ Prodotto nazionale lordo.

⁽²²⁾ Cfr. paragrafi 4.24-4.26 della relazione annuale sull'esercizio finanziario 2006.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

4.29. Nel 2007 la Grecia ha trasmesso soltanto un questionario PNL/RNL sintetico, senza indicazione delle componenti del PNL/RNL, ed una breve nota esplicativa, invece di un rapporto sulla qualità. Anche se il comitato RNL ha ritenuto che, tenendo conto delle riserve esistenti, i nuovi dati relativi al PNL/RNL greco notificati nel 2007 erano adeguati ai fini del calcolo delle risorse proprie (cfr. paragrafo 4.27), ha invitato l'istituto nazionale di statistica (INS) greco ed Eurostat a continuare a cooperare sulle questioni in sospeso, tra cui alcuni calcoli più dettagliati.

4.30. La Commissione aveva effettuato precedentemente visite in loco nel giugno e settembre 2007 per verificare gli inventari della Grecia e aveva calcolato delle stime per le cifre del PIL riveduto ⁽²³⁾ per l'esercizio di riferimento 2000. L'aumento totale è stato in linea con il dato riveduto incluso nel questionario PNL/RNL 2007.

4.31. La Commissione e l'INS greco hanno definito un piano d'azione per ulteriori lavori da svolgere per terminare il calcolo delle componenti dei conti nazionali. Nel novembre 2007, la Commissione ha sottolineato l'importanza di verificare la riconciliazione tra le revisioni totali e le modifiche connesse a riserve specifiche, nonché la necessità che l'INS greco fornisca una documentazione esauriente al riguardo. Il piano d'azione richiede inoltre che l'INS greco trasmetta cifre ufficiali e dettagliate, conformemente a quanto previsto dal SEC 95 per la trasmissione dei dati di contabilità nazionale ⁽²⁴⁾, entro il 10 dicembre 2007.

4.32. In mancanza delle informazioni complete sul PNL/RNL richieste dal regolamento RNL (cfr. paragrafo 4.29), e poiché le informazioni dettagliate sulle componenti del PNL/RNL e la documentazione sulle riserve richieste dal piano d'azione (cfr. paragrafo 4.31) non erano disponibili nel febbraio 2008, la Corte non ha potuto esaminare i calcoli del PNL/RNL per gli esercizi 1995-2006 né verificare se le componenti del PNL riviste dalla Grecia siano oggetto di riserve specifiche stabilite per il periodo 1995-2001. Di conseguenza, la Corte non ha potuto valutare l'accuratezza delle rettifiche dei saldi RNL per questi esercizi precedenti.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

4.29 a 4.32. *Da Le principali correzioni alle cifre del PIL greco proposte dalla Commissione sono derivate dalla sua missione in Grecia e sono state presentate in dettaglio (in particolare, nel documento GNIC/094) e discusse in occasione della riunione del comitato RNL in data 6 settembre 2007. Gli esperti di contabilità nazionale degli Stati membri presenti nel comitato RNL hanno sostenuto le correzioni proposte. Le cifre relative a PIL/RNL per il periodo 1995-2006 notificate dalla Grecia nell'ottobre 2007 sono in linea con tali correzioni. In occasione della riunione del 25 ottobre 2007, il comitato RNL ha espresso il suo sostegno al processo oltre a presentare i risultati del lavoro di verifica condotto da Eurostat in cooperazione con gli esperti di RNL degli Stati membri e in stretta consultazione con il comitato RNL. La Commissione sta eseguendo il follow-up del piano di azione intrapreso allo scopo di finalizzare il calcolo dei componenti della contabilità nazionale greca. L'INS greco ha inviato a Eurostat i dati del programma di diffusione ESA 95 il 14 dicembre 2007. Eurostat ha controllato i dati e ha espresso le sue osservazioni, in seguito alle quali l'INS greco ha inviato i dati riesaminati, tenendo in considerazione le osservazioni di Eurostat e includendo i dati per l'anno 2007, il 4 marzo 2008. Eurostat fornirà una relazione dei risultati delle questioni importanti nelle sue verifiche al comitato RNL e alla Corte dei conti. In seguito alla richiesta del comitato RNL, la Commissione ha proseguito la sua cooperazione con il servizio statistico nazionale greco per alcuni calcoli più dettagliati e prevede che la maggior parte delle riserve possano essere revocate entro breve. La Commissione continuerà a mantenere informati il comitato RNL e la Corte dei conti in merito agli sviluppi riguardanti tale questione.*

⁽²³⁾ Prodotto interno lordo.

⁽²⁴⁾ Regolamento (CE) n. 1392/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2007, che modifica il regolamento (CE) n. 2223/96 del Consiglio per quanto riguarda la trasmissione di dati di contabilità nazionale (GU L 324 del 10.12.2007, pag. 1).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Riserve

4.33. All'inizio del 2007, erano aperte 43 riserve specifiche PNL/RNL ⁽²⁵⁾ relative al periodo 1995-2001. Nel corso del 2007, la Commissione ha revocato 18 riserve, per cui il saldo alla fine dell'anno era di 25 (cfr. **tabella 4.3**). Queste riserve pendenti riguardavano le fonti non aggiornate su cui erano basate determinate stime o aspetti metodologici e di compilazione ⁽²⁶⁾. Ad eccezione del caso della Grecia (cfr. paragrafo 4.29), la maggior parte dei problemi all'origine delle riserve erano già stati affrontati dagli Stati membri con l'invio dei dati annuali sull'RNL nel 2007 o negli esercizi precedenti.

Tabella 4.3 — Riserve specifiche relative al PNL/RNL al 31 dicembre 2007

Stati membri	Numero di riserve specifiche pendenti al 31.12.2006	Riserve specifiche emesse nel 2007	Riserve specifiche revocate nel 2007	Numero di riserve specifiche pendenti al 31.12.2007
Belgio	0	0	0	0
Danimarca	3	0	3	0
Germania	0	0	0	0
Grecia	7	0	0	7
Spagna	5	0	5	0
Francia	3	0	3	0
Irlanda	4	0	4	0
Italia	4	0	0	4
Lussemburgo	8	0	0	8
Paesi Bassi	0	0	0	0
Austria	0	0	0	0
Portogallo	0	0	0	0
Finlandia	3	0	3	0
Svezia	0	0	0	0
Regno Unito	6	0	0	6
Totale	43	0	18	25

Fonte: Commissione europea.

4.34. Per il periodo 2002-2004, le riserve generali relative ai dati RNL degli Stati membri UE-15 restano pendenti fino a quando non verranno analizzati gli inventari RNL aggiornati. Fino alla fine del 2007 non sono state emesse riserve generali per gli Stati membri UE-10 in quanto i dati RNL relativi al 2004 potranno essere oggetto di rettifiche ai fini delle risorse proprie fino al settembre 2008.

4.34. *Nel giugno 2008 la Commissione ha formulato riserve generali sui dati dell'RNL dei 10 nuovi Stati membri dell'UE in riferimento al periodo 2004-2006.*

⁽²⁵⁾ Le riserve riguardanti la risorsa propria RNL consentono una rettifica dei dati RNL oltre il termine di 4 anni. Una riserva generale riguarda tutti i dati forniti dagli Stati membri, mentre una riserva specifica riguarda elementi specifici dell'inventario RNL.

⁽²⁶⁾ Ad esempio, la non conformità con il Sistema europeo dei conti (SEC) 95 (per gli esercizi dal 2002 in avanti) o il SEC 79 (per gli esercizi 1995-2001), questioni riguardanti la transizione dall'ESA 95 all'ESA 79 e le carenze metodologiche per la stima di determinati componenti.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

4.35. La Corte ha esaminato un campione di dieci riserve specifiche revocate nel 2007 relative a Spagna, Danimarca e Francia. La Corte ha rilevato che il lavoro svolto dalla Commissione per consentire la revoca delle riserve non includeva né un controllo documentale, inteso a corroborare l'attendibilità delle informazioni fornite dagli Stati membri mediante confronto con fonti esterne, né visite di controllo in loco, per un esame diretto degli aggregati dei conti nazionali. Per queste ragioni, la Corte ritiene che tali verifiche non siano sufficienti a fornire ragionevoli garanzie sull'accuratezza dei dati oggetto di rettifica.

4.36. In molti casi la Commissione è stata lenta nel richiedere informazioni o dati aggiuntivi agli Stati membri e nell'analizzare le informazioni ricevute.

4.37. La procedura adottata da Eurostat per la gestione delle riserve RNL non indica norme precise sui criteri di rilevanza per la formulazione di riserve specifiche, che consentano di applicare con coerenza il principio costi/benefici ⁽²⁷⁾.

Verifica degli inventari RNL negli Stati membri

4.38. A fine 2007, alcuni Stati membri ⁽²⁸⁾ non avevano trasmesso alla Commissione la versione completa (comprendente le tabelle di processo) degli inventari RNL aggiornati o nuovi, anche se il termine ultimo era il 31 dicembre 2006 ⁽²⁹⁾. Questo ritardo ha influito sulla pianificazione delle missioni di verifica in loco della Commissione previste per il periodo 2007-2009. Nel 2007 sono state effettuate visite in tre Stati membri (Grecia, Malta ed Estonia).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

4.35. *La Commissione ha condotto controlli a tavolino che hanno fornito informazioni sufficienti per revocare le riserve specifiche menzionate. Questi controlli a tavolino non hanno dimostrato né la necessità di missioni in loco né di un confronto con le fonti esterne.*

4.36. *Il lento progresso nella revoca delle riserve specifiche relative all'RNL riferito dalla Corte era dovuto a limiti di risorse. Da allora, il lavoro condotto sulle riserve è accelerato e si prevede che le rimanenti riserve saranno revocate entro breve.*

4.37. *La Commissione ha formulato riserve su questioni specifiche sulla base della sua valutazione esperta condotta tenendo in considerazione tutte le informazioni qualitative e quantitative. La Commissione considera questo approccio prudente e totalmente in linea con il principio costi-benefici così come citato nel regolamento (CE, Euratom) n. 1287/2003 del Consiglio. Negli esempi citati dalla Corte nella nota 27 a piè di pagina, è stato possibile quantificare l'impatto solo al termine del lavoro condotto da parte degli Stati membri sulle riserve e non prima.*

4.38. *La Commissione ha dovuto adattare il suo piano di verifica RNL a causa della fornitura ritardata dell'inventario dell'RNL da parte di alcuni Stati membri. La Commissione ha richiesto costantemente agli Stati membri, in particolare al comitato RNL, di trasmettere i loro inventari RNL e le tabelle dei processi entro le scadenze concordate. Il fatto che il piano delle missioni relative all'RNL ha dovuto essere adattato non ha avuto ripercussioni sulla qualità dell'RNL né sul loro uso nell'ambito delle procedure di bilancio date le riserve esistenti formulate sull'RNL.*

⁽²⁷⁾ Ad esempio, il potenziale impatto di riserve riguardanti i custodi di immobili e le commissioni pagate agli agenti immobiliari non era rilevante. Dopo il lavoro svolto dallo Stato membro, l'impatto è stato stimato a circa lo 0,01-0,02 % del PNL. In tali casi non si è applicato il principio di evitare l'allocazione di risorse sproporzionate al calcolo di voci insignificanti, previsto dall'articolo 5, paragrafo 2, lettera b), del regolamento RNL.

⁽²⁸⁾ Il Lussemburgo non aveva trasmesso né gli inventari né le tabelle dei processi; Austria, Cipro, Francia, Malta e Regno Unito non avevano inviato le tabelle di processo.

⁽²⁹⁾ 31.12.2007 per la Svezia (che ha trasmesso l'inventario e le tabelle di processo alla fine di gennaio 2008) e 31.12.2009 per Romania e Bulgaria.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

4.39. Nel 2007, la verifica diretta degli aggregati RNL è stata eseguita unicamente nel caso specifico della Grecia. L'obiettivo delle visite a Malta ed in Estonia è stato principalmente di ottenere chiarimenti sulle fonti e sui metodi utilizzati per il calcolo dell'RNL. In passato, la Corte aveva sollecitato la Commissione a svolgere verifiche dirette al fine di accertare che gli Stati membri utilizzino realmente le procedure da loro descritte negli inventari RNL ⁽³⁰⁾.

Conclusioni generali e raccomandazioni

4.40. Alla luce del lavoro di audit svolto e tenendo debito conto della sua estensione (cfr. paragrafi 4.4 e 4.9), la Corte conclude che:

- le dichiarazioni degli Stati membri ed i pagamenti delle risorse proprie tradizionali,
- gli importi calcolati dalla Commissione per i contributi degli Stati membri sulla base dei dati IVA e RNL ricevuti dagli Stati membri nonché
- gli altri tipi di entrate

non presentano errori rilevanti.

4.41. La valutazione dei corrispondenti sistemi di supervisione e controllo ha mostrato che tali sistemi sono efficaci (cfr. **allegato 4.1**). La Corte attira però l'attenzione sulle carenze illustrate nel presente capitolo che, pur non incidendo in misura rilevante sull'efficacia dei sistemi nel loro complesso, meritano ulteriore indagine.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

4.39. *La prova di validità scelta dalla Commissione si basa principalmente sulla verifica e sul miglioramento dell'affidabilità e adeguatezza delle fonti e dei metodi usati per la compilazione dell'RNL e della loro conformità con il sistema di contabilità europeo (ESA95). Durante il periodo 2008-2009, la Commissione continuerà a condurre la verifica diretta nella direzione indicata dalla Corte.*

4.41. *Sebbene la valutazione della Corte sui sistemi in generale sia soddisfacente, all'allegato 4.1 la gestione delle riserve sull'IVA è stata valutata efficace solo in parte. I motivi di tale qualifica fanno riferimento principalmente alla gestione di riserve in sospeso da lungo tempo. La Commissione che sta adottando le misure per risolvere questo punto in stretta cooperazione con gli Stati membri interessati, tuttavia, considera severa la valutazione della Corte.*

Nonostante valuti efficaci i sistemi RNL nel complesso, la Corte considera, nella tabella riassuntiva all'allegato 4.1, che dovrebbe essere applicata una verifica più diretta durante i controlli degli RNL degli Stati membri. La Commissione considera che la sua misura per revocare le riserve sull'RNL degli Stati membri sia basata su una verifica approfondita dei dati e delle informazioni di base (cfr. la risposta al paragrafo 4.35). Tuttavia, nel 2007, la Commissione ha avviato la verifica diretta nella direzione indicata dalla Corte, come parte del suo nuovo ciclo triennale di verifica dell'RNL e continuerà ad adottare tale approccio anche durante il periodo 2008-2009.

⁽³⁰⁾ Cfr. allegato 4.1 della relazione annuale sull'esercizio finanziario 2006.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Risorse proprie tradizionali

4.42. La Commissione dovrebbe continuare ad operare affinché la contabilità B sia utilizzata in modo adeguato (paragrafi 4.14 e 4.16). L'audit della procedura di deposito doganale ha dimostrato che i controlli previsti devono essere potenziati (paragrafo 4.19).

Risorsa propria IVA

4.43. La Commissione non dispone ancora di strumenti efficaci per far sì che gli Stati membri forniscano informazioni adeguate e tempestive che consentirebbero la revoca delle riserve pendenti per il calcolo della risorsa propria IVA. La Commissione dovrebbe esaminare modalità alternative per esercitare pressioni sugli Stati membri nei confronti dei quali sussistono riserve pendenti ormai da molto tempo (paragrafo 4.21).

Risorsa propria RNL

4.44. Le cifre aggiornate per la Grecia non includono le informazioni dettagliate di cui la Corte ha bisogno per verificare l'accuratezza degli aggiustamenti dei saldi RNL, in particolare per il periodo 1995-2001 (paragrafo 4.32).

4.45. Nel 2007 sono state revocate 18 riserve senza procedere a verifiche documentali sull'attendibilità delle informazioni trasmesse dagli Stati membri mediante confronto con fonti esterne né a controlli in loco per svolgere verifiche dirette (paragrafo 4.35). La Commissione dovrebbe applicare questo approccio di controllo nelle visite in loco per la verifica degli inventari nel 2008, per poter meglio valutare la comparabilità, l'attendibilità e l'eshaustività dei dati RNL degli Stati membri (paragrafo 4.39).

4.42. La Commissione ispeziona regolarmente i sistemi di controllo doganale degli Stati membri e la loro gestione della contabilità B. Prenderà in considerazione i punti deboli riscontrati dalla Corte riguardo agli Stati membri pertinenti e, laddove appropriato, adotterà le misure per recuperare gli eventuali importi di risorse proprie o di interessi dovuti.

4.43. I regimi giuridici attuali rappresentano un giusto equilibrio che riflette l'approccio cooperativo che deve esistere tra la Commissione e gli Stati membri. La Commissione suddividerà le riserve per categorie, realizzerà visite gestionali concentrate esclusivamente sull'intento di garantire le strategie che conducono alla revoca delle riserve e sarà più proattiva nel considerare se l'istituzione delle procedure d'infrazione possa apportare benefici in alcuni casi particolari.

4.44. La Commissione ha condotto una missione in Grecia nel giugno 2007. Hanno partecipato esperti provenienti dagli altri Stati membri. Le correzioni dettagliate alle cifre del PIL greco sono state illustrate interamente in occasione della riunione del comitato RNL in data 6 settembre 2007. Gli esperti di contabilità nazionale degli Stati membri del comitato RNL hanno sostenuto le correzioni proposte (cfr. la risposta completa ai paragrafi 4.29-4.32).

4.45. La Commissione ha condotto controlli a tavolino che hanno fornito informazioni sufficienti per la revoca delle riserve specifiche citate al paragrafo 4.35. Il risultato di questi controlli a tavolino non ha mostrato la necessità di visite di controllo in loco o di confronto con le fonti esterne.

La prova di validità dei dati RNL degli Stati membri da parte della Commissione è basata principalmente sulla verifica e sul miglioramento dell'affidabilità e dell'adeguatezza delle fonti e dei metodi utilizzati per la compilazione dell'RNL e della loro conformità con il sistema di contabilità europeo (ESA95). Durante il periodo 2008-2009, la Commissione continuerà a condurre una verifica diretta nella direzione indicata dalla Corte.

SEGUITO DATO A PRECEDENTI OSSERVAZIONI

4.46. I risultati del seguito dato a precedenti osservazioni formulate dalla Corte in relazioni annuali recenti sono presentati nell'**allegato 4.2**.

ALLEGATO 4.1

Valutazione dei sistemi di supervisione e controllo ⁽¹⁾

Tipo di entrata	Controllo interno chiave					Valutazione globale
	Verifiche della Commissione negli Stati membri ⁽²⁾	Verifiche documentali della Commissione	Gestione delle entrate	Gestione delle riserve ⁽³⁾	Vigilanza doganale nazionale negli Stati membri controllati	
RPT				N/A		
IVA					N/A	
RNL					N/A	

⁽¹⁾ Cfr. limitazione dell'estensione dell'audit di cui ai paragrafi 4.4 e 4.9.

⁽²⁾ Per quanto riguarda le verifiche svolte dalla Commissione sull'RNL degli Stati membri, l'esame delle fonti e dei metodi descritti negli inventari è giudicato efficace, benché le verifiche dirette siano state insufficienti e di conseguenza solo parzialmente efficaci.

⁽³⁾ Sono richiesti miglioramenti per quanto riguarda la gestione delle riserve in materia di IVA, soprattutto per consentire la revoca delle riserve pendenti da molto tempo.

Legenda

	Efficace
	Parzialmente efficace
	Inefficace
N/A	Non applicabile

Seguito dato a precedenti osservazioni della Corte

Osservazioni della Corte	Misure adottate	Analisi della Corte	Risposta della Commissione
<i>Risorse proprie tradizionali: contingenti tariffari per prodotti agricoli</i>			
Al paragrafo 4.13 della relazione annuale sull'esercizio finanziario 2006, la Corte rilevava che le cauzioni costituite per le importazioni o le esportazioni di prodotti agricoli nel quadro del sistema dei contingenti tariffari gestito mediante titoli d'importazione o esportazione, e successivamente incamerate, diventavano una risorsa dello Stato membro interessato. Secondo la Corte, tali cauzioni dovrebbero costituire parte delle risorse proprie delle Comunità e i relativi importi dovrebbero essere messi a disposizione della Commissione. La Commissione era invitata a fornire chiarimenti al riguardo.	La Commissione ha fornito alla Corte le informazioni dettagliate per quanto riguarda le cauzioni costituite per le importazioni o le esportazioni di prodotti agricoli mediante titoli d'importazione o esportazione, e successivamente incamerate negli ultimi sette anni. Sulla base di tali informazioni, la Corte stima che la media annuale ammonti a circa 16 milioni di euro, di cui 3 milioni nel quadro del sistema dei contingenti tariffari.	La Commissione, come affermato nella risposta al paragrafo 4.13, dovrebbe discutere l'osservazione della Corte a livello adeguato, al fine di chiarire la questione. Ciò è in programma per il 2008.	<i>La presente questione è stata inserita nel programma del comitato consultivo del luglio 2008 sulle risorse proprie per essere oggetto ulteriori discussioni con gli Stati membri.</i>
<i>Risorse proprie tradizionali: potenziali diritti oggetto di discussioni tra la Commissione e la Germania</i>			
Al paragrafo 3.23 della relazione annuale sull'esercizio 2004, la Corte rilevava che nel 2003 la Germania aveva eliminato dalla propria contabilità B registrazioni per un totale di 40,1 milioni di euro, senza fornire una spiegazione esauriente di tale riduzione. Nel 2005, la Corte indicava che 22,7 milioni di euro di diritti potenziali erano ancora oggetto di discussioni tra la Commissione e la Germania. La situazione restava invariata nel 2006.	L'importo di 22,7 milioni di euro è stato ancora oggetto di discussioni nel 2007. La Commissione ha chiesto alla Germania di fornire i dati relativi ai debiti iscritti nella contabilità B, distinguendo quelli provvisti di garanzia da quelli privi di garanzia, e di utilizzare tali dati per valutare il grado di certezza relativa agli importi che potrebbero alla fine essere recuperati.	Occorre stabilire l'importo definitivo da recuperare in modo da poter infine chiudere tale questione.	<i>Come indicato dalla Corte, alla Germania è stato richiesto di fornire il rapporto tra obbligazioni garantite e non garantite nell'ambito della contabilità B al fine di ottenere la garanzia che non saranno presenti importi aggiuntivi da corrispondere.</i>
<i>Risorsa propria RNL: politica di revisione (compreso il follow up della revisione greca)</i>			
Nella relazione annuale sull'esercizio finanziario 2006, la Corte presentava alcune osservazioni sulla revisione della Grecia (paragrafi 4.24-4.26) e raccomandava al paragrafo 4.32 che la Commissione: a) stabilisse norme sulla comunicazione e fosse preventivamente informata, insieme al comitato RNL, su revisioni di maggior rilievo; b) attuasce una politica coordinata per la revisione dei dati dei conti nazionali, comprendente l'obbligo di procedere a regolari analisi comparative (<i>benchmarking</i>);	a) e b) Il 26 aprile 2007, il comitato RNL ha espresso un giudizio globale positivo sugli orientamenti proposti dal comitato delle statistiche monetarie, finanziarie e della bilancia dei pagamenti (CMFB), in particolare sul coordinamento e sulla comunicazione relativa alle revisioni di maggior rilievo a seguito della modifica di concetti, definizioni o classificazioni nell'UE (compresa l'analisi comparativa comune ogni 5 anni). Ciononostante, alcuni Stati membri desiderano mantenere il diritto a effettuare revisioni al di là del calendario concordato. Il 13 novembre 2007, l'ECOFIN ha accolto favorevolmente gli orientamenti sulla comunicazione delle revisioni statistiche di maggior rilievo definiti dal CMFB e ha invitato gli Stati membri a seguire tali orientamenti.	a) e b) Nonostante i progressi compiuti nella definizione di norme sulla comunicazione delle revisioni di maggior rilievo, non è stata ancora attuata una politica comune in materia di revisione nell'UE. Eurostat dovrebbe continuare a discutere la questione con gli Stati membri.	a) e b) <i>La Commissione effettuerà il monitoraggio dell'applicazione degli orientamenti proposti dal comitato dei pagamenti (CMFB) sulla comunicazione delle principali revisioni da parte degli Stati membri. La Commissione continua le discussioni con gli Stati membri in merito a una politica di revisione comune. Eurostat ha presentato un altro documento alla riunione del gruppo di lavoro sulla contabilità nazionale (Accounts Working Group, NAWG) nel maggio 2008. Il gruppo NAWG ha accolto positivamente i principi esposti nel documento, i quali saranno presentati anche alla riunione del CMFB del giugno 2008.</i>

Osservazioni della Corte	Misure adottate	Analisi della Corte	Risposta della Commissione
c) facesse sì che le conclusioni relative al controllo sull'inventario greco fossero disponibili quanto prima, in tempo utile per poter includere i dati corretti nei conti per l'esercizio finanziario 2007.	c) cfr. paragrafi 4.28-4.32 del testo del presente capitolo.	c) Anche se i nuovi dati notificati dalla Grecia sul PNL/RNL nel 2007 sono stati ritenuti adeguati ai fini del calcolo delle risorse proprie da parte del comitato RNL, le cifre non sono ancora definitive (vi sono riserve specifiche per il periodo 1995-2001, riserve generali per il periodo 2002-2004 e per gli anni successivi si applica la regola dei 4 anni). Nel 2008 Eurostat dovrebbe continuare a lavorare in tale senso, in cooperazione con la Grecia, al fine di completare la verifica degli inventari e dei dati RNL della Grecia e di revocare riserve specifiche.	c) <i>In seguito alla richiesta del comitato RNL dell'ottobre 2007, Eurostat ha proseguito la sua cooperazione con l'ufficio nazionale statistico della Grecia e prevede che la maggior parte delle riserve saranno revocate nel 2008. La Commissione continuerà a mantenere informati il comitato RNL e la Corte dei conti sugli sviluppi relativi alla presente questione.</i>

CAPITOLO 5

Agricoltura e risorse naturali

INDICE

	<i>Paragrafi</i>
Introduzione	5.1-5.7
Caratteristiche specifiche del gruppo di politiche Agricoltura e risorse naturali	5.3-5.7
Valutazione specifica nel quadro della dichiarazione di affidabilità	5.8-5.58
Estensione dell'audit	5.8-5.11
Legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti	5.12-5.16
Valutazione dei sistemi di supervisione e di controllo	5.17-5.49
Settore Agricoltura e sviluppo rurale	5.17-5.48
Settori Ambiente, Pesca, Salute e tutela dei consumatori	5.49
Conclusioni generali e raccomandazioni	5.50-5.58
Seguito dato a precedenti osservazioni	5.59-5.67
L'organizzazione comune dei mercati nel settore del tabacco greggio	5.59-5.60
La gestione e la supervisione, da parte della Commissione, delle misure di lotta contro l'afta epizootica	5.61-5.65
La valutazione del reddito agricolo da parte della Commissione	5.66-5.67

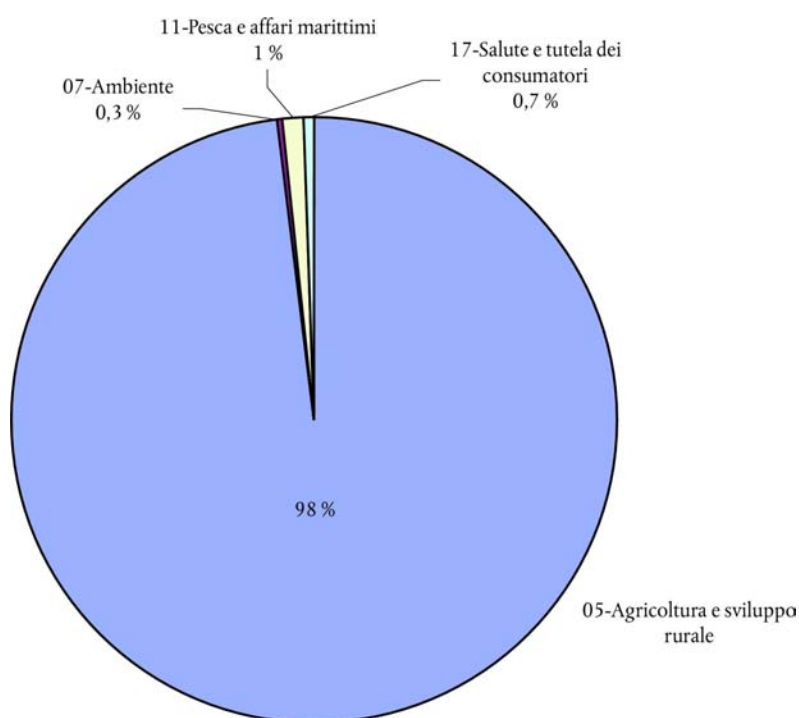
OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

INTRODUZIONE

5.1. Il presente capitolo riguarda le constatazioni della Corte relative al gruppo di politiche in materia di Agricoltura e risorse naturali, che comprende i seguenti settori: 05-Agricoltura e sviluppo rurale; 07-Ambiente; 11-Pesca ed affari marittimi e 17-Salute e tutela dei consumatori. Nel 2007, gli impegni sono ammontati complessivamente a 52 253 milioni di euro ed i pagamenti a 51 044 milioni di euro ⁽¹⁾. Il **grafico 5.1** mostra la distribuzione dei pagamenti per settore. Informazioni più dettagliate sulle spese dell'esercizio sono riportate nell'**allegato I** della presente relazione. Tali spese rientrano principalmente nella rubrica «Preservazione e gestione delle risorse naturali» ⁽²⁾ del quadro finanziario. I risultati dell'audit per le spese a titolo del FEAOG-Orientamento sostenute nel corso dell'esercizio 2007 e relative al periodo di programmazione 2000-2006 (3 449 milioni di euro) sono presentati nel capitolo 6 — Politica di coesione.

Grafico 5.1 — Agricoltura e risorse naturali (escluse le spese amministrative) — ripartizione dei pagamenti per settore



Totale dei pagamenti nel 2007: 51 044 milioni di euro

Fonte: Conti annuali delle Comunità europee per l'esercizio finanziario 2007, volume II, allegato B.

⁽¹⁾ Fonte: Conti annuali delle Comunità europee per l'esercizio finanziario 2007, volume II, allegato B.

⁽²⁾ Il settore Salute e tutela dei consumatori comprende anche le spese relative alle rubriche 2 e 3b del quadro finanziario.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

5.2. A norma del trattato, la responsabilità generale per l'esecuzione del bilancio dell'UE incombe alla Commissione. Praticamente, tutte le spese agricole e per lo sviluppo rurale sono effettuate nell'ambito della gestione concorrente. Per gli altri settori, gli stanziamenti di bilancio sono spesi nell'ambito della gestione centralizzata diretta o indiretta ad eccezione del Fondo europeo per la pesca, che rientra nell'ambito della gestione concorrente in base a programmi pluriennali.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.2. *La legislazione comunitaria prevede un sistema globale di gestione e controllo della spesa agricola, che si basa su quattro livelli complementari:*

- a) *una struttura amministrativa obbligatoria a livello degli Stati membri, imperniata sull'istituzione di organismi pagatori accreditati;*
- b) *sistemi minuziosi di controlli e sanzioni dissuasive;*
- c) *controlli a posteriori effettuati da organismi di audit indipendenti sui conti annuali degli organismi pagatori e sul funzionamento delle loro procedure di controllo interne e da servizi speciali sulle misure di aiuto diverse dai pagamenti diretti coperti dal sistema integrato di gestione e di controllo (SIGC);*
- d) *liquidazione dei conti effettuata dalla Commissione (sia la liquidazione finanziaria annuale che la verifica pluriennale di conformità).*

Sono questi quattro livelli nel loro insieme a fornire alla Commissione ragionevoli garanzie sull'efficacia della gestione del rischio di errori riguardo alla legittimità e alla regolarità delle operazioni sottostanti nel settore agricolo.

Caratteristiche specifiche del gruppo di politiche Agricoltura e risorse naturali

5.3. Il regime di pagamento unico (RPU) finanziato dal FEAGA: l'RPU è stato introdotto per sopprimere il nesso tra la produzione agricola ed i pagamenti effettuati a favore degli agricoltori («disaccoppiamento»). Per beneficiare dell'RPU, gli agricoltori devono aver prima ottenuto dei «diritti al pagamento». Il numero ed il valore dei diritti al pagamento di ogni agricoltore è stato calcolato dalle autorità nazionali in base ad uno dei modelli previsti dalla normativa UE ⁽³⁾. Ogni diritto, unitamente ad un ettaro di terreno dichiarato dall'agricoltore e mantenuto in buone condizioni agronomiche ed ambientali (BCAA), dà origine ad un pagamento RPU almeno fino al 2013. L'RPU ha assunto un'importanza crescente e rappresenta attualmente il 55 % della spesa (28 199 milioni di euro) a fronte del 12 % (6 260 milioni di euro) erogato per i pagamenti diretti accoppiati ed al 10 %

⁽³⁾ Nell'ambito del *modello storico*, l'assegnazione a ciascun agricoltore di diritti al pagamento avviene in base all'importo medio degli aiuti ricevuti ed alla superficie coltivata durante il periodo di riferimento 2000-2002. Secondo il *modello regionale*, tutti i diritti di una regione hanno lo stesso valore forfettario e l'agricoltore riceve un diritto per ogni ettaro ammissibile dichiarato durante il primo anno di applicazione. Il *modello ibrido* combina l'elemento storico con un importo forfettario e, nel caso in cui sia *dinamico*, la componente storica diminuisce ogni anno sino a quando il sistema diventa prevalentemente a tasso forfettario.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

(4 869 milioni di euro) per le misure d'intervento a sostegno dei mercati agricoli. Il regime, applicato attualmente in 17 Stati membri, sarà applicato negli altri 10 ⁽⁴⁾ a partire dal 2010.

5.4. I *pagamenti diretti accoppiati* finanziati dal FEAGA: con l'introduzione dell'RPU, la maggior parte degli agricoltori sono pagati indipendentemente dal volume della produzione effettiva. Tuttavia, alcuni regimi di aiuto restano ⁽⁵⁾, o possono essere ⁽⁶⁾, accoppiati alla produzione al fine di evitarne l'abbandono. Con l'estensione dell'RPU ad altri prodotti e Stati membri, gli importi in causa diminuiscono.

5.5. *Misure d'intervento a sostegno dei mercati agricoli* finanziate dal FEAGA: le principali misure sono le scorte d'intervento e le restituzioni all'esportazione. La spesa si è fortemente ridotta negli ultimi anni a causa di scelte politiche effettuate nel contesto delle recenti riforme della PAC ed anche a causa di un incremento della domanda e dei prezzi di mercato dei prodotti agricoli.

5.6. La spesa per lo *sviluppo rurale* è finanziata dal FEASR e riguarda un'ampia serie di misure, come i regimi agroambientali, gli importi compensativi per le attività agricole in zone meno favorite, gli investimenti nelle aziende agricole e le infrastrutture nelle zone rurali.

5.7. I settori *Ambiente, Pesca ed affari marittimi e Salute e tutela dei consumatori* sono gestiti dalla Commissione nell'ambito di sistemi di controllo specifici. Essi riguardano le misure di tutela dell'ambiente e dei consumatori e quelle per il benessere degli animali, gli accordi internazionali sulla pesca ed il Fondo europeo per la pesca.

⁽⁴⁾ Gli Stati membri che hanno aderito all'UE nel 2004 e nel 2007, ad eccezione di Slovenia e Malta, applicano attualmente una versione semplificata dell'RPU, definita regime di pagamento unico per superficie (RPUS), in quanto gli agricoltori non hanno ricevuto sovvenzioni comunitarie durante il periodo di riferimento.

⁽⁵⁾ Il premio specifico alla qualità per il frumento duro, il premio per le colture proteiche, l'aiuto specifico per il riso, il pagamento per superficie per la frutta a guscio e l'aiuto per le colture energetiche restano accoppiati. Gli aiuti per il cotone e per le patate da fecola restano parzialmente accoppiati.

⁽⁶⁾ I regimi interessati riguardano in particolare i seminativi, gli ovini e caprini, le carni bovine, il luppolo e le sementi. Gli aiuti per il tabacco possono restare parzialmente accoppiati e può essere concesso un aiuto specifico per il mantenimento degli oliveti qualora lo Stato membro lo decida.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

VALUTAZIONE SPECIFICA NEL QUADRO DELLA
DICHIARAZIONE DI AFFIDABILITÀ**Estensione dell'audit**

5.8. Per ottenere garanzie circa la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti i conti dell'UE, la Corte ha verificato un campione statistico rappresentativo unico di 196 operazioni che copre l'insieme delle spese trattate nel presente capitolo (cfr. paragrafo 5.1).

5.9. Per quel che riguarda la valutazione dei sistemi di supervisione e controllo, la Corte ha effettuato un audit approfondito sulla determinazione dei diritti nel quadro dell'RPU ed i relativi pagamenti in tutti gli Stati membri che applicano l'RPU, ad eccezione di Slovenia e Malta. Nel corso del 2007, la Corte ha esaminato l'affidabilità dei sistemi di supervisione e controllo applicabili alle domande a titolo del regime di pagamento unico presso alcuni organismi pagatori selezionati in Finlandia, Francia, Grecia, Paesi Bassi, Italia, Portogallo, Svezia, Spagna (Andalusia) e nel Regno Unito (Inghilterra) ⁽⁷⁾.

5.10. La Corte ha anche verificato i sistemi di supervisione e controllo per i pagamenti diretti accoppiati in sei Stati membri ⁽⁸⁾. L'audit ha valutato il funzionamento dei controlli amministrativi di tutte le domande nonché la selezione e l'esecuzione, da parte degli organismi pagatori, dei controlli in loco per un campione corrispondente ad almeno il 5 % delle domande, a seconda del regime di aiuto. Gli auditor della Corte hanno inoltre effettuato la ripetizione di una serie di controlli in loco.

5.11. La Corte ha esaminato anche i certificati e le relazioni degli organismi di certificazione, le dichiarazioni di affidabilità dei direttori degli organismi pagatori ed i relativi giudizi degli organismi di certificazione per 34 organismi pagatori. Nel caso di altri cinque organismi pagatori, sono stati esaminati i motivi delle riserve espresse nei relativi certificati. Sono stati visitati quattro organismi di certificazione al fine di valutare l'estensione e la qualità del loro lavoro. La Corte ha ulteriormente controllato le tre decisioni di conformità adottate nel 2007 ⁽⁹⁾.

⁽⁷⁾ I dieci Stati membri che hanno applicato per primi l'RPU sono stati sottoposti ad audit nel 2006. Cfr. Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2006, paragrafi 5.15-5.38.

⁽⁸⁾ Germania (Baviera), Italia (AGEA) e Portogallo che hanno introdotto l'RPU nel 2005, e Francia, Grecia e Spagna (Castiglia e Leon) in cui l'RPU è stato introdotto nel 2006.

⁽⁹⁾ Decisione 2007/243/CE della Commissione (GU L 106 del 24.4.2007, pag. 55), decisione 2007/647/CE della Commissione (GU L 261 del 6.10.2007, pag. 28) e decisione 2008/68/CE della Commissione (GU L 18 del 23.1.2008, pag. 12).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti

5.12. Sulla base dei risultati del proprio lavoro di audit, la Corte conclude che le operazioni sottostanti il gruppo di politiche in causa sono inficiate, nel complesso, da un livello rilevante di errori sotto il profilo della legittimità e/o della regolarità. L'audit della Corte ha constatato che la frequenza e l'incidenza degli errori nei pagamenti non sono distribuite uniformemente in tutti i settori. La Corte ribadisce che la spesa nel settore dello sviluppo rurale è particolarmente soggetta ad errori e constata, a tale proposito, che la relazione annuale di attività del direttore generale della DG Agricoltura contiene una riserva globale riguardo a tale spesa.

5.13. Delle 196 operazioni sottoposte ad audit, 61 erano inficiate da errori, dei quali circa due terzi (40) sono stati classificati come «gravi». È stata rilevata una significativa incidenza di errori concernenti l'ammissibilità, l'esattezza o la realtà delle operazioni, per effetto della quale il valore stimato del tasso globale di errore si situa tra il 2 % ed il 5 %. Tale stima non si discosta in misura rilevante dal valore ottenuto lo scorso anno, ma non tiene conto di alcuni errori gravi che non è stato possibile quantificare. Per quanto riguarda le operazioni esaminate dalla Corte, la frequenza degli errori è significativamente più elevata nel settore dello sviluppo rurale che non nelle operazioni finanziate dal FEAGA. Una percentuale sproporzionatamente elevata del tasso di errore globale riguarda appunto lo sviluppo rurale: per quanto concerne la spesa FEAGA, la Corte stima che il tasso di errore sia leggermente inferiore al 2 %. Gli esempi che seguono illustrano la natura dei principali errori riscontrati.

5.12-5.13. La Commissione mira a garantire l'efficacia dei sistemi di sorveglianza e controllo nell'individuazione e nella correzione degli errori, con la dovuta attenzione ai costi e ai benefici delle verifiche da effettuare in loco.

Per quanto riguarda l'agricoltura e lo sviluppo rurale, la Commissione sottolinea la constatazione della Corte secondo cui molto probabilmente il tasso complessivo d'errore non è molto diverso da quello dello scorso anno, quale figura nella dichiarazione di affidabilità del 2006. Anche le statistiche dei controlli trasmesse dagli Stati membri indicano che il tasso di errore registrato al livello dei beneficiari finali nel quadro del FEAGA, pari a circa l'85 % della spesa totale per l'agricoltura e lo sviluppo rurale, è al di sotto della soglia di rilevanza.

La Commissione condivide l'opinione della Corte secondo cui la spesa per lo sviluppo rurale, in particolare a causa delle misure agroambientali, può dar luogo a una percentuale di errori superiore a quella della spesa per il FEAGA. Anche se gli Stati membri, su esplicita richiesta della Commissione, hanno fornito per la prima volta statistiche dettagliate sui controlli, questi dati sono incompleti e non sono stati ancora verificati e convalidati dagli organismi di certificazione. Per questo motivo il direttore generale della DG AGRI ha sollevato una riserva relativa allo sviluppo rurale nella sua relazione annuale di attività per il 2007 (RAA 2007), in attesa di future discussioni con altre istituzioni circa il livello di errore tollerabile.

La spesa del 2007 per l'agricoltura e lo sviluppo rurale che potrebbe essere esclusa dal finanziamento comunitario tramite future decisioni di conformità ammonta a una cifra stimata di 439 Mio EUR, a cui si sommano i 152 Mio EUR di recuperi presso i beneficiari finali ⁽¹⁾.

Come indica nella sua RAA 2007, la direzione generale per la Salute e i consumatori (DG SANCO) è convinta che le sue operazioni non siano caratterizzate da un livello rilevante di errore riguardo alla legittimità e alla regolarità, dato che il tasso di errore residuo è dell'1,6 % e quindi inferiore alla soglia di rilevanza del 2 %.

Dalla RAA 2007 della direzione generale dell'Ambiente (DG ENV) risulta che i sistemi di controllo e i meccanismi di identificazione delle carenze si sono incessantemente sviluppati e laddove necessario vengono integrati. Questi meccanismi di allarme non hanno rivelato carenze, errori o rischi che possano essere qualificati come significativi e dare luogo a riserve, secondo gli orientamenti sui criteri di rilevanza contenuti nella circolare RAA, tranne nel settore dei controlli a posteriori: infatti, dato il livello degli ordini di recupero raccomandato dai revisori ex post e il suo aumento regolare negli ultimi anni, è stata sollevata una riserva riguardo alle spese dichiarate dai beneficiari di sovvenzioni per azioni, in quanto la soglia di rilevanza era stata superata dello 0,6 %.

⁽¹⁾ Nel 2007 sono stati recuperati 607 Mio EUR tramite rettifiche finanziarie e 247 Mio EUR dagli Stati membri presso i beneficiari finali (cfr. il capitolo 6 delle note ai conti annuali del 2007).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

5.14. Nell'ambito del FEAGA, sono stati individuati, nel campione esaminato dalla Corte, i seguenti errori:

- a) RPU: gli agricoltori hanno presentato dichiarazioni in eccesso e/o i diritti sono stati calcolati in maniera errata, dando luogo a pagamenti erranei.
- b) RPU: pagamenti superiori al dovuto sono stati erogati a taluni richiedenti l'aiuto alla produzione di olio d'oliva, cui erano stati attribuiti diritti aggiuntivi provenienti dalla riserva nazionale benché non avessero diritto a beneficiarne (Spagna); il beneficiario controllato ha ricevuto un importo notevolmente superiore a quello mediamente corrisposto nel corso del periodo di riferimento (1999-2002), senza tuttavia soddisfare i criteri in materia di investimenti definiti dal programma a titolo del quale erano stati attribuiti i diritti aggiuntivi.
- c) RPU: nella relazione annuale sull'esercizio finanziario 2006 ⁽¹⁰⁾, la Corte ha sottolineato che in Grecia, Spagna e Italia i dati del SIG oleicolo non sono completi ed affidabili e che ciò potrebbe influire sull'integrazione del regime di aiuto alla produzione di olio d'oliva nel sistema. Tali carenze permangono in Italia ed in Grecia, ove quattro delle cinque operazioni controllate contengono errori, alcuni dei quali sono stati all'origine di pagamenti notevolmente superiori al dovuto.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.14. *Se le operazioni controllate devono essere rappresentative del gruppo di politiche nel suo complesso, gli errori constatati non permettono necessariamente di trarre conclusioni sul funzionamento del singolo aiuto. Gli errori rilevati dalla Corte elencati qui di seguito sono riconosciuti solo parzialmente dalla Commissione e dagli Stati membri interessati.*

- a) *Gli audit effettuati dai servizi della Commissione hanno mostrato che, in generale, il calcolo dei diritti è stato compiuto in conformità della legislazione applicabile e che i controlli amministrativi e sul posto funzionano complessivamente bene. I problemi constatati sono seguiti nella verifica della conformità.*

Per quanto riguarda i pagamenti derivanti da attribuzioni erranee di diritti, il regolamento applicabile prevede che l'agricoltore non rimborsi l'importo in questione se l'errore nell'attribuzione dei diritti è imputabile all'amministrazione nazionale e se tale errore non avrebbe potuto ragionevolmente essere scoperto dall'agricoltore stesso. La Commissione ritiene che la verifica della conformità sia uno strumento valido per coprire i rischi incorsi dal Fondo, rispettando al tempo stesso le legittime aspettative degli agricoltori.

- b) *I problemi constatati dalla Corte a questo proposito erano noti alla Commissione grazie alle missioni di audit svolte dalla Commissione stessa e sono già oggetto di una verifica della conformità.*

- c) *In base ai risultati dei suoi controlli, la Commissione ha già avviato una verifica della conformità riguardo alle carenze sistemiche del sistema di controllo greco, compreso il calcolo dei diritti ⁽²⁾.*

I dati del sistema d'informazione geografica (SIG) oleicolo sono utilizzati soltanto per controllare la coerenza prima del pagamento alla produzione di olio d'oliva. Poiché i diritti attribuiti si basano sui pagamenti alla produzione di olio d'oliva, non vi è alcun collegamento diretto tra il SIG e il valore di tali diritti. I diritti sono regolari e legali se sono stati calcolati sulla base dell'importo corrisposto durante il periodo di riferimento ⁽³⁾. Dall'audit del sistema effettuato dalla Corte sull'istituzione di diritti in Grecia emerge che i diritti provenienti dal settore dell'olio d'oliva sono stati sistematicamente sottostimati.

⁽¹⁰⁾ Paragrafi 5.82-5.84.

⁽²⁾ Lettere del giugno 2006 e dell'aprile 2007.

⁽³⁾ Regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- d) Pagamenti diretti accoppiati: a seguito di discrepanze concernenti le superfici sono stati rilevati pagamenti nettamente superiori al dovuto per la frutta a guscio e le uve secche (Spagna e Grecia) e, in un caso, si sono riscontrate differenze di notevole entità, per le quali non vengono fornite spiegazioni, tra il numero di ovini iscritti nel registro dell'agricoltore, in base al quale viene corrisposto l'aiuto comunitario, ed il numero effettivo dei capi identificati (Spagna).
- e) Altri regimi (non SIGC): gli errori riguardano le detrazioni illegittime dai pagamenti agli agricoltori ⁽¹¹⁾ e la mancata applicazione di interessi sui debiti (vari Stati membri), le carenze nei controlli sulle restituzioni all'esportazione (Portogallo) ed i quantitativi mancanti di riso dall'ammasso pubblico (Grecia).

5.15. Per quel che riguarda le operazioni relative allo sviluppo rurale, la Corte ha rilevato le seguenti tipologie di errore:

- a) per i regimi agroambientali: in nove dei tredici casi sottoposti ad audit, gli agricoltori non soddisfacevano tutte le condizioni di ammissibilità (Francia ed Irlanda);
- b) abbuono di interessi: le procedure in atto non garantiscono una pista di audit adeguata e pertanto non è possibile verificare la regolarità del pagamento degli aiuti comunitari ai beneficiari finali (Francia); inoltre, le irregolarità scoperte mediante le ispezioni dello Stato membro non sono state prese in considerazione nel computo delle domande di pagamento presentate alla Commissione; di conseguenza, sono state dichiarate spese ingiustificate, poste a carico dei conti dell'UE.

5.16. Per quel che riguarda l'ambiente, la pesca, la salute e la tutela dei consumatori, i pagamenti controllati hanno messo in evidenza i seguenti errori:

- a) i progetti finanziati mediante lo strumento LIFE comprendono spese non ammissibili;
- b) non è stata presentata una documentazione adeguata per dimostrare che i lavori fatturati erano stati realmente effettuati (Spagna);

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- d) *L'attuazione del regime di aiuti per le uve secche in Grecia è sottoposta a procedure di verifica della conformità ripetute e continue.*

- e) *La Commissione e lo Stato membro interessato non condividono l'opinione della Corte sull'illegalità delle detrazioni dai pagamenti a favore degli agricoltori.*

Per quanto riguarda le restituzioni all'esportazione, la Commissione osserva che l'operazione non è stata inficiata da un errore quantificabile.

5.15.

- a) *Molti degli errori caratterizzati da una notevole incidenza finanziaria riguardano la tenuta dei registri sulla riduzione dei nitrati a livello delle aziende agricole invece che a livello delle parcelle e l'assenza di recinzioni permanenti per proteggere i corsi d'acqua. Per quanto riguarda le recinzioni, la Commissione ritiene che l'obiettivo della misura, ossia impedire i movimenti degli animali, possa essere conseguito anche con recinzioni mobili.*
- b) *La Commissione è consapevole del problema sollevato dalla Corte e riconosce l'importanza di una sana gestione finanziaria dei programmi di abbuono di interessi e dell'esistenza di una pista di controllo adeguata. Essa segue la questione insieme alle autorità francesi, eventualmente nel quadro della procedura di liquidazione dei conti.*

5.16.

- a) *Tali spese non ammissibili possono essere individuate solo al momento del pagamento finale oppure mediante un audit a posteriori.*
- b) *Tali errori possono essere scoperti soltanto tramite audit a posteriori.*

⁽¹¹⁾ Cfr. l'articolo 23 del regolamento (CE) n. 1227/2000 della Commissione (GU L 143 del 16.6.2000, pag. 1), in base al quale gli importi dovuti devono essere interamente versati ai beneficiari.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- c) per un programma relativo all'eradicazione di una malattia è stato effettuato un pagamento senza un'adeguata documentazione giustificativa; non sono stati inoltre rispettati i massimali per i costi ammissibili stabiliti per ciascuno dei test e non sono stati effettuati i controlli tecnici raccomandati (Germania).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- c) È stata recentemente adottata una decisione della Commissione ⁽⁴⁾ che rafforza le disposizioni in materia di rendiconti finanziari ⁽⁵⁾. La Commissione ritiene che il massimale a cui si riferisce la Corte sia un massimale applicato al saggio ELISA ⁽⁶⁾, attuato a livello degli Stati membri. Non condivide l'interpretazione della Corte, secondo la quale esso dev'essere applicato per ogni singolo test. Anche se lo Stato membro interessato aveva diritto a un finanziamento del 50 % per il programma in questione, l'importo effettivo del finanziamento è stato ridotto, in seguito alla decisione della Commissione, a un livello sostanzialmente inferiore alla domanda stimata. Il controllo raccomandato (per evitare il doppio pagamento dei costi del test tra programmi di eradicazione e programmi di emergenza) è stato svolto e ha rivelato immediatamente che tali costi non erano ammissibili nel quadro del programma di emergenza. Di conseguenza non sono stati necessari controlli approfonditi.

Valutazione dei sistemi di supervisione e di controllo**Settore Agricoltura e sviluppo rurale**

5.17. Le spese del settore agricoltura e sviluppo rurale sono effettuate nell'ambito della gestione concorrente e sono soggette ai seguenti sistemi di controllo principali:

- a) controlli delle domande e dei pagamenti nel quadro del sistema integrato di gestione e controllo (SIGC) ⁽¹²⁾;
- b) controlli settoriali specifici, come nel caso dello sviluppo rurale;
- c) controlli fisici di prodotti agricoli esportati nel quadro di un regime di esportazioni sovvenzionate dalla Comunità ⁽¹³⁾;
- d) controlli, successivi al pagamento, della documentazione commerciale presso gli operatori commerciali ed i trasformatori di prodotti agricoli ⁽¹⁴⁾;
- e) procedura di liquidazione dei conti svolta ex post sotto la responsabilità della Commissione (cfr. paragrafo 5.39).

5.17. Cfr. risposta al paragrafo 5.2.

⁽¹²⁾ Regolamenti del Consiglio (CEE) n. 3508/92 (GU L 355 del 5.12.1992, pag. 1) e (CE) n. 1782/2003 (GU L 270 del 21.10.2003, pag. 1) concernenti i premi per gli animali e l'aiuto «superfici».

⁽¹³⁾ Regolamento (CEE) n. 386/90 del Consiglio (GU L 42 del 16.2.1990, pag. 6).

⁽¹⁴⁾ Regolamento (CEE) n. 4045/89 del Consiglio (GU L 388 del 30.12.1989, pag. 18) concernente i pagamenti superiori ad una determinata soglia per le restituzioni alle esportazioni, gli aiuti alla trasformazione di prodotti agricoli, il cotone, l'olio d'oliva ed il tabacco e alcune misure nel settore dello sviluppo rurale.

⁽⁴⁾ SANCO 1182/2008 rev. 3.

⁽⁵⁾ Attualmente previste dalla decisione 2002/677/CE della Commissione.

⁽⁶⁾ Il saggio ELISA (Enzyme Linked Immuno Sorbent Assay) permette di diagnosticare la peste suina classica.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.18. Il SIGC copre i due regimi più importanti controllati a livello di Stato membro — l'RPU ed i pagamenti diretti accoppiati. Taluni elementi sono propri ai singoli regimi, mentre altri sono comuni ad entrambi. Le disposizioni specifiche che si applicano a settori quali lo sviluppo rurale (alcuni elementi del quale sono controllati anche dal SIGC), le restituzioni all'esportazione ed il controllo ex-post dei pagamenti, sono anche di competenza degli Stati membri. Le procedure di liquidazione dei conti, volte a stabilire gli importi da imputare definitivamente al bilancio comunitario, sono di competenza della Commissione. La valutazione della Corte in merito a ciascuno di tali sistemi di controllo è riportata nei paragrafi 5.19-5.49.

Il sistema integrato di gestione e controllo (SIGC)

5.19. In ogni Stato membro, il SIGC comprende una banca dati delle aziende e delle domande di aiuto, sistemi per l'identificazione delle particelle di terreno agricolo e per la registrazione degli animali in caso di premi accoppiati e, nel caso degli Stati membri che applicano l'RPU, un registro dei diritti all'aiuto, che costituisce un nuovo componente del SIGC. Il sistema prevede diversi controlli di ammissibilità: il controllo amministrativo di tutte le domande, controlli incrociati con le banche dati per impedire che lo stesso terreno o gli stessi animali vengano dichiarati due volte, nonché un tasso minimo del 5 % per i controlli in loco che devono svolgere gli organismi pagatori.

5.20. Il SIGC, se correttamente applicato e a condizione che vengano immessi dati esatti ed affidabili, rappresenta un sistema di controllo efficace per limitare il rischio di spese irregolari. Il SIGC è pertanto uno strumento chiave di gestione e controllo per:

- il regime di pagamento unico (RPU) (cfr. paragrafi 5.21-5.26),
- i pagamenti diretti accoppiati (cfr. paragrafi 5.27-5.28),
- gli elementi comuni (cfr. paragrafi 5.29-5.30).

A seguito dell'inclusione nell'RPU di nuovi regimi di aiuto, esso copre attualmente quasi l'85 % del FEAGA. Questa estensione del SIGC è intesa a migliorare la gestione finanziaria di settori ad alto rischio. Nel caso del FEASR, ed in particolare per i regimi agroambientali e le zone meno favorite, certi elementi di base come la superficie ed il numero di animali sono coperti dal SIGC, gli altri da controlli appositamente concepiti.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Il regime di pagamento unico (RPU)

5.21. Il calcolo e l'attribuzione corretta dei diritti da parte delle autorità nazionali costituiscono un prerequisito per l'esattezza dei pagamenti RPU ai singoli beneficiari nel primo anno ed in quelli successivi. Gli Stati membri sono tenuti altresì a rispettare i loro massimali nazionali complessivi. La Corte ha nuovamente constatato ⁽¹⁵⁾ che diversi Stati membri non hanno applicato correttamente alcuni elementi chiave del regime relativi all'accertamento ed alla gestione dei diritti incorporati nel SIGC. La Corte ritiene pertanto che i sistemi per il calcolo dei diritti siano stati efficaci solo in parte e che non siano ancora in grado di fornire la ragionevole certezza che i pagamenti annuali RPU basati sui diritti attribuiti siano esatti.

5.22. A titolo di esempio, nel calcolo dei diritti sono state individuate le seguenti gravi carenze, il cui impatto finanziario è difficile da valutare:

- a) nel Regno Unito (Inghilterra), i quattro diritti controllati sono stati calcolati in maniera erranea, principalmente perché non tengono conto delle variazioni delle parcelle agricole; anche se tali errori non hanno inciso in maniera rilevante sui pagamenti 2007, dal momento che l'Inghilterra applica il «modello dinamico» ⁽¹⁶⁾, questi diritti iniziali, a meno che non vengano corretti, daranno luogo, negli anni a venire, a pagamenti in eccesso o in difetto di entità rilevante;
- b) i Paesi Bassi hanno inizialmente attribuito diritti che superavano il massimale nazionale di 4,9 milioni di euro ed hanno effettuato pagamenti individuali su tale base. Nonostante l'importo complessivo dei pagamenti effettuati sia stato inferiore rispetto al massimale nazionale, singoli agricoltori hanno ricevuto pagamenti in eccesso. Al momento della visita della Corte (gennaio 2008) non era stata intrapresa alcuna azione formale di recupero;

5.21. Laddove calcoli erranei dei diritti hanno esposto il Fondo a un rischio, la Commissione seguirà la questione nella verifica di conformità. A causa delle legittime aspettative degli operatori, forse non sarà sempre possibile correggere le attribuzioni erranee di diritti. Inoltre, lo scambio di diritti e altre riforme impongono una certezza giuridica per quanto riguarda l'attribuzione di diritti. La questione è quindi affrontata nell'ambito del «controllo dello stato di salute».

5.22.

- a) La Commissione era già venuta a conoscenza del problema nel corso delle sue missioni di audit ed è già oggetto di una verifica della conformità iniziata nel 2006.

L'azione correttiva intrapresa dalle autorità britanniche per minimizzare o evitare le conseguenze indicate dalla Corte forma parte di questa procedura.

- b) Secondo le informazioni di cui dispone la Commissione, l'importo totale dei pagamenti effettuati agli agricoltori era di 294 Mio EUR e quindi non superiore al massimale nazionale di 312 Mio EUR. Per quanto riguarda i singoli pagamenti in eccesso, le autorità dei Paesi Bassi si sono impegnate a recuperare gli importi indebiti presso i beneficiari.

⁽¹⁵⁾ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2006, paragrafo 5.66.

⁽¹⁶⁾ In base a tale modello il pagamento di ogni diritto è costituito da due elementi: i) un importo basato su un periodo di riferimento storico per ogni agricoltore, e ii) un importo forfettario uguale per tutti gli agricoltori. Nel 2005, il rapporto tra i due elementi era 90:10 ma ogni anno l'importo forfettario viene aumentato fino a raggiungere il 100 % nel 2012. Nel caso in cui all'agricoltore siano stati assegnati troppi diritti, questi riceverà sempre più denaro a titolo dell'elemento forfettario che compensa la perdita della componente individuale.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- c) nel calcolare gli importi di riferimento per gli agricoltori, le autorità greche ed olandesi hanno incluso bovini che non erano ammissibili al premio nel periodo di riferimento; le autorità greche hanno inoltre attribuito importi di riferimento agli agricoltori di seminativi senza tener conto delle riduzioni operate nel corso del periodo di riferimento;
- d) nel calcolo del numero dei diritti, le autorità greche e spagnole hanno sistematicamente ignorato le condizioni previste in materia di superficie foraggera per gli agricoltori che hanno beneficiato nel corso del periodo di riferimento esclusivamente di premi che non richiedono alcun terreno, attribuendo ad essi dei *diritti speciali* ⁽¹⁷⁾ invece dei *diritti basati sulle superfici* ⁽¹⁸⁾; ciò ha comportato pagamenti per ettaro molto più elevati ed una conseguente riduzione delle superfici per cui si richiede il mantenimento in buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA);
- e) revoca ingiustificata di diritti, per effetto della quale i potenziali beneficiari vengono privati dell'aiuto (Grecia).

5.23. Gli Stati membri devono costituire una *riserva nazionale* ⁽¹⁹⁾, che utilizzano per attribuire diritti ai nuovi agricoltori, agli agricoltori che si trovano in una situazione particolare, ed a quelli che coltivano superfici sottoposte a programmi di ristrutturazione o sviluppo.

5.24. L'audit ha rilevato numerose debolezze nell'uso della riserva nazionale:

- a) diversi casi di cattivo uso della riserva nazionale (Francia): due programmi non ammissibili (per un totale di 42,4 milioni di euro), mancato rispetto del termine prescritto per altri quattro programmi, accettazione, come investimenti, di operazioni di locazione a breve termine di attrezzature, applicazione non sistematica delle disposizioni obbligatorie ai nuovi agricoltori che hanno iniziato la loro attività nel corso del periodo di riferimento, con conseguente assegnazione di fondi in eccesso per 20,8 milioni di euro;

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- c) *Per quanto riguarda il regime di pagamento unico in Grecia e nei Paesi Bassi, le rispettive verifiche della conformità sono state avviate nell'aprile 2007 e nel maggio 2008.*
- d) *I problemi constatati dalla Corte a questo proposito erano noti alla Commissione grazie alle missioni di audit svolte dalla Commissione stessa e sono già oggetto di una verifica della conformità iniziata, per la Grecia, nell'aprile 2007 e, per la Spagna, nel luglio 2007.*
- e) *Il problema è già oggetto di una procedura di verifica della conformità, iniziata nell'aprile 2007.*

5.24.

- a) *In base ai risultati dei suoi audit, la Commissione ha già avviato, con una lettera dell'aprile 2008, una verifica della conformità relativa alle stesse constatazioni.*

⁽¹⁷⁾ I diritti all'aiuto sottoposti a condizioni particolari sono indicati negli articoli 47 e 48 del regolamento (CE) n. 1782/2003 e riguardano soprattutto i casi in cui gli agricoltori hanno percepito premi per gli animali ma non possiedono ettari, o il cui diritto per ettaro corrisponde ad un importo superiore a 5 000 euro.

⁽¹⁸⁾ Regolamento (CE) n. 1782/2003, capitolo 3, sezione 1.

⁽¹⁹⁾ Articolo 42 del regolamento (CE) n. 1782/2003.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- b) attribuzione irregolare di diritti per nuovi ulivi piantati dopo i termini stabiliti e non coperti da un programma specifico (Italia).

5.25. Nell'attribuire diritti ai produttori di olive, le autorità italiane hanno accettato 153 000 casi di «circostanze eccezionali» basandosi sul solo riconoscimento, da parte della regione o della provincia, che il territorio in questione ne era stato vittima. Le informazioni disponibili non consentono di stimare il valore totale dei pagamenti irregolari.

5.26. Per quel che riguarda *la gestione ed il monitoraggio dei diritti RPU*, sono state rilevate le seguenti carenze:

- a) le sanzioni per le domande presentate in ritardo non sono applicate in maniera corretta [Paesi Bassi, Portogallo e Regno Unito (Inghilterra)];
- b) nel Regno Unito (Inghilterra), la stessa parcella può essere dichiarata da due «agricoltori» nel quadro di diversi regimi comunitari di aiuto per superfici. Nel caso di 9 delle 12 visite in loco a «nuovi beneficiari» dell'aiuto diretto comunitario, di cui la Corte ha fatto menzione nella sua relazione annuale sull'esercizio finanziario 2006 ⁽²⁰⁾, la superficie dichiarata a titolo dell'RPU non era ammissibile, in tutto o in parte, in quanto non era in buone condizioni agronomiche, il suo principale utilizzo non era agricolo, oppure il beneficiario non era ammissibile perché non svolgeva alcuna attività agricola sul terreno;
- c) il Portogallo ha attribuito diritti e pagato aiuti RPU ad agricoltori che hanno dichiarato superfici facenti parte di terreni adempribili («*baldios*»). Tali terreni sono solitamente pascoli pubblici di cattiva qualità e prevalentemente coperti da arbusti ed alberi. Per questo tipo di terreni, non vi sono limiti per quel che riguarda il numero di alberi permessi e non vi è nessun obbligo per gli agricoltori di mantenerli in buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA). Nel 2007, il Portogallo ha pagato 3,5 milioni di euro per i *baldios*. In Italia, si è constatato che le superfici accettate come pascolo permanente ai fini dei pagamenti RPU erano più estese della parte di terreno ammissibile effettivamente coperta da erba o da colture erbacee da foraggio;

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- b) *La Commissione seguirà la questione nella procedura di verifica della conformità.*

5.25. *In base ai risultati dei suoi audit, la Commissione ha già avviato, con una lettera dell'agosto 2006, una verifica della conformità relativa alle stesse constatazioni.*

5.26.

- a) *Per il Portogallo, le sanzioni applicate erano troppo severe: questo non costituisce un rischio per il Fondo.*
- b) *In base ai risultati dei suoi audit, la Commissione ha già avviato, con lettere del luglio 2007 e dell'aprile 2008, una verifica della conformità relativa alle stesse constatazioni.*

Per quanto riguarda la questione dei «nuovi beneficiari», in seguito alla relazione annuale della Corte per il 2006, la Commissione ha avviato indagini specifiche riguardo agli Stati membri che hanno optato per modelli regionali e che possono quindi essere interessati dalla questione sollevata dalla Corte. Tali audit sono ancora in corso e i rischi a cui è esposto il Fondo saranno coperti da rettifiche finanziarie. Anche la questione dell'esclusione di alcuni beneficiari dai pagamenti diretti è affrontata nella proposta della Commissione per il «controllo dello stato di salute».

- c) *Per quanto riguarda il Portogallo, la Commissione segue la questione nella procedura di verifica di conformità. Per quanto riguarda l'Italia, la Commissione, in base ai risultati dei suoi audit, ha già avviato una procedura di conformità relativa alle stesse constatazioni.*

⁽²⁰⁾ Paragrafi 5.25-5.27.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- d) sono stati effettuati pagamenti a 275 agricoltori in Francia ed a 33 agricoltori in Spagna (Andalusia) che non detenevano diritti; non è stata intrapresa alcuna azione di recupero.

I pagamenti diretti accoppiati

5.27. I pagamenti diretti accoppiati gestiti nel quadro del SIGC sono ammontati a circa 5 500 milioni di euro nel 2007. Per i regimi di premio per gli animali i sistemi funzionano in maniera generalmente soddisfacente, rispecchiando l'affidabilità del SIGC a tale riguardo. La Corte ha tuttavia riscontrato una serie di carenze dei sistemi nei controlli amministrativi ed in loco relativi agli aiuti «superfici» (cfr. **allegato 5.1.1**):

- a) carenze dei controlli amministrativi, all'origine dei seguenti tipi di errore: inserimento errato dei dati delle domande (Grecia), pagamenti, per una stessa parcella, a titolo di regimi di aiuto diversi ed incompatibili (Italia) e non corretta applicazione delle penalità e delle sanzioni, con conseguenti pagamenti in eccesso (Grecia, Italia, Spagna e Portogallo);
- b) le ragioni per cui sono stati scelti certi criteri dell'analisi del rischio non sono state sufficientemente documentate ed è mancato un riesame annuo dei parametri di rischio da parte degli organismi pagatori per l'estrazione del campione del 5 % ai fini dei controlli in loco (Portogallo, Spagna).

5.28. La ripetizione dei controlli effettuata dalla Corte ha evidenziato una serie di carenze specifiche per quel che riguarda la qualità dei controlli in loco ed ha identificato superfici o parcelle non ammissibili che avrebbero dovuto essere escluse dagli ispettori nazionali (Grecia, Italia, Spagna, Portogallo). In Italia, un agricoltore aveva ricevuto aiuti per una parcella coltivata a pistacchi. Pur avendo la stessa formato oggetto di un controllo in loco da parte delle autorità italiane nel 2005, l'audit della Corte ha constatato che la parcella in questione è una semplice superficie boschiva di vecchia data e non può pertanto essere considerata ammissibile all'aiuto.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- d) Secondo le informazioni di cui dispone la Commissione, le differenze constatate dalla Corte riguardo alla Francia sono dovute a differenze nei parametri di estrazione dei due file confrontati dalla Corte e non è stato effettuato alcun pagamento agli agricoltori che non detenevano diritti. Per la Spagna, gli agricoltori privi di diritti non hanno beneficiato di alcun pagamento. In quasi tutti i casi, questi agricoltori avevano precedentemente presentato una richiesta di rettifica che era ancora in corso alla data del pagamento. In caso di ritiro dei diritti, l'organismo pagatore ha chiesto il rimborso.

5.27. Per quanto riguarda la tabella 5, la Commissione non concorda con la valutazione della Corte riguardo ai sistemi in Italia.

Come la Corte stessa ha riconosciuto, la maggior parte delle carenze sistemiche identificate erano state individuate anche nella liquidazione dei conti della Commissione e sono state prese misure adeguate.

- a) Riguardo all'applicazione scorretta di sanzioni in Italia, Spagna e Portogallo, la Commissione ha già avviato una verifica di conformità in base ai risultati dei suoi audit.
- b) La necessità di una valutazione annuale è prevista dal regolamento (CE) n. 796/2004. Nell'ambito dei suoi audit, la Commissione verifica sia il miglioramento dell'analisi dei rischi nel corso degli anni, sia la sua efficacia nell'anno considerato. Laddove si constata che l'analisi dei rischi presenta disfunzionamenti persistenti che costituiscono un rischio per il Fondo, lo Stato membro interessato è invitato a svolgere un'azione correttiva e si applica la verifica della conformità.

Inoltre la Commissione ha semplificato il regolamento e, a partire dal 2008, i fattori di rischio non sono più definiti nel regolamento della Commissione.

5.28. La Commissione verifica i sistemi di controllo degli Stati membri e le carenze che comportano un rischio per il Fondo sono seguite nell'ambito della verifica della conformità. È questo il caso degli Stati membri a cui si riferisce la Corte.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

I sistemi di supervisione e controllo nell'ambito del SIGC

5.29. Come indicato al paragrafo 5.19, l'efficacia dei sistemi di supervisione e controllo incorporati nel SIGC rappresenta un elemento chiave dell'efficacia complessiva del sistema. Ciò riguarda ciascuno dei principali regimi di aiuto coperti dal SIGC. Una valutazione generale dell'affidabilità del sistema negli Stati membri visitati (per i due principali regimi, rispettivamente l'RPU ed i pagamenti diretti accoppiati) è fornita nell'**allegato 5.1.2** e nell'**allegato 5.1.1**.

5.30. *Controlli amministrativi per stabilire l'ammissibilità delle superfici:* l'efficacia dei controlli amministrativi dipende dalla qualità delle informazioni registrate nel sistema di identificazione delle parcelle agricole [SIPA ⁽²¹⁾], dall'uso di tecniche informatizzate di informazione geografica per l'elemento grafico del SIPA costituito dal sistema d'informazione geografica (SIG) e dall'uso di ortofotomagini aeree o spaziali aggiornate:

- a) i controlli amministrativi nel Regno Unito (Inghilterra) non garantiscono che gli aiuti dell'UE siano erogati correttamente. Il Regno Unito (Inghilterra) non si avvale della facoltà di usare ortofotomagini aeree o spaziali a supporto del SIG. Il SIPA inglese non sempre contiene informazioni sulle superfici ammissibili della parcella di riferimento;
- b) anche in Grecia i controlli amministrativi sono carenti; il SIPA è incompleto e contiene notevoli errori per quanto riguarda la referenziazione delle parcelle;
- c) in Francia e nei Paesi Bassi gli organismi pagatori non detraggono sufficientemente gli elementi non ammissibili visibili nelle ortofotomagini dalle superfici ammissibili registrate nel SIPA e non aggiornano i loro SIPA con i risultati delle ispezioni in loco. In Portogallo gli aggiornamenti vengono effettuati con notevoli ritardi. La Francia e la Svezia usano ortofoto, alcune delle quali sono vecchie di oltre cinque anni;
- d) in Francia, Portogallo e Svezia, l'ammissibilità dei terreni dichiarati per l'attivazione dei diritti di ritiro dalla produzione ⁽²²⁾ non viene verificata in maniera affidabile.

5.29. La Commissione non condivide la valutazione generale sull'efficacia del SIGC che figura nella tabella 5 per quanto riguarda Francia, Paesi Bassi e Regno Unito.

5.30. La qualità del sistema di identificazione delle parcelle agricole (SIPA) è effettivamente cruciale. La Commissione collabora costantemente con il Centro comune di ricerca (CCR) per utilizzare le migliori risorse tecniche al fine di aggiornare il SIPA negli Stati membri ed ottimizzare così l'efficacia dei controlli amministrativi.

- a) L'uso di ortofotomagini non è richiesto dalla normativa. Per quanto riguarda le altre carenze del SIPA-SIG in Inghilterra a cui si riferisce la Corte, la Commissione, in base ai risultati dei suoi audit, ha già avviato una verifica della conformità.
- b) Le carenze del SIPA in Grecia sono regolarmente oggetto di decisioni di conformità. Su richiesta della Commissione, le autorità greche hanno adottato un piano di azione che prevede, fra l'altro, l'attuazione di un nuovo SIPA-GIS entro il 31 dicembre 2008.
- c) I problemi a cui si riferisce la Corte sono stati individuati anche nel corso degli audit della Commissione. Gli Stati membri sono invitati a intraprendere azioni correttive e sono avviate verifiche della conformità per coprire il rischio finanziario causato da queste carenze.
- d) La Commissione svolgerà un follow-up adeguato nell'ambito della verifica della conformità quando la Corte le avrà trasmesso tutte le informazioni utili in proposito.

⁽²¹⁾ Il SIPA è una banca dati in cui tutte le superfici agricole dello Stato membro sono registrate con un numero identificativo unico per ciascuna parcella.

⁽²²⁾ La determinazione dei diritti di ritiro dalla produzione è disciplinata dall'articolo 53 del regolamento (CE) n. 1782/2003.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

I controlli effettuati dagli Stati membri nell'ambito del SIGC e risultati dei controlli

5.31. I risultati dei controlli SIGC presentati alla Commissione dagli organismi pagatori riguardano la legittimità e la regolarità delle domande di pagamento presentate dagli agricoltori e sono stati verificati per la prima volta dagli organismi di certificazione nel 2007. Gli organismi di certificazione non estendono tuttavia il loro lavoro ai beneficiari finali ai fini della verifica e della convalida delle statistiche SIGC. L'affidabilità di tali statistiche non è stata verificata neanche dalla Commissione. Inoltre, l'analisi svolta dalla Corte sul lavoro di 28 organismi di certificazione ai fini di tali verifiche, ha indicato che la valutazione di due organismi di certificazione è stata negativa, mentre uno non è stato in grado di valutare la situazione. La Corte ha inoltre rilevato che la riconciliazione prevista nei relativi orientamenti della Commissione non era stata effettuata, o non era stata eseguita secondo le modalità previste, oppure che le informazioni fornite non permettono di trarre una conclusione sull'adeguatezza dei lavori.

5.31. A partire dall'esercizio finanziario 2007 gli organismi di certificazione sono tenuti, in base agli orientamenti della Commissione, ad analizzare più sistematicamente l'efficacia dei sistemi di controllo interni degli organismi pagatori, in particolare con controlli in loco, e a verificare e convalidare tali statistiche. In tal modo Commissione ha attuato la raccomandazione formulata dalla Corte nella sua relazione annuale sull'esercizio finanziario 2005 (paragrafo 5.46), secondo la quale gli organismi di certificazione dovevano intensificare la loro attività di verifica e convalida delle statistiche.

Per quanto riguarda l'estensione del lavoro ai beneficiari finali, gli organismi di certificazione rivedono un campione dei resoconti delle ispezioni in loco e controllano che siano state introdotte tutte le modifiche delle domande richieste (in seguito al controllo) nei dati del beneficiario finale nel SIGC.

In circa il 90 % dei casi, gli organismi di certificazione hanno effettuato una valutazione e hanno raggiunto una conclusione positiva per circa l'85 % di essi: il risultato è da considerare accettabile per il primo anno di applicazione di questo nuovo obbligo di controllo. Riconoscendo che vi sono possibilità di miglioramento in questo settore, la Commissione ha modificato di conseguenza i suoi orientamenti per l'esercizio finanziario 2008.

La Commissione analizza sistematicamente le statistiche del SIGC per verificarne la coerenza e la conformità alle disposizioni regolamentari. L'affidabilità dei dati è verificata tramite gli audit di conformità della Commissione.

Sviluppo rurale

5.32. La definizione poco precisa, nella legislazione nazionale, di alcune condizioni di ammissibilità e le norme spesso complesse, in particolare quelle relative alle misure agroambientali, recano pregiudizio alla qualità dei controlli effettuati per verificare il rispetto delle disposizioni pertinenti da parte degli agricoltori. Tali controlli si sono rivelati, ancora una volta, carenti. Le principali carenze rilevate sono le seguenti:

- a) controlli insufficienti sulla validità delle offerte presentate nell'ambito di appalti privati. I controlli svolti non forniscono una garanzia ragionevole della legittimità della procedura d'appalto obbligatoria, una lacuna che può inficiare l'ammissibilità del progetto nel suo complesso (Romania);

5.32. Per quanto riguarda la definizione delle condizioni di ammissibilità nella legislazione nazionale e la loro complessità, la Commissione condivide l'opinione della Corte secondo cui tali norme dovrebbero essere il più possibile semplici per ridurre il rischio di errori e limitare i costi dei controlli. Tuttavia le misure agroambientali sono per loro natura particolarmente complesse e offrono poche possibilità di semplificazione, se si vuole evitare di comprometterne gli obiettivi.

Per quanto riguarda il sistema di controllo, sono stati presi provvedimenti per consolidare e potenziare le norme di controllo in questo settore e tutti i criteri di ammissibilità devono attualmente poter essere controllati tramite un insieme di indicatori verificabili che devono essere stabiliti dagli Stati membri ⁽⁷⁾. La Commissione ha inoltre pubblicato orientamenti relativi alla verificabilità delle misure agroambientali.

- a) La Commissione darà seguito alle constatazioni della Corte nel contesto della verifica della conformità.

⁽⁷⁾ Articolo 5 del regolamento (CE) n. 1975/2006.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- b) mancanza di controlli incrociati con le banche dati specifiche relative agli animali (razze rare) per convalidare il numero di animali dichiarati dall'agricoltore che è alla base dei pagamenti delle misure agroambientali (Francia);
- c) inadeguatezza della verifica delle superfici ammissibili nel quadro delle misure agroambientali nei casi in cui tali superfici non corrispondono ai dati inseriti nella banca dati SIGC. Di conseguenza, non tutte le condizioni per la concessione del sostegno hanno potuto essere verificate (Irlanda);
- d) assenza di verifiche sistematiche per accertare che gli impegni agroambientali dettagliati, adattati alle particolarità dell'azienda, soddisfino i requisiti generali della misura (quali, ad esempio, il livello massimo consentito di prodotti chimici);
- e) controlli amministrativi ed in loco non conclusivi e scarsamente documentati, eccessivamente basati sulle dichiarazioni dei beneficiari fino al momento dell'approvazione dei pagamenti finali (Irlanda);
- f) considerazione non adeguata dei fattori di rischio stabiliti dalla normativa comunitaria per l'estrazione del campione di agricoltori da controllare in loco (Francia e Irlanda);
- g) verifica non adeguata dell'esistenza di cofinanziamenti privati. I progetti sono stati spesso approvati senza la certificazione richiesta rilasciata da una istituzione finanziaria, accrescendo il rischio che i fondi dell'UE siano erogati a beneficiari che non sono in grado di pagare la propria quota dell'investimento (Romania);
- h) una pista di audit non adeguata per progetti beneficiari di abbuoni di interesse ha reso impossibile risalire ai beneficiari finali che hanno beneficiato del finanziamento da parte dell'UE. Di conseguenza, gli auditor non hanno potuto verificare l'esattezza degli importi dichiarati o il rispetto da parte dei beneficiari di tutti i requisiti di ammissibilità [cfr. anche il paragrafo 5.15, lettera b) — Francia].
- c) *La Commissione darà seguito alle osservazioni della Corte che figurano alle lettere c), d) ed e) nella procedura di valutazione della conformità.*
- f) *Per quanto riguarda i parametri di rischio, la Commissione ha semplificato la normativa e i fattori di rischio non sono più stabiliti a partire dal 2008.*
- g) *Il rischio è attenuato dal fatto che, per ogni progetto che prevede l'autofinanziamento, alla domanda di pagamento viene allegato un estratto conto bancario che risale a non oltre 5 giorni lavorativi prima della presentazione della domanda stessa.*
- h) *La Commissione è consapevole del problema sollevato dalla Corte e riconosce l'importanza di una sana gestione finanziaria dei programmi di abbuono di interessi e dell'esistenza di una pista di controllo adeguata. Essa segue la questione insieme alle autorità francesi, eventualmente nel quadro della procedura di liquidazione dei conti.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Controllo ex-post dei pagamenti agli operatori commerciali ed ai trasformatori

5.33. Gli Stati membri sono tenuti a svolgere un programma annuale di controlli posteriori al pagamento sui documenti commerciali concernenti le restituzioni alle esportazioni, le sovvenzioni relative alla lavorazione e alla trasformazione di prodotti agricoli e alcune spese per lo sviluppo rurale. Gli Stati membri devono accertare che le operazioni siano state realmente e correttamente eseguite; essi devono inoltre prendere i provvedimenti necessari per recuperare le somme perdute a seguito d'irregolarità o negligenze. Tali controlli vengono effettuati in forza del regolamento (CEE) n. 4045/89. La Commissione svolge un ruolo di supervisione e coordinamento.

5.34. Nel 2007 la rapidità di esecuzione del programma di controllo è migliorata. Vi è tuttavia un numero limitato di controlli non completati per ciascuno dei precedenti periodi di controllo risalenti sino al 2000/2001 ⁽²³⁾. Vi è il rischio che non vengano eseguiti correttamente dal momento che i beneficiari hanno solamente l'obbligo giuridico di conservare la documentazione pertinente per un periodo limitato e che il campione esaminato nel corso di un periodo di controllo riguarda di norma pagamenti effettuati due anni prima. Ciò significa che i controlli ancora pendenti del periodo 2000/2001 si riferiscono a pagamenti effettuati addirittura nel 1998/1999. Inoltre, i risultati dei controlli svolti sui pagamenti effettuati nell'esercizio 2006/2007 non saranno disponibili per la Commissione prima del 31 dicembre 2009.

5.35. La Corte ha constatato una copertura limitata delle misure nel settore dello sviluppo rurale a livello tanto della Commissione quanto degli Stati membri, nonostante tale settore rappresenti, per il periodo di controllo 2006/2007, l'11 % delle spese coperte dal regolamento ed il 57 % di tutte le irregolarità potenziali segnalate.

5.36. Dall'analisi svolta dalla Corte sulle relazioni degli organismi di certificazione è emersa la necessità che gli organismi pagatori verifichino meglio il seguito dato alle irregolarità potenziali segnalate e che ne rendano conto in maniera più appropriata.

5.34. A livello comunitario (secondo le relazioni sui controlli del 2006/2007) era stato raggiunto il numero minimo di controlli per ognuno dei periodi di controllo precedenti, ad eccezione dei periodi 2002/2003 e 2004/2005. La situazione era dovuta soprattutto a un ritardo in Italia.

Secondo le informazioni ricevute dalle autorità italiane il 29 maggio 2008, il numero minimo di controlli a livello comunitario è stato raggiunto per ognuno dei periodi di controllo precedenti. Rimane comunque l'obbligo per gli Stati membri di recuperare i ritardi.

5.35. Nel 2007 l'unità che si occupa dello sviluppo rurale ha effettuato essenzialmente audit relativi a misure non contemplate dal regolamento (CEE) n. 4045/89, quali quelle agroambientali. Comunque, l'unità responsabile orizzontalmente del regolamento (CEE) n. 4045/89 ha svolto all'inizio del 2008 due missioni relative allo sviluppo rurale insieme all'unità responsabile dello sviluppo rurale, nell'ambito del programma di lavoro del 2007.

Ancora più importante è il fatto che a livello dello Stato membro circa il 18 % del numero totale di controlli nell'esercizio di verifica 2006/2007 riguardava misure di sviluppo rurale: questo livello di copertura è considerato adeguato.

5.36. Per gli organismi pagatori interessati gli organismi di certificazione hanno espresso una valutazione nel 90 % dei casi e, nell'80 % di essi, la dichiarazione sul seguito dato dagli organismi pagatori è positiva.

I nuovi orientamenti presentati agli Stati membri per l'esercizio finanziario 2008 tengono conto delle osservazioni della Corte.

⁽²³⁾ Alla fine del 2007, su quasi 20 000 controlli pianificati, 916 non erano stati ancora completati.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Restituzioni all'esportazione

5.37. Le restituzioni all'esportazione sono corrisposte agli esportatori di prodotti agricoli comunitari per compensare la differenza tra i prezzi interni dell'UE e quelli dei mercati mondiali. Nel 2007, sono stati erogati a tale titolo 1 445 milioni di euro, con un decremento del 42 % rispetto all'anno precedente a seguito di scelte politiche fatte nel contesto delle recenti riforme della PAC, nonché a causa dell'incremento dei prezzi registratosi sui mercati mondiali. Il regolamento (CEE) n. 386/90 impone agli Stati membri di effettuare controlli fisici sul 5 % delle esportazioni per accertarsi che corrispondano alla descrizione fornita e abbiano diritto alle restituzioni all'esportazione. Essi devono anche effettuare controlli sostitutivi presso il punto di uscita dall'UE, qualora questo differisca da quello in cui sono state presentate le merci per il controllo fisico. La Commissione è tenuta a monitorare la qualità e il numero di tali controlli.

5.38. Nella sua relazione speciale n. 4/2007 ⁽²⁴⁾, la Corte ha rilevato carenze per quanto riguarda il sistema dei controlli fisici e sostitutivi sulle partite che beneficiano di restituzioni all'esportazione. Il Consiglio e la Commissione hanno risposto tempestivamente alle raccomandazioni modificando la normativa pertinente ⁽²⁵⁾. Tuttavia, non è stato ancora affrontato il problema specifico della reintroduzione nel territorio dell'UE di merci esportate e trasportate su navi di linea non regolari.

Le procedure di liquidazione dei conti attuate dalla Commissione

5.39. Poiché la gestione della spesa agricola è attuata, per lo più, in regime di gestione concorrente dalla Commissione e dagli Stati membri, gli aiuti sono pagati dagli Stati membri, che vengono poi rimborsati dalla Commissione. Tali rimborsi sono considerati come anticipi, sebbene siano registrati come pagamenti nei rendiconti finanziari presentati dalla Commissione. L'accettazione finale della spesa avviene attraverso una procedura in due fasi nota come «liquidazione dei conti». Le due fasi sono costituite da una decisione finanziaria annuale e da decisioni di conformità pluriennali adottate dalla Commissione.

5.37. *La qualità e il numero dei controlli fisici e sostitutivi sono verificati mediante indagini di controllo sul posto e analisi delle dichiarazioni annuali dettagliate fornite da tutti gli Stati membri.*

5.38. *La Commissione ritiene che, quando si stabilisce che i prodotti che beneficiano di restituzioni hanno lasciato il territorio doganale entro 60 giorni, il resto del trasporto verso il paese terzo di destinazione continua sul territorio internazionale o sul territorio di un paese terzo, con la possibilità di un trasbordo a norma degli articoli 9 o 10 del regolamento (CE) n. 800/1999 e il relativo transito attraverso parti del territorio doganale comunitario sotto vigilanza doganale, il che può capitare più frequentemente dal 2004 a causa dell'allargamento dell'UE. Non è legalmente possibile che i beni o prodotti in questione rimangano sul territorio doganale sotto un regime doganale diverso, pur avendo beneficiato di restituzioni.*

5.39. *I rimborsi della Commissione agli Stati membri sono definiti, sul piano giuridico, come pagamenti mensili e non come anticipi ⁽⁸⁾.*

⁽²⁴⁾ Adottata dalla Corte il 21 giugno 2007 (GU C 252 del 26.10.2007, pag. 1).

⁽²⁵⁾ Regolamento (CE) n. 14/2008 del Consiglio (GU L 8 dell'11.1.2008, pag. 1) e regolamento (CE) n. 159/2008 della Commissione (GU L 48 del 22.2.2008, pag. 19).

⁽⁸⁾ Secondo il primo comma dell'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1258/1999 del Consiglio, «la Commissione mette a disposizione degli Stati membri i mezzi finanziari destinati a coprire le spese [...] mediante anticipi». Tuttavia il regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio, del 21 giugno 2005, relativo al finanziamento della politica agricola comune, ha abrogato il regolamento (CE) n. 1258/1999 e all'articolo 14, paragrafo 1, che sostituisce l'articolo 15, paragrafo 1, primo comma, stabilisce che «gli stanziamenti necessari per il finanziamento delle spese [...] sono messi a disposizione degli Stati membri dalla Commissione sotto forma di rimborsi mensili (di seguito "pagamenti mensili"), calcolati in base alle spese sostenute dagli organismi pagatori riconosciuti nel corso di un periodo di riferimento.»

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Liquidazione finanziaria

5.40. Il 30 aprile 2008, la Commissione ha preso tre decisioni di liquidazione finanziaria relative alle spese effettuate nel quadro del FEAGA, del FEASR e dell'STSR ed ha liquidato i conti di tutti gli organismi pagatori, ad eccezione di quelli elencati nell'**allegato 5.3**. Tali decisioni si basano su certificazioni di revisori esterni (organismi di certificazione). L'audit della Corte non ha individuato spese liquidate dalla Commissione che avrebbero dovuto essere rifiutate (stralciate) nell'ambito delle decisioni di liquidazione finanziaria.

5.41. Le decisioni finanziarie si limitano tuttavia all'eshaustività, all'esattezza ed alla veridicità dei conti degli organismi pagatori. La legittimità e la regolarità dei pagamenti sottostanti («questioni di conformità») non rientrano nell'ambito dei test di convalida svolti dagli organismi di certificazione, i quali non sono soliti controllare in loco le domande di aiuti comunitari. Le decisioni finanziarie non implicano pertanto che le spese «liquidate» siano scevre da pagamenti irregolari.

5.42. Nel 2007, il lavoro degli organismi di certificazione è stato ampliato. Oltre alla nuova verifica e convalida delle statistiche SIGC (cfr. paragrafo 5.31), si è richiesto un giudizio sulle dichiarazioni di affidabilità redatte dai direttori degli organismi pagatori e sulle procedure di controllo interno. L'audit della Corte ha evidenziato il limitato valore aggiunto sinora fornito da questi nuovi elementi. In tre casi vi è inoltre una contraddizione non risolta tra la dichiarazione di affidabilità redatta dal direttore dell'organismo pagatore e la certificazione di audit con riserva formulata dall'organismo di certificazione.

5.41. La certificazione di audit non si limita a questioni contabili. Ogni certificazione comporta anche un parere che indica se il sistema di controllo interno dell'organismo pagatore ha funzionato in modo soddisfacente durante l'esercizio finanziario in questione e in tale contesto sono valutati anche i controlli in loco.

Inoltre, gli organismi di certificazione esprimono un parere distinto sulla dichiarazione di affidabilità (DAS) fornita dal direttore di ciascun organismo pagatore, nonché un'analisi dell'efficacia dei controlli in loco e della precisione delle statistiche risultanti dalle ispezioni.

5.42. Insieme agli altri elementi a cui si riferisce la Corte nelle sue osservazioni, il lavoro di verifica e di convalida da parte degli organismi di certificazione introdotto in seguito alle raccomandazioni della Corte nella sua relazione annuale sugli esercizi finanziari 2005 (paragrafo 5.46) e 2006 (paragrafo 5.8) costituisce un progresso verso una sempre maggiore responsabilizzazione degli organismi pagatori e conduce a una maggiore trasparenza e appropriazione dei risultati dei controlli. Questa evoluzione è riconosciuta anche dalla conferenza dei direttori degli organismi pagatori e da organismi di certificazione indipendenti.

Ciascun organismo di certificazione analizza il modo in cui ogni organismo pagatore si conforma ai criteri di riconoscimento previsti dal regolamento (CE) n. 885/2006, presenta relazioni in proposito ed esprime un parere di conseguenza. La divergenza tra la DAS e il parere dell'organismo di certificazione dimostra il valore aggiunto del parere sulla DAS, in quanto l'organismo di certificazione ha valutato la DAS alla luce della propria attività di audit, come previsto. I tre organismi pagatori interessati sono attualmente sottoposti a verifica. Per i 79 organismi pagatori rimanenti, i due documenti erano coerenti.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

5.43. Nonostante gli organismi pagatori spagnoli abbiano effettuato, per la prima volta nel corso dell'anno, pagamenti nel quadro dell'RPU, gli organismi di certificazione spagnoli non hanno incluso nel loro lavoro la verifica dei diritti prescritta.

5.44. Sulla base dell'esame del lavoro degli organismi di certificazione ⁽²⁶⁾, la Corte ribadisce ⁽²⁷⁾ i propri dubbi riguardo all'esattezza dei conti dei debitori: due organismi di certificazione includono riserve nei loro certificati e 15 evidenziano carenze nelle procedure di gestione dell'indebitamento degli organismi pagatori; 12 organismi di certificazione non hanno fornito informazioni sufficienti sul lavoro svolto e due non hanno effettuato test adeguati sui conti. Benché la Commissione abbia avviato la procedura per applicare misure correttive a fronte delle carenze riferite ⁽²⁸⁾, non si conosce ancora l'incidenza finanziaria di tali azioni. La Corte osserva inoltre che le diverse politiche applicate da parte degli organismi pagatori in merito alla data di riconoscimento dei debiti determinano una presentazione incoerente del valore complessivo degli stessi.

5.45. La Commissione, nelle sue risposte alla relazione annuale della Corte sull'esercizio 2006 ⁽²⁹⁾, si è impegnata a effettuare un monitoraggio degli importi iscritti nelle tabelle dei debitori ed imputati al bilancio dell'UE nell'ambito della prima decisione di liquidazione finanziaria relativa all'esercizio 2006 adottata il 27 aprile 2007. I tre audit effettuati dalla Commissione nel 2007 hanno riguardato il 7 % circa degli importi compresi in questa decisione di liquidazione finanziaria.

Verifica di conformità

5.46. Le decisioni di conformità sono adottate successivamente allo svolgimento di verifiche supplementari, da parte della Commissione, delle spese dichiarate dagli Stati membri. Esse riguardano una serie di esercizi ed hanno l'obiettivo di escludere dal finanziamento dell'UE le spese riguardo alle quali la Commissione ha constatato che «non sono state eseguite in conformità delle norme comunitarie» ⁽³⁰⁾.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.43. Gli organismi di certificazione hanno verificato i dati forniti dalle comunità autonome per il calcolo dei diritti, ma non il calcolo svolto a livello nazionale. La Commissione ha modificato i suoi orientamenti per l'esercizio finanziario 2008 allo scopo di chiarire che, se il sistema è gestito centralmente a livello nazionale ma l'organismo pagatore centrale non gestisce l'RPU (come nel caso della Spagna), l'organismo di certificazione dell'organismo pagatore centrale deve comunque occuparsi di questo aspetto nella sua relazione.

5.44. La Commissione ritiene che per almeno uno di questi due casi sia stato svolto un lavoro sufficiente. Giudica inoltre di avere ottenuto informazioni sufficienti sui debitori ai fini della liquidazione e della contabilità. In nessun caso l'incidenza finanziaria si è rivelata sostanziale al livello contabile generale (e quindi per quanto riguarda la decisione).

La Commissione riconosce comunque che vi sono possibilità di miglioramento in questo settore e ha modificato di conseguenza i suoi orientamenti per l'esercizio finanziario 2008. Continuerà inoltre a controllare attentamente la situazione (con sette missioni di audit presso gli organismi pagatori e sei missioni di audit presso gli organismi di certificazione nel 2008).

5.45. Nel 2007 sono stati svolti presso l'organismo pagatore italiano AGEA due audit relativi ai debiti. La decisione di liquidazione dei conti di AGEA che erano stati disgiunti per l'esercizio finanziario 2006 è stata presa il 30 aprile 2008. Pertanto, gli audit svolti nel 2007 riguardavano circa il 41 % degli importi inclusi nella prima e nella seconda decisione di liquidazione per l'esercizio finanziario 2006 (quest'ultima presa dopo l'audit della Corte).

⁽²⁶⁾ Allegato III del regolamento (CE) n. 885/2006 della Commissione (GU L 171 del 23.6.2006, pag. 90).

⁽²⁷⁾ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2006, paragrafo 5.61.

⁽²⁸⁾ Articolo 11 del regolamento (CE) n. 885/2006.

⁽²⁹⁾ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2006, paragrafo 5.61.

⁽³⁰⁾ Articolo 31 del regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio (GU L 209 dell'11.8.2005, pag. 1).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

5.47. Nella relazione annuale sull'esercizio 2006 ed in quelle precedenti la Corte ha indicato i limiti che sono in parte insiti nel sistema di liquidazione, come il carattere retroattivo e pluriennale della verifica di conformità ed il fatto che a sostenere il costo delle rettifiche finanziarie sono in realtà gli Stati membri, e non i beneficiari finali. Inoltre, il metodo adottato dalla Commissione per il calcolo delle rettifiche di conformità, ampiamente basato sull'uso di rettifiche forfettarie, impedisce di stabilire un valido collegamento tra gli importi così recuperati e l'effettiva entità dei pagamenti irregolari ⁽³¹⁾. Si è potuto constatare che nel 2007 tali limiti continuavano a sussistere.

5.48. L'audit della Corte sulle decisioni di conformità prese nel 2007 ha rilevato quanto segue:

- a) talune spese non sono state escluse dal finanziamento dell'UE quando invece avrebbero dovuto esserlo, mentre altre non avevano formato oggetto di un audit di conformità in tempo utile per permettere il recupero dell'intero importo delle possibili irregolarità riscontrate;

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.47. *Quelli che la Corte descrive come limiti sono inerenti al sistema istituito dalla legislazione comunitaria e non sono stati oggetto di obiezioni della Corte in occasione dell'adozione del regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio.*

Se le conseguenze finanziarie sono determinate solo al termine delle procedure, le constatazioni preliminari degli audit svolti dalla Commissione in un dato anno sono già note alla fine dell'anno in questione. Dal momento che gli audit riguardano i sistemi di gestione e di controllo degli Stati membri, essi forniscono informazioni non soltanto sulle spese verificate ma, indirettamente, anche sulle spese future. Inoltre, di solito le rettifiche tengono conto delle spese effettuate dopo la data dell'audit e quindi non sono soltanto retroattive.

La verifica della conformità è intesa ad escludere dal finanziamento comunitario le spese effettuate non conformemente alla normativa comunitaria. Non si tratta, invece, di un dispositivo per il recupero dei pagamenti irregolari corrisposti ai beneficiari, operazione che, secondo il principio della gestione concorrente, è esclusiva responsabilità degli Stati membri.

Quando grazie alle procedure di valutazione della conformità vengono individuati pagamenti indebiti ai beneficiari, gli Stati membri sono tenuti ad intraprendere azioni di recupero presso i beneficiari stessi. Tuttavia, anche laddove i recuperi dai beneficiari non sono necessari poiché la rettifica finanziaria è collegata soltanto a carenze nel sistema di gestione e controllo degli Stati membri e non a pagamenti indebiti, tali rettifiche costituiscono un mezzo importante per migliorare i sistemi degli Stati membri e in tal modo prevenire o scoprire e recuperare i pagamenti irregolari ai beneficiari.

I tassi forfettari tengono conto della gravità delle carenze riscontrate nei sistemi nazionali di controllo per riflettere il rischio finanziario corso dalla Comunità. Di conseguenza, la Commissione ritiene che vi sia un collegamento valido tra questo tipo di rettifica e l'importo dei pagamenti irregolari ai beneficiari finali.

5.48.

- a) *La Commissione ritiene che la spesa che è stata esclusa dal finanziamento comunitario in conseguenza dei suoi audit di conformità sia sufficiente a coprire il rischio per i Fondi.*

La disposizione giuridica che limita nel tempo la possibilità di rettifiche finanziarie (la regola dei 24 mesi) è frutto di una scelta precisa del legislatore comunitario finalizzata ad assicurare una certezza giuridica agli Stati membri. La sua applicazione implica che, sebbene influenzate dalle carenze, alcune spese non sono soggette alle rettifiche finanziarie. La Commissione ha ripetutamente proposto di prolungare questo termine, ma le sue proposte sono state rifiutate sia dal Consiglio che dal Parlamento europeo.

⁽³¹⁾ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2006, paragrafo 5.63.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- b) per due delle rettifiche esaminate, sono trascorsi sei anni tra l'audit iniziale e la decisione di liquidazione; di conseguenza, le spese non ammissibili sono state escluse dai conti solo alla fine di tale procedura.

- b) *I due casi a cui si riferisce la Corte erano molto complessi e non sono rappresentativi dell'attività svolta dalla Commissione per la verifica della conformità.*

Settori Ambiente, Pesca, Salute e tutela dei consumatori

5.49. I settori Ambiente, Pesca ed affari marittimi e Salute e tutela dei consumatori sono gestiti dalla Commissione nell'ambito di sistemi di controllo specifici. L'audit della Corte relativo a tali settori ha rilevato le seguenti carenze nei sistemi:

- a) per le misure ambientali, i progetti finanziati dal fondo principale (progetti LIFE) contenevano spese non ammissibili e permanevano forti ritardi nella conclusione degli audit. La situazione è tuttavia migliorata nel 2007. La relazione annuale di attività della direzione generale Ambiente (DG ENV) riconosce queste carenze formulando una riserva specifica;
- b) nel settore della pesca, la mancanza di norme giuridiche appropriate e la scarsa documentazione delle spese relative alla raccolta dei dati in materia di gestione della pesca accrescono il rischio di pagamenti irregolari. D'altra parte, gli obblighi finanziari derivanti da casi particolari di proroga di accordi bilaterali sulla pesca non sono stati tempestivamente coperti impegnando gli stanziamenti corrispondenti;

5.49.

- b) *Le disposizioni giuridiche a cui si riferisce la Corte per quanto riguarda la raccolta dei dati in materia di gestione della pesca sono state modificate nel 2008 ⁽⁹⁾. Il relativo regolamento di attuazione e la relativa decisione della Commissione saranno adottati nel corso del 2008. La nuova base giuridica contiene regole chiare e dovrebbe rispondere alle preoccupazioni della Corte. Per quanto riguarda la situazione attuale, sono state istituite procedure per rimediare alle carenze identificate dalla Corte in materia di documentazione.*

Qualsiasi impegno di bilancio relativo agli accordi di pesca può essere assunto solo dopo l'adozione della base giuridica (decisione e/o regolamento del Consiglio). Questo spiega perché l'impegno di bilancio è successivo all'impegno giuridico (applicazione provvisoria del nuovo protocollo) quando la base giuridica non ha potuto essere adottata prima dell'entrata in vigore provvisoria del nuovo protocollo (il che avviene spesso, malgrado una riduzione dei lunghi termini di negoziato e adozione). La Commissione continuerà a riflettere su altri possibili modi di procedere per tenere conto dell'osservazione della Corte, pur tenendo sempre presenti i problemi specifici relativi agli accordi di pesca.

⁽⁹⁾ Regolamento (CE) n. 199/2008 del Consiglio.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- c) nel settore della salute e tutela dei consumatori sono stati erogati pagamenti per misure veterinarie in mancanza di tutta la necessaria documentazione giustificativa.

Il 24 giugno il Consiglio ha raggiunto un accordo politico in merito alla proposta della Commissione sui permessi di pesca per le imbarcazioni comunitarie al di fuori delle acque comunitarie. Il nuovo regolamento prevede la continuità delle operazioni di pesca su base transitoria prima dell'adozione formale del nuovo protocollo da parte del Consiglio.

- c) L'osservazione della Corte si riferisce al ricevimento di vaccini e test per i quali la Commissione non aveva richiesto conferma scritta della consegna. La Commissione ritiene tuttavia che, dati i suoi contatti con gli Stati membri e le sue procedure di controllo interne (compresa la sottoscrizione della dicitura «conforme ai fatti» da parte di due membri del personale), questa mancanza di documentazione formale circa il ricevimento di tali beni e test non comporti un rischio per i suoi pagamenti.

È stata recentemente adottata una decisione della Commissione ⁽¹⁰⁾ che potenzia i requisiti in materia di informazione finanziaria previsti dalla decisione 2002/677/CE.

Conclusioni generali e raccomandazioni

5.50. Sulla base del proprio lavoro di audit, la Corte conclude che le operazioni sottostanti le spese dichiarate per il settore sono inficiate, nel complesso, da un livello rilevante di errori sotto il profilo della legittimità e/o della regolarità (cfr. paragrafi 5.12 e 5.13).

5.50-5.51. La Commissione mira a garantire l'efficacia dei sistemi di sorveglianza e controllo nell'individuazione e nella correzione degli errori, con la dovuta attenzione ai costi e ai benefici delle verifiche da effettuare in loco.

Per quanto riguarda l'agricoltura e lo sviluppo rurale, la Commissione sottolinea la constatazione della Corte secondo cui molto probabilmente il tasso complessivo d'errore non è molto diverso da quello dello scorso anno, quale figura nella dichiarazione di affidabilità del 2006. Anche le statistiche dei controlli trasmesse dagli Stati membri indicano che il tasso di errore registrato al livello dei beneficiari finali nel quadro del FEAGA, pari a circa l'85 % della spesa totale per l'agricoltura e lo sviluppo rurale, è al di sotto della soglia di rilevanza.

Il sistema integrato di gestione e di controllo (SIGC), che copre la maggior parte della spesa agricola, è efficace nel limitare il rischio di spese irregolari, purché alimentato da dati precisi e affidabili ed applicato correttamente.

La spesa del 2007 per l'agricoltura e lo sviluppo rurale che potrebbe essere esclusa dal finanziamento comunitario tramite future decisioni di conformità ammonta a una cifra stimata di 439 Mio EUR, a cui si sommano i 152 Mio EUR di recuperi presso i beneficiari finali.

⁽¹⁰⁾ SANCO 1182/2008 rev. 3.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Come indica nella sua RAA 2007, la direzione generale per la Salute e i consumatori è convinta che le sue operazioni non siano caratterizzate da un livello rilevante di errore riguardo alla legittimità e alla regolarità. Inoltre, la RAA 2007 mostra che il tasso di errore residuo è pari all'1,6 %, quindi inferiore alla soglia di rilevanza del 2 %.

Come illustra la RAA 2007 della direzione generale degli Affari marittimi e della pesca, esiste una ragionevole garanzia circa la regolarità e la legalità della spesa di tale DG e le carenze individuate non sono abbastanza sostanziali da giustificare una riserva.

La DG ENV ha espresso nella RAA una riserva specifica sull'ammissibilità della spesa dichiarata dai beneficiari di sovvenzioni per azioni.

5.51. In base alla valutazione generale svolta dalla Corte, i sistemi di supervisione e controllo relativi ai settori contemplati dal presente capitolo sono parzialmente efficaci.

5.51. *La direzione generale degli Affari marittimi e della pesca conclude nella RAA 2007 che esiste una ragionevole garanzia del corretto funzionamento dei suoi sistemi di controllo interni.*

Nella RAA 2007, la dirigenza della direzione generale dell'Ambiente si dichiara fiduciosa quanto allo stato generale del controllo interno e della gestione finanziaria e operativa della DG. Questa conclusione è confermata anche dai risultati delle analisi degli ordinatori sottodelegati e dalle relazioni di gestione indirizzate al direttore generale, richieste nel gennaio 2008. La struttura di controllo interno della DG ENV non ha scoperto carenze sostanziali nei sistemi di controllo finanziario o gravi difetti nei sistemi di gestione durante gli audit del 2007. Le carenze segnalate dai responsabili della gestione nel 2007 erano dovute a circostanze specifiche e saranno ulteriormente seguite nel 2008.

5.52. La Corte conclude, tuttavia, che il SIGC rappresenta ancora un sistema di controllo efficace per limitare il rischio di spese irregolari, a condizione che sia correttamente applicato e che vengano immessi nel sistema dati esatti ed affidabili per quanto concerne i pagamenti RPU basati sui diritti assegnati (cfr. paragrafi 5.20 e 5.21). La recente introduzione nell'RPU di regimi di sostegno, come ad esempio quelli relativi all'olio d'oliva (cfr. paragrafo 5.14), rappresenta uno sviluppo positivo anche se, a breve termine, potrebbe comportare una più elevata frequenza di errori.

5.52-5.53. *Gli audit svolti dai servizi della Commissione hanno mostrato che in generale il calcolo dei diritti è stato effettuato in conformità della normativa e che i controlli amministrativi e sul posto funzionano complessivamente bene. Laddove sono stati notati problemi, questi sono oggetto di follow-up nella verifica di conformità.*

Per quanto riguarda la frequenza e l'incidenza degli errori, le statistiche SIGC trasmesse dagli Stati membri (tranne la Grecia) e verificate e convalidate dagli organismi di certificazione mostrano che la frequenza degli errori, anche per l'esercizio finanziario 2007, sta costantemente diminuendo e l'incidenza finanziaria degli errori si limita allo 0,83 % della spesa interessata.

5.53. Il 20 % circa dei pagamenti controllati presso il beneficiario finale ha nuovamente rivelato pagamenti erronei, un numero limitato dei quali ha un'elevata incidenza finanziaria. La Corte ha inoltre riscontrato errori nell'interpretazione delle disposizioni dei regolamenti. Qualora non vengano corretti, tutti questi errori produrranno, nell'arco di alcuni anni, notevoli effetti cumulativi.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

5.54. I sistemi di liquidazione dei conti (come pure i controlli successivi al pagamento) hanno lo scopo di escludere le spese non conformi alla normativa dell'UE; tuttavia, allo stato attuale, essi non riescono a raggiungere tale obiettivo a livello dei pagamenti ai beneficiari finali, in quanto tali spese sono sostenute dagli Stati membri, per cui non è possibile stabilire un valido collegamento tra gli importi esclusi e l'effettiva entità dei pagamenti irregolari.

5.55. Le decisioni di conformità della Commissione non sono complete per tutti gli anni successivi al 2000. Poiché le decisioni riguardo al 2007 devono ancora essere adottate, le spese potranno subire rettifiche negli anni successivi, a seguito delle verifiche effettuate dalla Commissione. Complessivamente, tuttavia, le rettifiche effettuate negli anni successivi non modificano, di norma, l'ordine di grandezza dei pagamenti dichiarati dagli Stati membri.

5.56. La Corte raccomanda di ovviare alle carenze dei sistemi che determinano tali errori. A tale proposito, i provvedimenti da attuare con maggiore urgenza, in materia di affidabilità dei pagamenti RPU, sono i seguenti:

- a) migliorare l'identificazione, la registrazione e la gestione dei diritti;

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.54. *La verifica della conformità è intesa ad escludere dal finanziamento comunitario le spese effettuate non conformemente alla normativa comunitaria. Non si tratta, invece, di un dispositivo per il recupero dei pagamenti irregolari corrisposti ai beneficiari, operazione che, secondo il principio della gestione concorrente, è esclusiva responsabilità degli Stati membri.*

Quando grazie alle procedure di valutazione della conformità vengono individuati pagamenti indebiti ai beneficiari, gli Stati membri sono tenuti ad intraprendere azioni di recupero presso i beneficiari stessi. Tuttavia, anche laddove i recuperi dai beneficiari non sono necessari poiché la rettifica finanziaria è collegata soltanto a carenze nel sistema di gestione e controllo degli Stati membri e non a pagamenti indebiti, tali rettifiche costituiscono un mezzo importante per migliorare i sistemi degli Stati membri e in tal modo prevenire o scoprire e recuperare i pagamenti irregolari ai beneficiari.

La Commissione ritiene che vi sia un collegamento valido tra le sue rettifiche finanziarie e il livello dei pagamenti irregolari ai beneficiari finali.

5.55. *Alla fine del 2007, soltanto 24 dei circa 1 400 audit effettuati nel 2003 e negli anni precedenti, che permettevano rettifiche finanziarie per il periodo antecedente al 2002, non erano stati conclusi. Le rettifiche finanziarie relative a tali audit per quanto riguarda la spesa del periodo precedente al 2002 sono stimate a circa 6 Mio EUR. Il lavoro di verifica della conformità relativo alle spese effettuate nel 2001 e negli anni precedenti risulta pertanto in gran parte completato.*

Per quanto riguarda la consistenza delle rettifiche finanziarie, la spesa del 2007 per l'agricoltura e lo sviluppo rurale che potrebbe essere esclusa dal finanziamento comunitario tramite future decisioni di conformità ammonta a una cifra stimata di 439 Mio EUR, a cui si sommano i 152 Mio EUR di recuperi presso i beneficiari finali ⁽¹¹⁾.

5.56. *La maggior parte delle carenze a cui si riferisce la Corte sono note e oggetto di follow-up nella verifica della conformità. Esse non sono imputabili a disposizioni giuridiche imprecise, ma a carenze nella loro applicazione.*

- a) *Gli Stati membri sono invitati a migliorare i loro sistemi e a collaborare più strettamente con i servizi della Commissione e con il CCR in merito a tali questioni.*

⁽¹¹⁾ Nel 2007 sono stati recuperati 607 Mio EUR tramite rettifiche finanziarie e 247 Mio EUR dagli Stati membri presso i beneficiari finali (cfr. il capitolo 6 delle note ai conti annuali del 2007).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- b) eliminare dalla banca dati le superfici ed i beneficiari non ammissibili e garantire l'aggiornamento delle informazioni sulle parcelle agricole (ad esempio, ortofoto);

- c) chiarire e semplificare le norme su cui si basano le misure — in particolare l'uso della riserva nazionale.

5.57. Sono necessari, inoltre, ulteriori sforzi importanti per fare sì che i beneficiari rispettino gli obblighi che ad essi incombono nel settore dello sviluppo rurale, particolarmente soggetto a errori a causa delle norme e delle condizioni di ammissibilità spesso complesse.

5.58. È necessario, infine, superare le carenze dei sistemi individuate nei settori ambiente, pesca, salute e tutela dei consumatori.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- b) *I servizi della Commissione (DG AGRI e CCR) hanno pubblicato già nel 2002 orientamenti sulla registrazione delle superfici ammissibili e sull'aggiornamento delle informazioni, che sono stati discussi a più riprese con gli Stati membri. Laddove si constata che il mancato rispetto di tali orientamenti può dare luogo a pagamenti irregolari, si prendono iniziative nell'ambito della verifica della conformità e gli Stati membri sono invitati a definire un preciso piano d'azione per risolvere i problemi. A questo fine i servizi della Commissione (DG AGRI e CCR) forniscono la necessaria assistenza.*

- c) *Nella proposta per il «controllo dello stato di salute» si propone una semplificazione: disaccoppiando ulteriormente alcuni pagamenti parziali e autorizzando gli Stati membri a passare gradualmente a tassi di pagamento più uniformi per ciascun diritto, l'RPD diventerà più efficace, efficiente e semplice.*

5.57. *Nel suo programma di audit per il 2008 la Commissione ha accordato la priorità all'audit delle misure agroambientali.*

La Commissione condivide l'opinione della Corte secondo cui le misure di sviluppo rurale, in particolare a causa dell'insita complessità delle misure agroambientali, danno luogo a un livello di errori superiore rispetto ai pagamenti FEAGA. Le misure agroambientali, in particolare, sono per loro natura complesse e offrono poche possibilità di semplificazione, se si vuole evitare di comprometterne gli obiettivi.

Di conseguenza la Commissione ritiene che, dato il valore aggiunto di tali misure e la loro notevole complessità, il rischio di errori tollerabile dovrebbe essere più alto.

Malgrado queste considerazioni, per il periodo di programmazione del FEASR 2007-2013 sono stati introdotti importanti miglioramenti del quadro di controllo per lo sviluppo rurale. Ad esempio, gli Stati membri assicureranno che tutti i criteri di ammissibilità stabiliti dalla legislazione comunitaria o dai programmi di sviluppo rurale possano essere controllati in base a una serie di indicatori verificabili che essi dovranno stabilire. Poiché i criteri di ammissibilità sono spesso complessi, i servizi della Commissione hanno pubblicato diverse norme e linee direttrici per assistere gli Stati membri nella loro interpretazione.

Inoltre, l'applicazione del SIGC è stata ulteriormente potenziata per le misure di sviluppo rurale relative alle superfici e gli animali a titolo dell'asse 2, che costituiscono il 44 % della spesa totale programmata.

5.58. *La direzione generale per la Salute e i consumatori rinvia alla sua dichiarazione al paragrafo 5.51.*

Per la pesca cfr. la risposta al paragrafo 5.51.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

SEGUITO DATO A PRECEDENTI OSSERVAZIONI

L'organizzazione comune dei mercati nel settore del tabacco greggio

5.59. Nella sua relazione speciale n. 7/2004 ⁽³²⁾, la Corte aveva individuato una serie di lacune, come l'inattendibilità dei dati, l'inadeguatezza dell'analisi di mercato ed il mancato raggiungimento degli obiettivi stabiliti, quali ad esempio quello di incoraggiare la conversione della produzione a favore di altre attività. La Corte aveva formulato una serie di raccomandazioni che avevano trovato il sostegno del Parlamento e del Consiglio.

5.60. L'OCM nel settore del tabacco greggio è stata poi riformata nell'ambito della riforma generale della PAC avvenuta nel 2003. La Commissione ha tenuto conto in maniera ampia delle raccomandazioni della Corte, in particolare per quel che riguarda la raccolta e l'uso di dati più completi ed attendibili. Si sta inoltre gradualmente introducendo il disaccoppiamento completo dell'aiuto dalla produzione. Una volta pienamente attuato, unitamente al finanziamento di misure di riconversione, permetterà di affrontare le carenze delle misure a sostegno del mercato e costituirà di per sé un incentivo per i produttori ad abbandonare volontariamente la produzione di tabacco.

La gestione e la supervisione, da parte della Commissione, delle misure di lotta contro l'afta epizootica

5.61. Nella sua relazione speciale n. 8/2004 ⁽³³⁾, la Corte aveva osservato come la Commissione ed il Consiglio avessero già posto rimedio a molte delle carenze legislative evidenziate dall'audit della Corte. Essa aveva tuttavia raccomandato ulteriori misure, in particolare:

- a) valutare regolarmente, al di fuori dei periodi di crisi, il dispositivo di prevenzione e di lotta e rafforzare la supervisione della sua applicazione;
- b) studiare le modalità che consentano di coinvolgere maggiormente gli allevatori nella notifica rapida della malattia e nel rispetto delle restrizioni di movimento;

5.61.

⁽³²⁾ GU C 41 del 17.2.2005, pag. 1.

⁽³³⁾ GU C 54 del 3.3.2005, pag. 1.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- c) chiarire il quadro finanziario applicabile alle epizootie, riducendo al contempo, il più possibile, i rischi finanziari per il bilancio dell'UE.

5.62. La Commissione ha intrapreso nel 2006 un'ampia valutazione delle misure di prevenzione e di controllo nonché una serie di iniziative che rispondono, in parte, alle raccomandazioni della Corte.

5.63. La Corte ritiene tuttavia che siano necessari ulteriori sforzi al fine di:

- a) semplificare la normativa concernente la salute ed il benessere degli animali ⁽³⁴⁾;

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- c) Nella comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni su una nuova strategia per la salute degli animali nell'Unione europea (2007-2013), «Prevenire è meglio che curare» [COM(2007) 539 def.], si prevede di sviluppare uno schema comunitario armonizzato per fissare responsabilità e ripartizione dei costi. Questo scopo dev'essere raggiunto mediante una revisione dello strumento finanziario dell'UE per il finanziamento della lotta contro le malattie degli animali (decisione 90/424/CEE del Consiglio) nell'ambito del piano d'azione per la nuova strategia per la salute degli animali. I lavori preparatori sono già cominciati. Sono previste azioni ulteriori, compreso uno studio di fattibilità che comprenderà un processo di consultazione.

5.62. Nel dicembre 2004 la Commissione ha avviato una valutazione esterna per esaminare attentamente i risultati dell'azione dell'UE nel campo della salute degli animali e per decidere gli orientamenti futuri. Sulla base dei risultati della valutazione e di un'ampia consultazione delle parti interessate, la Commissione ha presentato nel settembre 2007 la sua proposta per una nuova strategia sulla salute degli animali ⁽¹²⁾. Per la prima volta la Commissione ha così stabilito i suoi obiettivi strategici in materia di salute degli animali.

5.63. Il Consiglio (nel dicembre 2007), il Comitato economico e sociale europeo (nel gennaio 2008) e il Parlamento europeo (nel maggio 2008) hanno salutato con favore lo sviluppo di un approccio strategico alla politica veterinaria dell'UE e sostengono gli scopi, gli obiettivi e i principi generali stabiliti nella strategia per la salute degli animali, che riguarda il periodo 2007-2013. In base ai risultati delle discussioni svolte in questi ambienti interistituzionali dell'UE, la Commissione adotterà nel prossimo futuro il suo piano d'azione sulla salute degli animali, che esprimerà una visione strategica per i prossimi cinque anni e oltre.

- a) Nell'ambito della politica finalizzata a una migliore regolamentazione, sono state già intraprese importanti azioni per semplificare il quadro giuridico esistente, ad esempio la nuova direttiva 2006/88/CE sugli animali d'acquacoltura ⁽¹³⁾ e la proposta di direttiva del Consiglio che semplifica le procedure di redazione degli

⁽³⁴⁾ Riferimento: Comunicazione su una nuova strategia per la salute degli animali nell'Unione europea (2007-2013), COM(2007) 539 def. del 19.9.2007.

⁽¹²⁾ COM(2007) 539, adottata il 19 settembre 2007: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0539:FIN:IT:PDF>

⁽¹³⁾ Direttiva 2006/88/CE del Consiglio, del 24 ottobre 2006, relativa alle condizioni di polizia sanitaria applicabili alle specie animali d'acquacoltura e ai relativi prodotti, nonché alla prevenzione di talune malattie degli animali acquatici e alle misure di lotta contro tali malattie (GU L 328 del 24.11.2006, pag. 14).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

elenchi e di diffusione dell'informazione in campo veterinario e zootecnico e che modifica 22 direttive del Consiglio ⁽¹⁴⁾, che si trova attualmente nella fase finale della procedura di adozione da parte del Consiglio. Tuttavia, come spiega nella sua comunicazione sulla nuova strategia per la salute degli animali, la Commissione intende anche presentare una proposta per una nuova legge in materia di salute degli animali che semplificherebbe notevolmente la legislazione vigente.

- b) incrementare le risorse umane destinate al controllo dell'applicazione della normativa UE, tenendo conto dell'allargamento dell'Unione;

- b) *Nel settore della sicurezza alimentare e della salute degli animali, l'Ufficio alimentare e veterinario della Commissione (UAV) opera per garantire sistemi efficaci di controllo e per valutare il rispetto delle norme comunitarie nell'UE e nei paesi terzi, per quanto riguarda le loro esportazioni nell'UE, soprattutto svolgendo ispezioni negli Stati membri e nei paesi terzi che esportano verso l'UE.*

L'UAV effettua in tutto circa 250-270 missioni all'anno.

Sono attualmente in corso le assunzioni, nelle quali, conformemente alle esigenze, si accorda la preferenza a esperti provenienti dai nuovi Stati membri.

- c) porre rimedio alle carenze che permangono nei piani di emergenza, come evidenziato in particolare nelle relazioni dell'Ufficio alimentare e veterinario;

- c) *Questo punto sarà verificato.*

- d) migliorare l'organizzazione ed il follow-up delle esercitazioni di allerta in tempo reale;

- d) *La Commissione sta raccogliendo informazioni aggiornate dagli Stati membri per garantire un seguito adeguato a questa raccomandazione.*

- e) ridurre i frequenti ritardi nella notifica dei movimenti di bovini e la loro registrazione nella banca dati centrale e migliorare la normativa in materia di identificazione e movimenti dei suini;

- e) *Le carenze comunicate dall'UAV sono collegate all'applicazione degli atti comunitari in materia di identificazione degli animali, registrazione delle imprese e registri dei movimenti; non mettono in discussione le disposizioni previste dai rispettivi regolamenti e dalla direttiva.*

⁽¹⁴⁾ Proposta di direttiva del Consiglio che semplifica le procedure di redazione degli elenchi e di diffusione dell'informazione in campo veterinario e zootecnico e che modifica le direttive 64/432/CEE, 77/504/CEE, 88/407/CEE, 88/661/CEE, 89/361/CEE, 89/556/CEE, 90/427/CEE, 90/428/CEE, 90/429/CEE, 90/539/CEE, 91/68/CEE, 92/35/CEE, 92/65/CEE, 92/66/CEE, 92/119/CEE, 94/28/CE, 2000/75/CE, la decisione 2000/258/CE nonché le direttive 2001/89/CE, 2002/60/CE e 2005/94/CE [COM(2008) 120 def. — 2008/0046 (CNS)].

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- f) introdurre le norme d'igiene per i prodotti alimentari, già adottate nel 2004, nelle disposizioni per le carni importate.

5.64. Per quel che riguarda il maggior coinvolgimento degli allevatori nella rapida notifica della malattia, i progressi sinora compiuti sono stati limitati.

5.65. Per quanto riguarda, infine, il chiarimento del quadro finanziario, la Commissione ha adottato nel 2005 delle misure che fissano limiti alle compensazioni basati sui prezzi di mercato. Sono tuttavia necessarie ulteriori misure, dato che il pagamento dell'aiuto nazionale varia notevolmente tra gli Stati membri.

La valutazione del reddito agricolo da parte della Commissione

5.66. Nella sua relazione speciale n. 14/2003 ⁽³⁵⁾ sulla valutazione del reddito agricolo da parte della Commissione, la Corte concludeva che le statistiche dell'UE non fornivano informazioni sufficientemente complete sul reddito disponibile delle famiglie agricole e che non permettevano una valutazione del tenore di vita della popolazione agricola. Gli strumenti disponibili erano tuttavia tre, ma benché mirassero tutti a determinare il reddito agricolo, non erano concepiti con le stesse finalità. La Corte ha raccomandato alla Commissione di valutare le statistiche disponibili sulla situazione delle aziende e delle famiglie agricole e di definire, con precisione, il quadro statistico di cui necessita per controllare la realizzazione degli obiettivi della politica agricola comune, in particolare per quel che riguarda un tenore di vita equo per gli agricoltori. Il Parlamento europeo ed il Consiglio hanno condiviso le raccomandazioni della Corte.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- f) La Commissione ha elaborato una proposta adeguata già nel secondo semestre del 2007 [SANCO/10018/2007] e ha ricevuto un parere favorevole dagli Stati membri in occasione della riunione del SCoFAH ⁽¹⁵⁾ del 10 settembre 2007. Il documento è attualmente sottoposto alla procedura legislativa per l'adozione formale da parte della Commissione e per la successiva pubblicazione nella Gazzetta ufficiale.

5.64. Tutti i focolai di gravi malattie animali contagiose (peste suina classica, afta epizootica, influenza aviaria) scoppiati nell'UE negli ultimi cinque anni hanno comportato costi molto limitati per il bilancio comunitario e sono stati eradicati con successo. Una delle ragioni di questi risultati è che, in generale, le malattie sono state notificate tempestivamente. Spesso gli Stati membri non hanno (totalmente) compensato gli agricoltori che non hanno pienamente collaborato con le autorità o non hanno segnalato tempestivamente la malattia, al fine di scoraggiare tali comportamenti.

5.65. I massimali previsti dalla normativa offrono un'idea globale delle compensazioni accordate dagli Stati membri.

La regola di base resta comunque che la compensazione non dovrebbe superare il valore di mercato dell'animale. Un'applicazione corretta della legislazione evita valutazioni eccessive o troppo basse.

La normativa in materia di compensazione e aiuti di Stato è armonizzata ed è identica per tutti gli Stati membri dell'Unione europea. La differenza constatata sul terreno è dovuta al diverso uso degli strumenti messi a disposizione.

⁽³⁵⁾ GU C 45 del 20.2.2004, pag. 1.

⁽¹⁵⁾ SCoFAH: comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

5.67. Nel frattempo, la Commissione ha preso una serie di iniziative, tra cui l'armonizzazione delle metodologie statistiche adottate dagli Stati membri, in particolare per quel che riguarda la rete d'informazione contabile agricola (RICA). La Commissione ha inoltre intrapreso una serie di iniziative tese a migliorare l'affidabilità degli altri strumenti disponibili, e cioè i CEA (conti economici dell'agricoltura) e l'RSFA (reddito del settore delle famiglie agricole). La Commissione ha poi intrapreso degli studi di fattibilità per definire un quadro statistico più completo a livello europeo. Sinora, però, i progressi sono stati lenti, principalmente a causa della mancanza di consenso tra gli Stati membri circa la priorità da accordare al progetto, considerati i costi apparentemente proibitivi legati alla raccolta di informazioni più complete sui redditi agricoli, compresi quelli derivanti da attività extra-agricole. La Corte ribadisce che statistiche ed indicatori più completi sono indispensabili per seguire con maggiore attenzione i risultati della politica agricola comune, nell'ambito della quale circa due terzi delle risorse di bilancio sono destinati al sostegno del reddito degli agricoltori.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.67. *La valutazione dello studio di fattibilità è stata inclusa nel programma statistico comunitario 2008-2012. Una prima discussione nell'ambito del comitato permanente di statistica agraria ha rivelato una certa cautela da parte degli Stati membri, dovuta a difficoltà concettuali, tecniche e finanziarie. È stato deciso di mantenere la RICA e la CEA come fonti principali di informazione sul reddito agricolo.*

Valutazione dei sistemi di supervisione e controllo — Pagamenti diretti accoppiati — gestiti nel quadro del SIGC

Stato membro	Regimi di aiuto «superfici»				Premi «animali»				Valutazione globale
	Procedure e controlli amministrativi per garantire la correttezza dei pagamenti	Analisi di rischio e procedure di selezione per i controlli	Metodologia di controllo, controllo della qualità e comunicazione dei singoli risultati	Elaborazione ed affidabilità delle statistiche sui controlli e sui risultati	Procedure e controlli amministrativi per garantire la correttezza dei pagamenti	Analisi di rischio e procedure di selezione per i controlli	Metodologia di controllo, controllo della qualità e comunicazione dei singoli risultati	Elaborazione ed affidabilità delle statistiche sui controlli e sui risultati	
Germania (Baviera)					n/a	n/a	n/a	n/a	
Spagna (Castilla y Leon)	1	2	3			14	4		
Italia (AGEA)	5	n/v	3		n/a	n/a	n/a	n/a	
Portogallo		n/v	6		n/v		7		
Francia		8				9	10		
Grecia	1/11		12	13	n/a	n/a	n/a	n/a	

Legenda

	Efficace
	Parzialmente efficace
	Inefficace
n/a	Non applicabile
n/v	Non verificato

Risultati dei controlli sulle operazioni

Stima, in base al campione, della percentuale di operazioni inficiate da errori	31 %
Tasso di errore	Tra il 2 % ed il 5 %

- Il sistema d'informazione geografica (SIG) su cui si basa la gestione dei regimi di aiuto dell'UE non sempre contiene informazioni complete ed affidabili sulle superfici ammissibili/non ammissibili per parcella di riferimento.
- Le autorità spagnole non hanno fornito elementi che attestino, per l'anno 2006, l'effettivo svolgimento di una valutazione concernente la fondatezza dei criteri di rischio e le loro specifiche ponderazioni.
- I risultati dei controlli in loco nazionali e la loro incorporazione nel SIG non sono affidabili (elementi permanenti non ammissibili o tipi diversi di uso dei terreni non sono stati identificati dagli ispettori, il SIG non è stato quindi aggiornato, con conseguenti pagamenti in eccesso agli agricoltori).
- Sono state rilevate alcune carenze nelle applicazioni amministrative relative ai controlli in loco per gli animali, come ad esempio il formato delle relazioni di controllo ed i registri per le aziende.
- La natura del monitoraggio dell'AGEA non garantisce che essa abbia il controllo del buon funzionamento delle responsabilità delegate per il controllo e la gestione. Modifiche accolte dopo lo scadere dei termini, pagamenti effettuati prima di aver esaminato i risultati definitivi del controllo in loco.
- Sono state rilevate alcune carenze nelle procedure di controllo in loco (mancata identificazione di superfici non ammissibili, mancata verifica dei criteri di ammissibilità).
- Sono state rilevate alcune carenze nelle procedure di controllo in loco (lavoro di controllo sui registri per gli animali non svolto correttamente o non documentato).
- I parametri di rischio non sono stati valutati per i controlli in loco tradizionali. Tali controlli rappresentano il 20 % dei controlli in loco, mentre il resto si effettua mediante telerilevamento, al cui riguardo vi è una valutazione.
- Nessuna valutazione dell'efficacia dei parametri per l'analisi di rischio usata negli anni precedenti.
- Le procedure di controllo prevedono l'annotazione degli animali presenti su un estratto della banca dati informatizzata nazionale (BDIN) e non un conteggio distinto di tutti gli animali presenti.
- Sono stati rilevati errori nell'inserimento dei dati delle domande e dati delle domande modificati dopo la data di presentazione.
- Nelle relazioni di controllo, non sono documentati i metodi, i risultati e le tolleranze applicati per la misurazione.
- Alla data dell'1.4.2008, non erano ancora state trasmesse alla Commissione le statistiche di controllo per il 2006 (il termine per la presentazione era luglio 2007).
- La valutazione relativa ai regimi di aiuto per gli animali ha riguardato solo la ponderazione specifica dei fattori di rischio ma non la natura di tali fattori.

Elementi di monitoraggio SIGC — Regime di pagamento unico (RPU) (*)

Stato membro	Procedure e controlli amministrativi per garantire la correttezza dei pagamenti	Analisi di rischio e procedure di selezione per i controlli	Metodologia di controllo, controllo della qualità e comunicazione dei singoli risultati	Elaborazione ed affidabilità delle statistiche sui controlli e sui risultati	Valutazione complessiva
Finlandia	4/13/15/21	23	25		
Francia	2/4/6/7/11/12/13/15/17	22/23		26	
Paesi Bassi	2/5/6/8/10/13/14/15/16	24			
Portogallo	3/5/6/14/15/17	22/23			
Spagna (Andalusia)	11/15	22			
Svezia	2/7/9/13/17	22			
UK (Inghilterra)	1/6/13/14/15/17/18/19/20	24		26	

	Efficace
	Parzialmente efficace
	Inefficace

- 1 Ortofoto non disponibili per i controlli amministrativi incrociati. Esse, sebbene non siano obbligatorie, accrescono notevolmente l'affidabilità dei dati usati per i controlli incrociati.
- 2 Elementi non ammissibili visibili nelle foto aeree o dichiarati dall'agricoltore non vengono eliminati dalle superfici ammissibili registrate nel SIPA.
- 3 Le parcelle forestali non sono sistematicamente escluse dalla superficie ammissibile.
- 4 L'ammissibilità delle nuove parcelle non viene sistematicamente verificata.
- 5 Non è definita la dimensione minima per l'ammissibilità delle parcelle agricole.
- 6 Il sistema di identificazione delle parcelle agricole non viene aggiornato adeguatamente con i risultati delle ispezioni in loco e/o con i dati registrati nella banca dati topografica.
- 7 Controlli amministrativi incrociati parzialmente basati su ortofoto obsolete.
- 8 La banca dati SIGC dei diritti non è affidabile, non vengono forniti dati affidabili riguardo all'aggiornamento del numero e del valore dei diritti registrati nella banca dati per il 2006 ed il 2007, mancato ritiro dei diritti che non rispettano i requisiti minimi per l'attivazione.
- 9 Nessun controllo amministrativo incrociato finale a livello nazionale prima dell'autorizzazione dei pagamenti.
- 10 I Paesi Bassi hanno inizialmente attribuito diritti in eccesso rispetto al massimale nazionale di 4,9 milioni di euro ed hanno effettuato pagamenti su tale base a singoli agricoltori.
- 11 Pagamenti RPU autorizzati ad agricoltori non in possesso di diritti al pagamento.
- 12 I pagamenti non sono sistematicamente bloccati sino al chiarimento di tutte le anomalie o alla messa a disposizione della documentazione necessaria.
- 13 Le procedure di registrazione delle domande non rappresentano una prova sufficiente della data effettiva in cui esse sono state ricevute e/o non sono controllate in maniera adeguata.
- 14 Applicazione erronea di sanzioni per domande presentate in ritardo.
- 15 I pagamenti sono calcolati in maniera sistematicamente erronea nei casi in cui le superfici determinate non sono sufficienti per tutti i diritti dichiarati.
- 16 Mancata applicazione delle disposizioni dell'UE in materia di sanzioni nei casi di dichiarazione in eccesso delle superfici.
- 17 I controlli amministrativi incrociati per verificare che le superfici messe a riposo rispettino le condizioni previste dalla normativa non sono espletati o sono insufficienti.
- 18 Controllo di gestione non sufficiente sulle modifiche apportate alla banca dati.
- 19 La stessa parcella può essere dichiarata da più agricoltori nel quadro di diversi regimi comunitari di aiuto.
- 20 La superficie della parcella di riferimento può essere superata con una tolleranza che va sino al 2 %.
- 21 Le colture orticole sono state pagate sino ad un massimo di 0,3 ha per domanda senza diritti (719,62 ha, 134 535,85 euro).
- 22 Selezione delle ispezioni parzialmente basata su dati obsoleti per quel che riguarda le domande e/o su una popolazione di domande incompleta.
- 23 Il tasso d'ispezioni non è stato aumentato nel corso dell'anno.
- 24 Le ispezioni selezionate in base all'analisi di rischio hanno presentato un tasso di errore meno elevato rispetto a quelle selezionate su base casuale.
- 25 Applicazione di metodi di misurazione non sufficientemente precisi.
- 26 Differenze significative tra le statistiche comunicate alla Commissione ed i dati sottostanti trasmessi agli auditor.

(*) Non sono compresi aspetti rilevanti ai fini della «ecocondizionalità».

Seguito dato ad osservazioni chiave contenute nella dichiarazione di affidabilità

	Osservazioni della Corte nella relazione annuale 2006	Misure adottate	Analisi della Corte	Risposta della Commissione
SIGC	Per il quinto anno consecutivo, la dichiarazione del direttore generale contiene una riserva riguardante l'attuazione insufficiente del SIGC in Grecia. Per il 2006, la Commissione e la Corte hanno confermato il persistere di inadempienze nei controlli chiave [5.11 (*)].	In base alle sue risposte, la Commissione continuerà a svolgere un intenso programma di audit e ad imporre alla Grecia rettifiche finanziarie, fino a quando si renderà necessario. La Commissione controlla e verifica inoltre attentamente il piano d'azione nazionale messo a punto delle autorità greche, su esplicita richiesta della Commissione e in stretta collaborazione con la medesima, finalizzato a porre rimedio alle disfunzioni summenzionate. Il piano d'azione contempla scadenze rigorose per l'attuazione dei singoli interventi, i cui primi effetti sono previsti per l'esercizio finanziario 2007 (domande relative al 2006).	Carenze dei controlli amministrativi per i pagamenti diretti accoppiati sono state riscontrate nell'audit DAS 2007 in Grecia, Italia, Spagna e Portogallo: inserimento errato dei dati delle domande, pagamenti, per una stessa parcella, a titolo di regimi di aiuto diversi ed incompatibili e non corretta applicazione delle penalità e delle sanzioni, con conseguenti pagamenti in eccesso [5.27, lettera a) (*)]. In Grecia, il SIPA è incompleto e contiene errori per quanto riguarda la referenziazione delle parcelle. In alcuni paesi, inoltre, l'elemento grafico del SIPA (SIG) contiene solo foto aeree vecchie di oltre cinque anni (Francia e Svezia). In Portogallo gli aggiornamenti vengono effettuati con notevoli ritardi [5.30, lettera b), 5.30, lettera c) (*)]. La relazione annuale di attività del direttore generale della direzione generale dell'Agricoltura per il 2007 contiene ancora una riserva riguardante l'insufficiente attuazione del SIGC in Grecia.	<i>Le questioni sollevate nella relazione annuale per il 2007 sono generalmente oggetto di follow-up nelle procedure di verifica della conformità.</i>
RPU	Il Regno Unito ha attribuito diritti a proprietari che affittano le loro terre per la maggior parte dell'anno [5.20 (*)]. In contrasto con le norme comunitarie, alcuni Stati membri hanno esteso la disposizione sul consolidamento dei diritti a tutti i casi in cui un agricoltore abbia avuto, nel 2005, un numero di ettari inferiore rispetto ai diritti [5.24 (*)]. L'RPU ha avuto una serie di effetti secondari: l'aiuto è stato pagato a proprietari ed a nuovi beneficiari [5.28 (*)]; in molti Stati membri, gli «agricoltori» sono stati autorizzati a tenere per sé i guadagni eccezionali [5.30 (*)]; criteri inadeguati per gli investimenti hanno condotto a una discutibile attribuzione di diritti aggiuntivi [5.34 (*)].	In base alla risposta della Commissione, verrà dato seguito alle questioni esposte nella relazione annuale sull'esercizio finanziario 2006 nel quadro delle procedure di conformità.	L'audit ha rilevato carenze sistematiche nel calcolo dei diritti dovute a: — attribuzione di diritti in eccesso rispetto al massimale nazionale (Paesi Bassi) [5.22, lettera b) (*)], — attribuzione di diritti per produzioni, terreni o investimenti non ammissibili [5.26, lettera b), 5.22, lettere c) e d) (*)], — mancato rispetto o applicazione non corretta di norme/regolamenti speciali [5.22, lettera e), 5.24, lettera b), 5.25 (*)]. La ripetizione dei controlli effettuata dalla Corte ha evidenziato una serie di carenze specifiche per quel che riguarda la qualità dei controlli in loco ed ha identificato superfici o parcelle non ammissibili che avrebbero dovuto essere escluse dagli ispettori nazionali — (Grecia, Italia, Spagna, Portogallo) [5.28 (*)]. La Corte conclude, tuttavia, che il SIGC rappresenta ancora un sistema di controllo efficace per limitare il rischio di spese irregolari, a condizione che sia correttamente applicato e che vengano immessi nel sistema dati esatti ed affidabili per quanto concerne i pagamenti RPU basati sui diritti assegnati. La recente introduzione nell'RPU di regimi di sostegno, come ad esempio quelli relativi all'olio d'oliva, rappresenta uno sviluppo positivo anche se, a breve termine, potrebbe comportare una più elevata frequenza di errori [5.52 (*)].	Cfr. la risposta al paragrafo 5.22, lettera b). <i>Le questioni sollevate nella relazione annuale per il 2007 sono generalmente oggetto di follow-up nelle procedure di verifica della conformità.</i>

	Osservazioni della Corte nella relazione annuale 2006	Misure adottate	Analisi della Corte	Risposta della Commissione
Olio d'oliva	Le visite in loco nei principali Stati membri produttori hanno evidenziato problemi generali che incidono sulla affidabilità e sull'esattezza del SIG e, di conseguenza, sul calcolo corretto dei diritti nel quadro dell'RPV [5.84 (*)].	In base alla risposta fornita nella relazione annuale sull'esercizio 2006, dall'esercizio fiscale 2000, la Commissione ha già applicato rettifiche finanziarie per circa 180 milioni di euro e stanno per essere applicate rettifiche ancora più consistenti. Dal 1° gennaio 2006, gli aiuti alla produzione di olio d'oliva sono stati interamente disaccoppiati e integrati nel regime del pagamento unico (solo la Spagna ha conservato un piccolo elemento di aiuto accoppiato).	L'impatto dell'esattezza del SIG oleicolo sull'integrazione nell'RPV del regime di aiuto alla produzione di olio d'oliva è stato confermato in Grecia ed in Italia, ove quattro delle cinque operazioni RPU per l'olio d'oliva che sono state controllate contengono errori, alcuni dei quali sono stati all'origine di pagamenti notevolmente superiori al dovuto [5.14, lettera c) (**)].	<i>Nel 2007 e nel 2008 sono state applicate ulteriori rettifiche finanziarie agli aiuti alla produzione di olio d'oliva.</i> <i>Cfr. risposta al paragrafo 5.14, lettera c).</i>
Controllo ex-post	L'unità incaricata dell'audit di conformità per lo sviluppo rurale non ha effettuato alcun controllo sugli aspetti relativi al regolamento (CEE) n. 4045/89 [5.50 (*)]. La Commissione non è ancora in grado di sapere quante delle irregolarità potenziali inizialmente comunicate nel quadro del regolamento (CEE) n. 4045/89 abbiano dato luogo a recuperi o, in caso contrario, quali siano le ragioni del mancato recupero [5.52 (*)]. Permangono ritardi per il completamento dei controlli successivi al pagamento in Germania, Italia e Spagna [5.53 (*)].	N/A La Commissione ha introdotto l'obbligo per gli organismi di certificazione di verificare e presentare relazioni sul seguito dato dagli organismi pagatori alle irregolarità potenziali segnalate [5.40-5.45 (**)]. Vi è ancora un numero limitato di controlli non completati per ciascuno dei precedenti periodi di controlli risalenti sino al 2000/2001 [5.34 (**)].	La Corte ha (di nuovo) constatato una copertura limitata delle misure nel settore dello sviluppo rurale, a livello tanto della Commissione quanto degli Stati membri [5.35 (**)]. L'analisi svolta dalla Corte sulle relazioni stilate dagli organismi di certificazione ha evidenziato la necessità di migliorare le verifiche e le relazioni degli organismi pagatori sul seguito dato alle irregolarità potenziali segnalate [5.36 (**)]. Nel 2007 la rapidità di esecuzione del programma di controllo è migliorata [5.34 (**)].	<i>Cfr. risposta al paragrafo 5.35.</i> <i>Cfr. risposta al paragrafo 5.36.</i>
Liquidazione dei conti	I sistemi di liquidazione dei conti (come pure i controlli successivi al pagamento) hanno lo scopo di escludere le spese non conformi alla normativa comunitaria; tuttavia, allo stato attuale, essi non riescono a raggiungere tale obiettivo a livello dei pagamenti ai beneficiari [5.76 (*)].	N/A	La Corte ribadisce il giudizio sul sistema di liquidazione dei conti formulato nella precedente relazione annuale.	<i>La Commissione non è d'accordo e rimanda alla risposta data al paragrafo 5.47.</i>
Restituzioni alla esportazione	L'audit della Corte sui controlli fisici e/o sostitutivi (restituzioni all'esportazione) è sfociato nella relazione speciale n. 4/2007 del 21 giugno 2007. Un'analisi svolta dalla Corte mostra che le informazioni trasmesse riguardanti i controlli fisici e sostitutivi non sono affidabili [5.55 (*)].	Il Consiglio e la Commissione hanno risposto tempestivamente alle raccomandazioni formulate nella relazione speciale, modificando la normativa pertinente [5.38 (**)].	Non è stato ancora affrontato il problema specifico della reintroduzione nel territorio della Comunità di merci esportate e trasportate su navi di linea non regolari [5.38 (**)].	<i>Cfr. risposta al paragrafo 5.38.</i>
Sviluppo rurale	Per le misure agroambientali, la Corte ha nuovamente constatato un'elevata incidenza di errori, o perché gli agricoltori non rispettano gli impegni assunti oppure perché le condizioni di ammissibilità fondamentali non sono controllate dalle autorità [5.44 (*)].	La Commissione ritiene che l'elevata incidenza di errori nelle misure agroambientali constatata dalla Corte non sia rappresentativa del totale della spesa per lo sviluppo rurale.	La Corte ribadisce che la spesa nel settore dello sviluppo rurale è particolarmente soggetta ad errori e constatata, a tale proposito, che la relazione annuale di attività per il 2007 del direttore generale dell'Agricoltura contiene una riserva globale riguardo a tale spesa [5.12 (**)]. Sono necessari ulteriori sforzi importanti per fare sì che i beneficiari rispettino gli obblighi che ad essi incombono nel settore dello sviluppo rurale, particolarmente soggetto a errori a causa delle norme e delle condizioni di ammissibilità, spesso complesse [5.57 (**)].	<i>Cfr. la risposta al paragrafo 5.12.</i> <i>Cfr. la risposta al paragrafo 5.57.</i>

(*) Numero del paragrafo della relazione annuale della Corte dei conti sull'esercizio finanziario 2006.

(**) Numero del paragrafo della relazione annuale della Corte dei conti sull'esercizio finanziario 2007.

ALLEGATO 5.3

Organismi pagatori — conti disgiunti per il 2007

Stato membro	Organismo pagatore	Conti disgiunti ⁽¹⁾		
		FEAGA (milioni di euro)	FEASR (milioni di euro)	STSR (milioni di euro)
Austria	AMA		79,00	
Belgio	ALV		25,00	
Belgio	Région Wallone		14,00	
Germania	Baden-Württemberg		52,00	
Germania	Bayern		159,00	
Estonia	PRIA	38,00		41,00
Grecia	OPEKEPE	2 378,00	194,00	
Finlandia	MAVI	580,00	217,00	
Italia	ARBEA	101,00		
Malta	MRAE	2,00		4,00
Paesi Bassi	Dienst Regelingen	1 050,00		
Portogallo	IFADAP	6,00		
Portogallo	INGA	528,00		
Portogallo	IFAP	197,00	90,00	
Totale		4 868,00	830,00	45,00

⁽¹⁾ Conti che la Commissione ha ritenuto di non essere in grado di liquidare nelle sue decisioni del 30 aprile 2008, per ragioni attribuibili agli Stati membri interessati e che richiedono ulteriori indagini.

Fonte: Decisioni 2008/395/CE, 2008/396/CE e 2008/397/CE della Commissione (GU L 139 del 29.5.2008).

CAPITOLO 6

Coesione

INDICE

	<i>Paragrafi</i>
Introduzione	6.1-6.20
Caratteristiche specifiche delle politiche di coesione	6.2-6.20
Obiettivi e strumenti della politica: 2000-2006	6.4-6.6
Come vengono spese le risorse	6.7-6.8
Sistemi di supervisione e di controllo	6.9-6.14
Rettifiche finanziarie	6.15
Tipologie di errori nei progetti a titolo delle politiche di coesione	6.16-6.17
Periodo 2007-2013	6.18-6.20
Valutazione specifica nel quadro della dichiarazione di affidabilità	6.21-6.36
Estensione dell'audit	6.21
Risultanze dell'audit	6.22-6.31
Legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti	6.22-6.27
Valutazione dei sistemi di supervisione e di controllo	6.28-6.31
Conclusione generale e raccomandazioni	6.32-6.36
Conclusione generale	6.32
Raccomandazioni	6.33-6.36
Seguito dato alle osservazioni precedenti	6.37

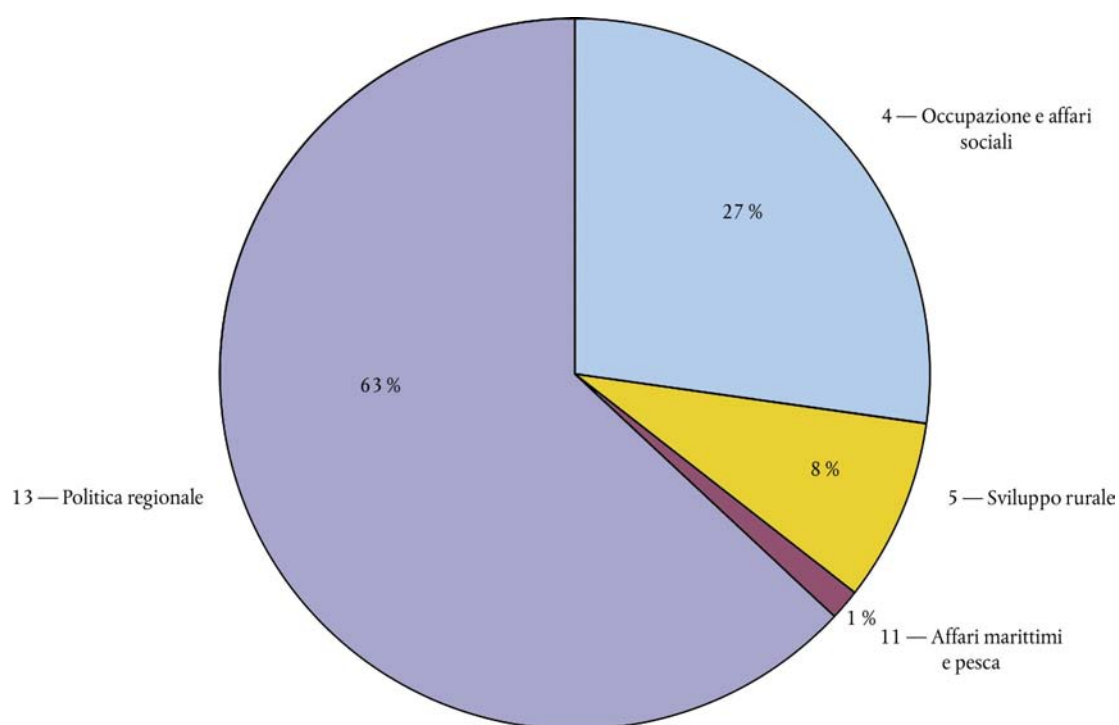
OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

INTRODUZIONE

6.1. Questo capitolo illustra le risultanze della Corte in relazione a due settori d'intervento che promuovono la coesione economica e sociale: 4 — Occupazione e affari sociali e 13 — Politica regionale; esso riguarda, inoltre, le spese sostenute nel periodo 2000-2006 per lo sviluppo rurale e la pesca (parti dei settori d'intervento 5 — Agricoltura e sviluppo rurale, e 11 — Pesca). Nel 2007 gli impegni hanno raggiunto un importo complessivo di 45 575 milioni di euro, mentre i pagamenti si sono attestati sui 42 015 milioni di euro. La ripartizione dei pagamenti per settore d'intervento figura nel **grafico 6.1**.

Grafico 6.1 — Coesione — Ripartizione dei pagamenti per settore d'intervento



Pagamenti totali nel 2007: 42 015 milioni di euro

Fonte: conti annuali 2007.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Caratteristiche specifiche delle politiche di coesione

6.2. La spesa dell'UE nel settore della coesione è pianificata in «periodi di programmazione» pluriennali; i pagamenti relativi a ciascun periodo di programmazione continuano per alcuni anni anche una volta terminato il periodo di programmazione. Il presente capitolo si riferisce ai pagamenti relativi al periodo di programmazione 2000-2006, che rappresentano la parte essenziale della spesa (84 %) ⁽¹⁾. Le questioni relative al periodo 2007-2013 sono trattate nei paragrafi 6.18-6.20.

6.3. Il finanziamento dell'UE relativo alle politiche di coesione assume la forma di un cofinanziamento: anche gli Stati membri, cioè, devono contribuire ai costi dei progetti finanziati. Il sostegno della Comunità proviene da una serie di «fondi» disponibili nel bilancio: i fondi strutturali (cfr. paragrafo 6.5) e il Fondo di coesione (cfr. paragrafo 6.6).

Obiettivi e strumenti della politica: 2000-2006

6.4. Nel corso del periodo di programmazione 2000-2006, le spese delle politiche di coesione erano dirette verso tre obiettivi:

- a) l'adeguamento strutturale delle regioni il cui sviluppo era arretrato (obiettivo 1);
- b) la riconversione economica e sociale delle zone in difficoltà strutturali (obiettivo 2);
- c) la modernizzazione dei sistemi di istruzione e occupazione (obiettivo 3)

nonché verso una serie di «iniziative comunitarie» più specifiche vertenti, per esempio, sulla cooperazione interregionale nell'UE e sulla rivitalizzazione delle città.

6.5. Le risorse sono attinte da quattro Fondi strutturali:

- a) il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) sostiene gli obiettivi 1 e 2 cofinanziando investimenti nel settore delle infrastrutture, della creazione o del mantenimento di posti di lavoro, nonché le iniziative di sviluppo locale e le attività delle piccole e medie imprese;

⁽¹⁾ I pagamenti relativi al periodo 2007-2013 costituivano soltanto anticipi e rappresentavano il 16 % della spesa.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- b) il Fondo sociale europeo (FSE) sostiene gli obiettivi 1, 2 e 3 attraverso aiuti finanziari volti a combattere la disoccupazione, a sviluppare le risorse umane e a promuovere l'integrazione nel mercato del lavoro;
- c) il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione «Orientamento» (FEAOG-Orientamento) cofinanzia i progetti per lo sviluppo rurale, e
- d) lo Strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP) cofinanzia le misure intese a raggiungere un equilibrio sostenibile tra le risorse ittiche e il loro sfruttamento e a rafforzare la competitività e lo sviluppo del settore della pesca.

6.6. Inoltre, il Fondo di coesione sostiene il miglioramento dell'ambiente e delle infrastrutture dei trasporti negli Stati membri aventi un prodotto nazionale lordo pro capite inferiore al 90 % della media comunitaria ⁽²⁾.

Come vengono spese le risorse

6.7. I Fondi strutturali cofinanziano *progetti* nell'ambito di *programmi operativi*. Nel periodo 2000-2006 sono stati attuati 545 programmi operativi, per importi che variavano da meno di 500 000 euro a oltre 8 miliardi di euro. Nell'ambito di questi programmi, la spesa sostenuta per i singoli progetti andava da alcune centinaia di euro di sovvenzione a favore di un singolo beneficiario fino a centinaia di milioni di euro destinati al finanziamento di un importante progetto di infrastruttura. Il Fondo di coesione non prevede programmi operativi, ma solo progetti per il periodo di programmazione 2000-2006. Per tale periodo, i progetti a titolo di quest'ultimo erano 1 094, per importi che variavano da 50 000 euro a oltre 1 miliardo di euro.

6.8. Il cofinanziamento di un progetto da parte di un Fondo strutturale o del Fondo di coesione consiste, in generale, nel *rimborso* delle spese sostenute dallo stesso ⁽³⁾ a fronte di una *dichiarazione di spesa* compilata dal promotore del progetto ⁽⁴⁾. Il promotore presenta, di norma, una serie di dichiarazioni di spesa intermedie, seguite, a compimento del progetto, da una dichiarazione finale di spesa.

⁽²⁾ Regolamento (CE) n. 1164/94 del Consiglio (GU L 130 del 25.5.1994, pag. 1).

⁽³⁾ A seconda del tipo e della complessità del progetto possono esserci numerose voci di spesa e tipologie di costi per giustificare una richiesta di rimborso.

⁽⁴⁾ I promotori dei progetti sono beneficiari finali e destinatari ultimi che possono essere privati cittadini o associazioni, società private o pubbliche oppure organismi locali, regionali o nazionali.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Sistemi di supervisione e di controllo

6.9. La responsabilità della regolarità della spesa nell'ambito delle politiche di coesione spetta in primo luogo allo Stato membro, ma è la Commissione ad assumersi la responsabilità ultima della corretta esecuzione del bilancio.

6.9. A norma dei regolamenti settoriali spetta agli Stati membri garantire la regolarità della spesa dichiarata alla Commissione. La Commissione, nella gestione concorrente, ha un ruolo di supervisione, verifica cioè l'effettivo funzionamento dei sistemi di controllo degli Stati membri e dispone le eventuali rettifiche finanziarie che le permettono di assumere la responsabilità finale nell'esecuzione del bilancio (articolo 53 ter, paragrafo 4, del regolamento finanziario). La Commissione assolve tale funzione principalmente attraverso le attività di audit ma anche negoziando i programmi, nei comitati di monitoraggio, nelle riunioni annuali con le autorità di gestione e gli organismi di controllo, emettendo orientamenti e organizzando seminari. Il ruolo di supervisione della Commissione risulta ulteriormente rafforzato dal piano d'azione adottato dalla Commissione il 19 febbraio 2008.

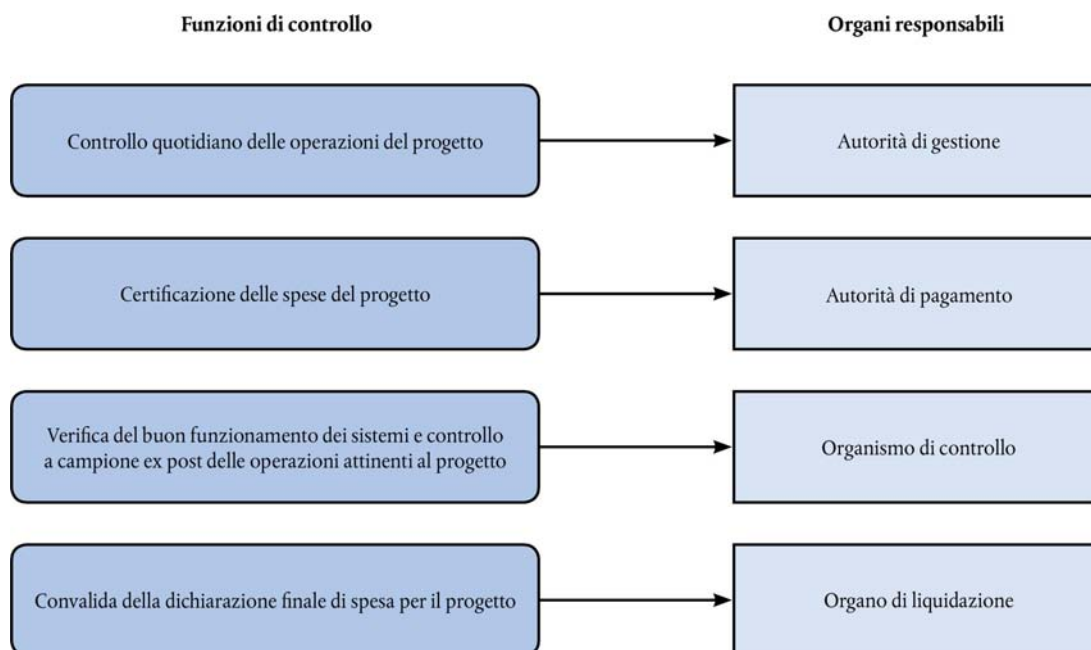
6.10. Il controllo dei progetti a titolo delle politiche di coesione si svolge a due livelli. Il primo corrisponde al sistema di controllo instaurato dallo Stato membro ed è inteso a prevenire o individuare e correggere i rimborsi errati di spese relative ai progetti e altre irregolarità. Al secondo livello vi è la supervisione esercitata dalla Commissione, volta a garantire che i sistemi di controllo degli Stati membri siano messi in atto e funzionino correttamente, nonché a mitigare i rischi connessi a eventuali carenze dei controlli negli Stati membri.

6.11. Per il periodo di programmazione 2000-2006, il sistema di controllo vigente negli Stati membri comprende quattro funzioni chiave, che devono essere chiaramente definite e assegnate ad organi che, a eccezione dell'organo di controllo e dell'organo di liquidazione, devono essere indipendenti gli uni dagli altri. Cfr. il **grafico 6.2**.

6.12. I dispositivi variano a seconda dello Stato membro. In alcuni Stati membri le funzioni di controllo sono centralizzate a livello nazionale. In altri, esse vengono delegate, attraverso organi intermedi, a entità situate a livello regionale o locale oppure a entità specifiche per il settore (controlli decentrati).

6.13. La supervisione della Commissione si esplica perlopiù mediante audit a posteriori e l'imposizione di rettifiche finanziarie allorché vengono individuate gravi lacune nei controlli.

6.13. La Commissione rimanda alla sua risposta al paragrafo 6.9.

Grafico 6.2 — Controlli chiave negli Stati membri

6.14. Un audit espletato dalla Commissione può costituire un efficace strumento di supervisione:

6.14.

- a) se è basato sulla valutazione del rischio che il sistema di controllo dello Stato membro presenti delle deficienze;
- b) se fornisce un risultato utile sul piano operativo, ovvero se fornisce una solida base per azioni correttive oppure la garanzia ragionevole che tali azioni non sono necessarie, e
- c) se vengono intraprese azioni correttive adeguate e tempestive sulla base dei risultati del controllo.

- c) Azioni correttive risultanti da un audit della Commissione possono costituire l'effettiva attuazione di azioni correttive a cura delle autorità nazionali oppure l'applicazione di una rettifica finanziaria da parte delle stesse, ma anche una rettifica finanziaria applicata dalla Commissione durante l'attuazione o alla chiusura di un programma.

La Corte valuta gli audit in base ai summenzionati criteri.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Rettifiche finanziarie

6.15. La Commissione rimane dell'avviso che la maggior parte degli errori individuati e segnalati dalla Corte nelle sue relazioni annuali viene probabilmente rilevata e corretta dal sistema correttivo pluriennale ⁽⁵⁾. Tuttavia, la Commissione non è in grado di fornire prove sufficienti a sostegno delle rettifiche introdotte dagli Stati membri. I sistemi per l'applicazione delle rettifiche finanziarie sono esaminati nel capitolo 3 (cfr. paragrafi da 3.21 a 3.29 e grafico 3.2), mentre le rettifiche finanziarie effettivamente introdotte sono illustrate nel capitolo 1 (cfr. paragrafi 1.36 e 1.38).

6.15. La Commissione ha fatto sforzi notevoli per migliorare la qualità dei dati trasmessi dagli Stati membri e sta provvedendo attualmente a verificarne l'esattezza e la completezza. Come si legge nella risposta della Commissione al paragrafo 3.25, si osservano quindi progressi nella produzione di prove affidabili circa il funzionamento del meccanismo correttivo pluriennale.

Tipologie di errori nei progetti a titolo delle politiche di coesione

6.16. Il rischio che i costi sostenuti per i progetti a titolo delle politiche di coesione non siano correttamente dichiarati, e quindi non correttamente rimborsati, è elevato. Nel contesto della presente relazione, un rimborso non corretto è un *rimborso eccessivo*. Esso può essere determinato da:

- a) un errore di ammissibilità: la spesa rimborsata non è conforme a una norma di ammissibilità definita nei regolamenti specifici che disciplinano le spese;
- b) un errore concernente la realtà delle operazioni: la spesa rimborsata comprende un costo che non è stato realmente sostenuto o che non è corroborato da documenti di valore probatorio;
- c) un errore di precisione: il costo di una data spesa non è stato correttamente calcolato, o
- d) un errore multiplo: la spesa rimborsata è viziata dalla combinazione di più errori diversi.

6.16. I pagamenti a titolo delle politiche di coesione sono esposti a elevato rischio intrinseco a causa della numerosità dei soggetti che a diversi livelli concorrono all'attuazione, dei beneficiari e delle operazioni cofinanziate connesse al volume globale dei fondi. Se le verifiche della gestione di primo livello e la funzione di certificazione vengono attuate con efficacia, è possibile far fronte adeguatamente al rischio.

6.17. Un progetto può anche presentare *errori di conformità*. Si tratta per la maggior parte di errori concernenti le procedure di appalto pubblico e il mancato rispetto degli obblighi in materia di pubblicità. Questi errori sono classificati come errori non quantificabili. Tuttavia, i casi gravi di mancato rispetto delle procedure in materia di appalti pubblici, tali da compromettere le condizioni di pagamento, sono classificati come errori di ammissibilità (cfr. paragrafi 1.9-1.11).

⁽⁵⁾ Cfr., per esempio, la relazione annuale sull'esercizio finanziario 2006, paragrafo 6.39, risposta della Commissione.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Periodo 2007-2013

6.18. Per il periodo di programmazione 2007-2013, sono stati fissati tre obiettivi (l'obiettivo relativo alla Convergenza, l'obiettivo della Competitività regionale e dell'occupazione e l'obiettivo della Cooperazione territoriale europea) e utilizzati altrettanti Fondi: il Fondo di sviluppo regionale, il Fondo sociale e il Fondo di coesione. I programmi sono stati concepiti in maniera tale da rafforzare l'attrattività degli Stati membri e delle loro regioni e città, da promuovere l'innovazione, l'imprenditorialità, l'occupazione e un'economia basata sulla conoscenza, da sviluppare le economie regionali e da creare nuovi e migliori posti di lavoro.

6.19. Il 2007, il primo anno del nuovo periodo di programmazione, è stato sostanzialmente una fase preparatoria, in cui non sono state dichiarate spese ai fini del rimborso. Gli esborsi per l'anno in questione, effettuati a titolo di prefinanziamento, sono ammontati a 6,8 miliardi di euro, pari al 2 % dell'importo per i programmi approvati (2,5 % per i progetti del Fondo di coesione nei nuovi Stati membri). Non essendo stati effettuati rimborsi per l'esercizio finanziario 2007, le dettagliate attività di audit della Corte si sono limitate ai progetti e programmi realizzati nel periodo 2000-2006.

6.20. Nei regolamenti relativi al periodo di programmazione 2007-2013 ⁽⁶⁾, le disposizioni relative alle attività di controllo sono state ulteriormente perfezionate e rafforzate, e le responsabilità rispettive della Commissione e degli Stati membri sono state più ampiamente chiarite. Le disposizioni relative all'audit sono state notevolmente amplificate per il nuovo periodo di programmazione. Gli Stati membri sono tenuti a sottoporre all'approvazione della Commissione un documento sulla strategia di audit ⁽⁷⁾ e una dichiarazione di conformità unitamente alla descrizione dei sistemi di ciascun programma operativo. Devono inoltre presentare relazioni di controllo annuali basate sull'audit dei sistemi e sull'audit di un campione rappresentativo di operazioni, su cui si fonda il giudizio di audit annuale.

⁽⁶⁾ Segnatamente, il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio (GU L 210 del 31.7.2006, pag. 25) e il regolamento (CE) n. 1828/2006 della Commissione (GU L 371 del 27.12.2006, pag. 1).

⁽⁷⁾ Sebbene tali requisiti non si applichino ai programmi di piccole dimensioni (meno di 750 milioni di euro e con un finanziamento dell'UE inferiore al 40 %).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

VALUTAZIONE SPECIFICA NEL QUADRO DELLA
DICHIARAZIONE DI AFFIDABILITÀ**Estensione dell'audit**

6.21. La Corte ha controllato 180 rimborsi intermedi ⁽⁸⁾ erogati nel corso del 2007 (e riferiti al periodo di programmazione 2000-2006) per 176 progetti a titolo dei Fondi strutturali (99 progetti FESR, 56 progetti FSE, 21 progetti FEAOG) e per quattro progetti a titolo del Fondo di coesione. I 176 progetti finanziati dai Fondi strutturali sono stati realizzati nel quadro di 16 programmi operativi relativi a dieci Stati membri. Per ciascun programma operativo, lo Stato membro interessato ha istituito almeno un sistema di controllo, come illustrato nel **grafico 6.2**. La Corte ha valutato tali sistemi di controllo in termini di conformità ai regolamenti e di efficacia nella gestione del rischio di legittimità e regolarità. Essa ha inoltre controllato una parte dell'attività di supervisione della Commissione attraverso l'analisi di 20 audit intrapresi da quest'ultima.

Risultanze dell'audit***Legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti***

6.22. Una sintesi delle osservazioni sulla legittimità e sulla regolarità del finanziamento dell'UE di progetti a titolo delle politiche di coesione è presentata nelle **tabelle 6.1 e 6.2**.

6.23. La **tabella 6.1** mostra che solamente il 46 % dei progetti facenti parte del campione statistico rappresentativo della Corte si è rivelato privo di errori relativi alla legittimità e alla regolarità (31 % nel 2006).

6.24. La **tabella 6.2** analizza gli errori che riguardano il rimborso per tipologia di errore. La distribuzione degli errori è, a grandi linee, analoga al 2006.

6.23. *L'applicazione di certe regole di ammissibilità delle spese può dare adito a interpretazioni divergenti. Dei 97 progetti contenenti errori di cui tabella 6.1 della Corte, la Commissione ritiene che ve ne siano sette per i quali le circostanze degli errori rinvenuti non sono tali da richiedere rettifiche finanziarie, né azioni di follow-up.*

⁽⁸⁾ Per ogni rimborso è necessario verificare un elevato numero di fatture e di altri documenti giustificativi.

Tabella 6.1 — Tabella a doppia entrata: errori di conformità e correttezza del rimborso ⁽¹⁾

Progetti in cui errori di conformità erano	Progetti che sono stati		Totale
	indebitamente rimborsati	debitamente rimborsati	
presenti	29 casi 16 %	27 casi 15 %	56 casi 31 %
assenti	41 casi 23 %	83 casi 46 %	124 casi 69 %
Totale	70 casi 39 %	110 casi 61 %	180 casi 100 %

(¹) Gli errori di conformità sono errori non quantificabili (cfr. paragrafi 1.9-1.11).

Tabella 6.2 — Analisi degli errori che riguardano il rimborso per tipologia

Correttezza dei rimborsi	Fondo				Totale
	FESR	FSE	FEAOG	Fondo di coesione	
Errore di ammissibilità	18 casi 18 %	7 casi 13 %	3 casi 14 %	2 casi 50 %	30 casi 17 %
Errore concernente la realtà delle operazioni	5 casi 5 %	0 casi 0 %	3 casi 14 %	0 casi 0 %	8 casi 4 %
Errore di precisione	8 casi 8 %	4 casi 7 %	0 casi 0 %	0 casi 0 %	12 casi 7 %
Errore multiplo	5 casi 5 %	15 casi 27 %	0 casi 0 %	0 casi 0 %	20 casi 11 %
Rimborso corretto	63 casi 64 %	30 casi 54 %	15 casi 72 %	2 casi 50 %	110 casi 61 %
Totale	99 casi 100 %	56 casi 100 %	21 casi 100 %	4 casi 100 %	180 casi 100 %

6.25. Nel campione di audit della Corte, la maggior parte dei rimborsi non corretti da parte del FESR era attribuibile a errori di ammissibilità:

a) inclusione di spese non rimborsabili per loro natura, e

b) grave inosservanza delle norme sugli appalti pubblici.

6.25. La Commissione sta monitorando i singoli casi affinché siano prese le misure opportune.

b) Anche secondo la Commissione l'inosservanza delle norme sugli appalti pubblici costituisce una fonte principale di irregolarità, ragion per cui ha concentrato su questo settore di rischio la sua attività di audit, prendendo anche altre misure (ad esempio, orientamenti per gli Stati membri sui livelli di rettifica finanziaria da applicare).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Esempio:

Un'università situata in una zona obiettivo 1 ha fatto effettuare lavori per un progetto di robotica in un laboratorio al di fuori di tale zona. Ciò non era autorizzato dalla normativa nazionale sugli aiuti di Stato alla ricerca, nel cui ambito il FESR aveva cofinanziato il progetto. La spesa in questione, pertanto, non è ammissibile.

I proprietari di un villaggio vacanze non hanno indetto una gara d'appalto pubblica per lavori di ristrutturazione per i quali hanno ricevuto aiuti per un importo totale pari al 63 % delle spese, compreso un abbattimento fiscale del 33 % e una sovvenzione del 25 % a titolo del FESR. Poiché le norme dell'UE in materia di appalti pubblici si applicano ai progetti attuati da società private ogniqualvolta il finanziamento tramite fondi pubblici superi il 50 %, il mancato rispetto delle norme ha reso il progetto non ammissibile al sostegno dell'UE.

6.26. Per quanto concerne il FSE, gli errori più frequenti sono stati:

- a) la mancanza di elementi probatori a sostegno della pertinenza delle spese generali o delle spese per il personale;
- b) la stima eccessiva delle spese per il personale o delle spese generali;
- c) l'inclusione di costi non ammissibili (errori di ammissibilità).

Esempio:

In un caso, gli elementi comprovanti la pertinenza delle spese per il personale esterno al progetto non erano sufficienti: se gli estratti mensili indicavano la presenza quotidiana del personale interessato, mancavano però delle schede orarie giornaliere che ne descrivessero le attività giornaliere concrete. Senza registrazioni orarie precise che giustificino i giorni di lavoro dichiarati, le spese in causa non possono essere imputate al progetto. Pertanto, i costi non sono stati considerati ammissibili.

In un altro progetto, le spese per il personale sono state sovrastimate: costi relativi a numerosi membri del personale sono stati imputati interamente al progetto cofinanziato dal FSE, nonostante il personale in causa fosse impiegato anche in altre attività che non rientravano nel progetto cofinanziato.

6.26. La Commissione sta monitorando i singoli casi affinché siano prese le misure opportune.

a) e b) La Commissione riscontra spesso questo tipo di errori. Il quadro normativo per il periodo 2007-2013 prevede una semplificazione, per cui sarà possibile dichiarare le spese generali su base forfettaria, in proporzione dei costi diretti, senza ulteriori giustificazioni.

c) La Commissione ha già raccomandato agli Stati membri di intensificare le attività di informazione presso i beneficiari. Questo, più un rafforzamento dei controlli quotidiani di gestione, dovrebbe contribuire a ridurre la frequenza del tipo di errore.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

6.27. Un livello rilevante di errore è stato osservato nei rimborsi in favore di progetti a titolo delle politiche di coesione per il periodo di programmazione 2000-2006 nell'esercizio finanziario 2007. La percentuale dei progetti viziati da errori quantificabili e/o non quantificabili (cfr. paragrafi da 1.9 a 1.11) riscontrata nel campione è del 54 % ⁽⁹⁾. La Corte calcola che almeno l'11 % dell'importo totale rimborsato non avrebbe dovuto essere versato.

Valutazione dei sistemi di supervisione e di controllo

6.28. Le osservazioni della Corte sui sistemi di supervisione e di controllo negli Stati membri per i 16 programmi operativi in esame sono presentate nell'**allegato 6.1**. I sistemi di gestione del campione di audit vengono classificati dalla Corte come «parzialmente efficaci» in 11 casi, «inefficaci» in tre casi ed «efficaci» in due casi. L'elevato livello di errore riscontrato nuovamente dalle verifiche di convalida condotte dalla Corte sulle operazioni sottostanti suggerisce, parimenti, che in generale i sistemi posti in essere negli Stati membri sono solo parzialmente efficaci nel gestire il rischio di illegittimità e irregolarità nei rimborsi.

6.29. Le principali debolezze riscontrate dalla Corte sono le seguenti:

- a) autorità di gestione — insufficienza dei controlli quotidiani intesi a verificare la realtà delle spese, la mancata individuazione delle dichiarazioni di spesa non adeguatamente documentate e la mancata identificazione delle carenze presenti nelle procedure d'appalto;
- b) autorità di pagamento — incapacità di rilevare i casi in cui le autorità di gestione non avevano svolto controlli quotidiani adeguati;
- c) organi di controllo — incapacità di svolgere verifiche sufficienti per ottenere garanzie circa il funzionamento efficace dei sistemi di controllo.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6.27. Molti errori non quantificabili non avrebbero inciso sul rimborso neanche se fossero stati individuati prima (ad esempio: ritardi nella pubblicazione degli avvisi di aggiudicazione dei contratti, carenze nella documentazione fornita ai comitati di valutazione delle offerte).

L'importo che secondo i calcoli della Corte non avrebbe dovuto essere rimborsato comprende casi per i quali le circostanze individuate dalla Corte non sono tali, a giudizio della Commissione, da richiedere rettifiche finanziarie, quanto meno al livello proposto.

6.28. Le osservazioni della Corte denotano un notevole miglioramento rispetto al 2006, quando i sistemi giudicati inefficaci erano ben 13 su 19. Nella relazione annuale 2006 la Corte affermava che il campione di audit forniva un quadro generale dell'efficacia dei sistemi di controllo negli Stati membri, che definiva «generalmente inefficaci o moderatamente efficaci». Dal campione della Corte per il 2007 emerge un quadro generale migliore secondo il quale non tutti i sistemi sono inefficaci, ma va fatta una netta distinzione tra i diversi livelli di efficacia.

Per tre programmi, le relazioni annuali di attività delle DG della Commissione hanno presentato valutazioni più positive di quella della Corte (allegato 6.1).

6.29.

- c) La Corte giudica «efficace» il lavoro degli organi di liquidazione per 14 dei 16 programmi oggetto di audit.

⁽⁹⁾ Cfr. **allegato 6.2**. Nel 2006, tale percentuale era del 69 %.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

6.30. La Corte ha esaminato 20 audit svolti dalle direzioni generali responsabili delle azioni strutturali [direzione generale Politica regionale (DG REGIO), direzione generale Occupazione, affari sociali e pari opportunità (DG EMPL), direzione generale Agricoltura e sviluppo rurale (DG AGRI) e direzione generale Affari marittimi e pesca (DG MARE)]. Nella maggior parte dei casi, gli audit sono stati adeguatamente pianificati e condotti, ma in sei casi le azioni correttive adeguate sono state intraprese tardivamente. In tre casi, le carenze della documentazione di audit hanno reso difficile la valutazione dei risultati. Ciò diminuisce l'efficacia di questa importante procedura di supervisione.

6.31. L'obiettivo principale delle attività di supervisione della Commissione è garantire che gli Stati membri instaurino e utilizzino sistemi di controllo in conformità con i regolamenti in materia. Le risultanze sopra descritte rivelano che questo obiettivo non è stato interamente raggiunto.

Conclusione generale e raccomandazioni

Conclusione generale

6.32. In base alle attività di audit svolte (cfr. paragrafo 6.21), la Corte conclude che il rimborso delle spese per i progetti a titolo delle politiche di coesione presenta un livello rilevante di errore in termini di legittimità e/o regolarità. Sulla base della valutazione svolta, la Corte ritiene i sistemi di supervisione e controllo vigenti negli Stati membri «parzialmente efficaci»; a suo avviso, anche i sistemi di supervisione della Commissione sono «parzialmente efficaci» nel garantire la legittimità e la regolarità dei rimborsi di spesa.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6.30. La Commissione ritiene che nella maggior parte dei casi le azioni correttive necessarie in funzione dell'esito degli audit siano state intraprese entro tempi ragionevoli, che la documentazione di audit fosse adeguata e che pertanto gli audit abbiano dato risultati utili sul piano operativo. Nel piano d'azione per le azioni strutturali la Commissione si è impegnata a prendere provvedimenti onde aumentare l'impatto della sua attività di audit accelerando l'applicazione delle sospensioni e delle rettifiche finanziarie.

6.31. Le constatazioni della Corte dimostrano che le azioni della Commissione non hanno ancora avuto l'impatto auspicato in termini di prevenzione dei rimborsi errati. Queste constatazioni non si riferiscono all'efficacia delle azioni intraprese dalla Commissione per ridurre i rischi dovuti alle carenze dei sistemi di controllo negli Stati membri. La Commissione verifica se il funzionamento dei sistemi di controllo istituiti dagli Stati membri sia efficace. Se riscontra carenze comprovate, adotta misure per ridurre i rischi chiedendo fra l'altro agli Stati membri di attuare piani di azioni correttive, di sospendere i pagamenti e di applicare rettifiche finanziarie. Nelle rispettive relazioni annuali di attività (RAA), le DG competenti hanno suddiviso in categorie la valutazione di tutti i sistemi e indicato le azioni correttive in corso per tutti i programmi per i quali sono state riscontrate carenze sostanziali.

6.32. In questa fase conclusiva del programma 2000-2006, la Commissione non ha molte possibilità di prendere provvedimenti per prevenire gli errori e si sta concentrando su azioni volte a ridurre i rischi legati alle carenze dei sistemi nazionali di gestione e di controllo.

Le direzioni generali responsabili delle politiche strutturali hanno esposto i risultati delle proprie valutazioni dell'effettivo funzionamento dei sistemi per 545 programmi nazionali nelle rispettive RAA, da cui risulta una netta differenziazione: il 37 % circa dei sistemi funziona bene, il 51 % circa funziona ma deve essere migliorato e il 12 % circa è inefficace. La Commissione ha investito risorse considerevoli per aumentare la copertura dell'audit, ha migliorato considerevolmente i sistemi nazionali applicando le procedure «del piano d'azione», ha sospeso i pagamenti e ha applicato rettifiche finanziarie. L'attuazione del piano d'azione adottato nel febbraio 2008 sta potenziando ulteriormente il ruolo di supervisione della Commissione.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Raccomandazioni

6.33. Come lo scorso anno, si ripropone la necessità di rafforzare la prevenzione degli errori nelle fasi iniziali di un progetto, lavorando con i promotori dello stesso e assicurando un efficace funzionamento dei controlli di primo livello. In pratica:

- a) le autorità di gestione/gli organismi intermedi dovrebbero contattare precocemente i promotori dei progetti per aiutarli ad acquisire dimestichezza con i requisiti prescritti e ad istituire sistemi propri di controllo, nonché per sensibilizzarli riguardo ai rischi di errore;
- b) le autorità di gestione/gli organismi intermedi dovrebbero selezionare e formare personale in grado di individuare gli errori presenti nelle dichiarazioni di spesa dei progetti e nelle procedure adottate dai beneficiari e mettere a disposizione del personale liste di controllo che coprano tutti i rischi;
- c) la Commissione dovrebbe vigilare in maniera efficace sui controlli di primo livello effettuati negli Stati membri, in base a un'analisi dei rischi successiva a una valutazione dell'efficacia del controllo dei vari organismi intermedi/autorità di gestione;
- d) la Commissione e gli Stati membri dovrebbero prestare particolare attenzione all'efficacia dei sistemi di feedback (dalle autorità di gestione o dagli organismi intermedi ai beneficiari, dalle autorità di pagamento alle autorità di gestione, dagli organi di audit alle autorità di gestione e alle autorità di pagamento), puntando a eliminare le cause sistematiche di errore riscontrate.

6.34. La Corte ribadisce inoltre la raccomandazione già formulata a suo tempo alla Commissione di ricorrere, ove possibile, alle semplificazioni previste nei regolamenti e nelle norme che disciplinano le spese, senza compromettere l'efficacia della spesa. In questo modo si potrebbe ridurre il rischio di errore e l'onere amministrativo che grava sui promotori dei progetti.

6.35. Inoltre, nel preparare e nell'attuare il periodo di programmazione 2007-2013, la Commissione dovrebbe valersi, il più possibile, dei lavori svolti dagli organi di controllo degli Stati membri, ma al tempo stesso dovrebbe monitorare tali lavori per assicurarsi che siano conformi alle norme in materia, sia revisionandoli sia rieffettuando il lavoro di audit che sta alla base delle relazioni inviate alla Commissione. Ciò richiede un impegno notevole e risorse adeguate.

6.33. *Le linee guida sulle verifiche della gestione pubblicate dalla Commissione a giugno 2008 in linea con il piano d'azione del febbraio 2008 sottolineano l'importanza delle misure preventive adottate dalle autorità di gestione attraverso una strategia efficace di comunicazione con i beneficiari. Contengono inoltre orientamenti e buone pratiche sulle verifiche amministrative e in loco da eseguire per ottenere garanzie ragionevoli in merito alla regolarità delle spese dichiarate.*

a) e b) *Queste raccomandazioni sono contemplate dalle linee guida. La Commissione ne sorveglia l'applicazione.*

c) *La Commissione agisce e continuerà ad agire in tal senso in linea con il punto 1.1 del piano d'azione.*

d) *Questa raccomandazione si inserisce nei requisiti dei regolamenti per il periodo 2007-2013 attraverso il lavoro dell'organismo di controllo, oltre a essere menzionata specificamente nelle linee guida sulle verifiche della gestione e sui compiti dell'autorità di certificazione.*

6.34. *Questa raccomandazione è stata inserita come punto 4.3 nel piano d'azione della Commissione ed è in fase di attuazione.*

6.35. *Una volta conclusa la procedura di valutazione della conformità intesa a fornire garanzie sulla presenza dei sistemi per il 2007-2013, la strategia di audit della Commissione per il periodo in questione consisterà nell'esaminare il lavoro degli organismi di controllo onde stabilire se possa basarsi su tale lavoro e, di conseguenza, sui pareri annuali degli organismi in materia di audit a norma dell'articolo 73 del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

6.36. La Commissione dovrebbe fare un uso efficace degli strumenti correttivi a sua disposizione, per garantire l'uso corretto dei fondi dell'UE:

- a) assicurando l'applicazione sistematica delle disposizioni di legge in materia di correzione degli errori e conformità dei sistemi;
- b) facendo pieno ricorso a tutti gli strumenti a tal fine previsti, come la sospensione dei pagamenti, le rettifiche finanziarie e i recuperi.

A tale scopo sarà necessario accrescere notevolmente le attività sul campo negli Stati membri, e provvedere, di conseguenza, alle risorse appropriate.

SEGUITO DATO ALLE OSSERVAZIONI PRECEDENTI

6.37. L'**allegato 6.3** presenta in maniera sintetica i risultati del seguito dato dalla Corte alle principali osservazioni espresse in relazioni annuali recenti.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6.36. *In linea con il punto 8 del piano d'azione, la Commissione ha adottato provvedimenti onde aumentare l'impatto della sua attività di audit accelerando le procedure di sospensione dei pagamenti e di applicazione delle rettifiche finanziarie. Per il periodo 2007-2013, la Commissione applicherà la procedura complementare di interruzione dei pagamenti per un periodo di 6 mesi.*

- b)** *La strategia della Commissione per il periodo 2007-2013 consiste nel verificare l'operato degli organismi di controllo degli Stati membri onde accertarne l'affidabilità. Se giungerà a conclusioni positive, la Commissione non avrà bisogno di rifare il loro lavoro eseguendo i propri audit a livello dei beneficiari (principio dell'audit unico).*

ALLEGATO 6.1

Valutazione dei sistemi di supervisione e controllo

Programma	Controllo chiave interno				Valutazione complessiva
	Autorità di gestione	Autorità di pagamento	Organismo di controllo	Organismo liquidatore	
FEAOG — Portogallo					
FEAOG — Spagna					
FSE — Danimarca — ob. 3					
FSE — Grecia — Salute					
FSE — Italia — Campania					
FSE — Portogallo — Norte					
FSE — Spagna — Iniziativa imprenditoriale					
FESR — Spagna — Competitività					
FESR — Repubblica ceca — Industria e imprese					
FESR — Germania — Meclenburgo Pomerania occidentale — ob. 1					
FESR — Grecia — Società dell'informazione					
FESR — Francia — Martinique					
FESR — UK/Irlanda — Pace II					
FESR — Italia — Ricerca					
FESR — Repubblica ceca — Infrastrutture					
FESR — Slovacchia — Infrastrutture di base					

Legenda

	Efficace
	Parzialmente efficace
	Inefficace

ALLEGATO 6.2

Risultati delle verifiche sulle operazioni

Stima, basata sul campione, della percentuale delle operazioni inficiate da errori	54 %
Tasso di errore	Sopra il 5 %

Seguito dato ad osservazioni chiave contenute nella dichiarazione di affidabilità

Osservazione della Corte	Misure adottate	Analisi della Corte	Risposta della Commissione															
1. Misure adottate dalla Commissione per migliorare la gestione dei progetti a titolo del Fondo di coesione.																		
Negli ultimi anni, la Corte ha ripetutamente riscontrato un livello rilevante di errori nei progetti a titolo del Fondo di coesione. La Corte ha concluso che i sistemi di controllo vigenti negli Stati membri sono inefficaci o moderatamente efficaci, e che la supervisione esercitata dalla Commissione non è efficace nel prevenire errori a livello degli Stati membri. (Cfr. ad esempio le relazioni annuali sugli esercizi finanziari 2006, paragrafi 6.37-6.45, 2005, paragrafi 6.38-6.45, 2004, paragrafi 5.47-5.54, e 2003, paragrafi 5.55, 5.56 e 5.66-5.69).	All'inizio del 2008, la Commissione ha adottato un piano d'azione per rafforzare la propria funzione di supervisione nel contesto della gestione concorrente delle azioni strutturali [COM(2008) 97 def., pubblicato il 19.2.2008].	La Corte accoglie con favore l'iniziativa della Commissione e prende atto delle misure già adottate. Tuttavia, ritiene che sia prematuro valutare l'impatto di tali misure. La Corte riferirà in merito a tali questioni nella relazione annuale sull'esercizio finanziario 2008.																
2. Dichiarazione di affidabilità 2005: seguito dato dalla Commissione alle osservazioni della Corte.																		
Nel 2005, la Corte ha constatato un livello rilevante di errori nelle dichiarazioni di spesa relative ai progetti realizzati nell'ambito di tutti i programmi controllati. Su 95 progetti esaminati relativi al periodo di programmazione 2000-2006 controllati, 60 presentavano errori rilevanti. Parimenti, per quanto riguarda i programmi del periodo 1994-1999, su 65 progetti controllati, 33 presentavano errori rilevanti. (Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2005, paragrafi 6.13-6.15 e 6.26-6.28)	Nella sua risposta, la Commissione si era impegnata a dare seguito a quanto riscontrato dalla Corte e a fare in modo che fossero apportate le necessarie rettifiche. (Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2005, paragrafi 6.13 e 6.26, risposte della Commissione)	La Corte ha esaminato il seguito dato dalla Commissione alle osservazioni scaturite da 15 audit espletati dalla Corte e contenute nella dichiarazione di affidabilità relativa all'esercizio 2005. Otto di queste osservazioni riguardano il FESR, una il Fondo di coesione e sei il FSE (1). Dall'analisi della Corte emerge che il seguito dato è stato tempestivo e soddisfacente in otto casi, parzialmente soddisfacente in sei casi e insoddisfacente in un caso <table><tr><td>Valutazione: il seguito dato è risultato</td><td>DG REGIO</td><td>DG EMPL</td></tr><tr><td>Soddisfacente</td><td>5</td><td>3</td></tr><tr><td>Parzialmente soddisfacente</td><td>4</td><td>2</td></tr><tr><td>Insoddisfacente</td><td>0</td><td>1</td></tr><tr><td>Totale</td><td>9</td><td>6</td></tr></table> I principali problemi individuati dalla Corte sono: a) ritardi significativi nel seguito dato; b) non è stato dato seguito alle osservazioni relative a sistemi e a errori formali.	Valutazione: il seguito dato è risultato	DG REGIO	DG EMPL	Soddisfacente	5	3	Parzialmente soddisfacente	4	2	Insoddisfacente	0	1	Totale	9	6	La Commissione fa in modo che vengano adottate opportune misure correttive in tutti i casi segnalati dagli audit della Corte. Pur riconoscendo i pochi ritardi verificatisi nell'adozione dei provvedimenti necessari, la Commissione non concorda con l'analisi della Corte in una serie di casi. La Commissione, ad esempio, non può imporre rettifiche per singoli errori individuati dalla Corte negli audit del 2005 a uno Stato membro che dopo l'audit abbia presentato prove o argomenti sufficienti.
Valutazione: il seguito dato è risultato	DG REGIO	DG EMPL																
Soddisfacente	5	3																
Parzialmente soddisfacente	4	2																
Insoddisfacente	0	1																
Totale	9	6																

⁽¹⁾ Il FESR e il Fondo di coesione sono gestiti dalla DG REGIO, il FSE dalla DG EMPL.

CAPITOLO 7

Ricerca, energia e trasporti

INDICE

	<i>Paragrafi</i>
Introduzione	7.1-7.11
Caratteristiche specifiche del settore Ricerca, energia e trasporti	7.2-7.11
Valutazione specifica nel quadro della dichiarazione di affidabilità	7.12-7.43
Estensione dell'audit	7.12-7.13
Legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti	7.14-7.23
Sanzioni	7.23
Valutazione dei sistemi di supervisione e di controllo	7.24-7.39
Analisi documentale delle dichiarazioni di spesa, prima del rimborso della medesima	7.26-7.30
Certificazione di audit per le dichiarazioni di spesa	7.31-7.33
Gli audit finanziari ex post condotti dalla Commissione	7.34-7.39
Conclusioni generali e raccomandazioni	7.40-7.43
Seguito dato a precedenti osservazioni	7.44-7.49
Seguito dato alle osservazioni chiave contenute nella dichiarazione di affidabilità	7.44
Seguito dato alla relazione speciale n. 6/2005 sulla rete transeuropea dei trasporti (TEN-T)	7.45-7.49

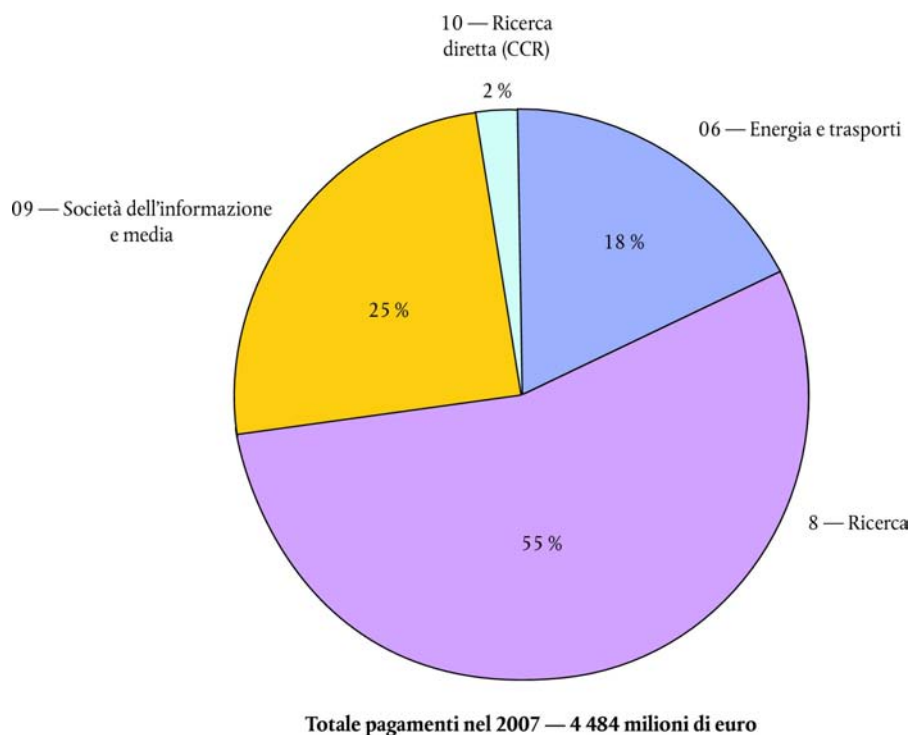
OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

INTRODUZIONE

7.1. Il presente capitolo espone le constatazioni della Corte relative ai seguenti settori di intervento: 06 — Energia e trasporti; 08 — Ricerca; 09 — Società dell'informazione e media e 10 — Ricerca diretta. Nel 2007 gli impegni sono ammontati in totale a 6 795 milioni di euro (7 340 milioni di euro nel 2006) e i pagamenti a 4 484 milioni di euro (6 493 milioni di euro nel 2006). La ripartizione dei pagamenti per settore è riportata nel **grafico 7.1**. Informazioni più dettagliate sulla spesa per l'esercizio 2007 figurano nell'**allegato 1** della presente relazione.

Grafico 7.1 — Ricerca, trasporti ed energia — ripartizione dei pagamenti per settore



Fonte: conti annuali 2007.

Caratteristiche specifiche del settore Ricerca, energia e trasporti

7.2. La politica in materia di ricerca è volta alla realizzazione dello Spazio europeo della ricerca, contribuendo all'attuazione della strategia di Lisbona per l'occupazione, la competitività internazionale e la coesione economica e sociale, attraverso la promozione dell'Unione europea come spazio di istruzione, formazione, ricerca e innovazione.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

7.3. La politica dell'energia e quella dei trasporti sono intese, nei limiti imposti dai vincoli ambientali, a sostenere la crescita economica, nonché la sicurezza e la certezza dell'approvvigionamento, concentrandosi sul completamento del mercato interno comunitario, modificando gli equilibri a favore di modalità di trasporto sostenibili e sviluppando la rete integrata transeuropea.

7.4. Le politiche europee concernenti la società dell'informazione e i media sono impiegate sull'iniziativa strategica comunitaria i2010 ⁽¹⁾, volta a sostenere l'innovazione e la competitività attraverso la ricerca e lo sviluppo di tecnologie dell'informazione e della comunicazione e a rafforzare il settore audiovisivo europeo.

7.5. La maggior parte della spesa è destinata a progetti per la ricerca e lo sviluppo tecnologico in tutti i settori d'intervento ⁽²⁾. I finanziamenti per la ricerca sono erogati attraverso programmi quadro (PQ) pluriennali, caratterizzati da una molteplicità di sistemi di finanziamento, che sostengono diverse aree tematiche e tipi di progetto.

7.6. I finanziamenti vengono erogati attraverso una gestione centralizzata diretta ⁽³⁾: la Commissione, in genere, eroga i pagamenti ai beneficiari senza che le autorità nazionali, regionali o locali degli Stati membri vengano coinvolte. I beneficiari possono essere istituti di ricerca, università, amministrazioni pubbliche, imprese o singoli cittadini.

7.7. Generalmente, i progetti di ricerca riuniscono i beneficiari o i partecipanti ⁽⁴⁾ all'interno di un consorzio che coinvolge vari Stati membri. Ciascun partner del progetto firma una convenzione di sovvenzione con la Commissione. All'interno dei singoli progetti viene designato fra i partner un «coordinatore del progetto», incaricato di mantenere i contatti con la Commissione e di seguire gli aspetti finanziari e amministrativi del contratto.

⁽¹⁾ La strategia i2010 riunisce tutte le politiche, le iniziative e le azioni comunitarie che mirano a incrementare lo sviluppo e l'uso delle tecnologie digitali. Essa fa parte della strategia di Lisbona volta a fare dell'Europa un'economia basata sulla conoscenza più competitiva e più dinamica. La maggior parte dei finanziamenti proviene dai programmi quadro in materia di ricerca.

⁽²⁾ La spesa per la ricerca diretta è destinata al Centro comune di ricerca dell'Unione europea (CCR: il 2 % del totale dei pagamenti nel 2007), che è una direzione generale della Commissione. Esso comprende sette istituti di ricerca e fornisce un sostegno scientifico e tecnologico per l'elaborazione, lo sviluppo, l'attuazione e il monitoraggio delle politiche comunitarie.

⁽³⁾ Quattro direzioni generali della Commissione sono le principali responsabili della gestione dei finanziamenti alla ricerca: la direzione generale Ricerca (DG RTD) e la direzione generale Società dell'informazione e media (DG INFSO) sono i servizi maggiormente interessati, ma sono coinvolte anche la direzione generale Energia e trasporti (DG TREN) e la direzione generale Imprese e industria (DG ENTR). In base al Settimo programma quadro, le direzioni generali per la Ricerca intendono eseguire parte del bilancio attraverso una gestione centralizzata indiretta.

⁽⁴⁾ I progetti coinvolgono in media circa 20 partecipanti, sebbene tale numero possa elevarsi fino a 95.

7.5-7.10. Il sistema di controllo interno utilizzato per gestire i programmi quadro di ricerca è articolato in quattro fasi.

Valutazione delle proposte

L'obiettivo generale è selezionare soltanto le proposte di livello scientifico eccellente che siano chiaramente conformi agli obiettivi operativi fissati nei programmi di lavoro specifici adottati dal Parlamento e dal Consiglio.

Selezione delle proposte e negoziazione del contratto

L'obiettivo della fase di negoziazione è concordare un contratto per ciascuna delle proposte di ricerca scientifica selezionate. Tali contratti costituiscono lo strumento legalmente vincolante che permette la gestione scientifica e finanziaria del progetto.

Gestione dei progetti e dei contratti

L'obiettivo di questa fase è garantire, prima del pagamento, che siano stati rispettati tutti i requisiti di natura operativa e finanziaria previsti dal contratto e dalla normativa in vigore.

Audit finanziari e altri controlli ex-post

L'obiettivo di questa fase è garantire l'individuazione e la correzione dei principali errori del sistema su base pluriennale, che non sono stati individuati con i controlli ex-ante. I controlli ex-post contribuiscono sostanzialmente a garantire la legittimità e la regolarità delle transazioni su base pluriennale e servono a mantenere sotto la soglia di rilevanza il tasso di errori residui.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

7.8. Gli importi delle sovvenzioni per i progetti di ricerca variano dai circa 20 000 euro versati a favore di singoli ricercatori, fino ai 30 milioni di euro per i progetti integrati più importanti, cui partecipano ampi consorzi di partner. Sebbene ci siano più di 15 000 beneficiari, i 200 maggiori destinatari ricevono circa il 40 % del totale dei pagamenti.

7.9. Le spese a titolo del programma relativo alle reti transeuropee dei trasporti e dell'energia (TEN) riguardano il sostegno di progetti di grande portata nel settore dell'energia e dei trasporti (67 nel 2007, che hanno beneficiato, in media, di una sovvenzione di 2,4 milioni di euro). I beneficiari sono solitamente autorità degli Stati membri ma possono essere anche imprese pubbliche o private.

7.10. Sia per i progetti di ricerca che per i progetti TEN, le sovvenzioni vengono generalmente erogate in più fasi: un anticipo alla firma della convenzione di sovvenzione o del contratto, seguito da pagamenti intermedi e finali che rimborsano le spese ammissibili indicate dai beneficiari nelle dichiarazioni di spesa periodiche.

7.11. Il principale rischio per la legittimità e la regolarità è che i beneficiari indichino nelle dichiarazioni di spesa costi ammissibili superiori al dovuto e che i sistemi di supervisione e controllo della Commissione (certificazione di audit delle dichiarazioni di spesa, controllo documentale prima del rimborso, audit ex post) non riescano a evitarlo o a individuare e correggere successivamente gli importi sovradichiarati.

7.11. Il rischio che i beneficiari dichiarino costi maggiori dipende sostanzialmente dalla complessità intrinseca dei meccanismi di finanziamento previsti dal quadro normativo in vigore, basati sul rimborso delle spese effettive. Gli errori che risultano da tale complessità vengono soprattutto individuati realizzando audit in loco e controlli a tavolino. Per essere più sicura della legittimità e della regolarità delle spese su base pluriennale, la Commissione ha pertanto modificato il proprio sistema di controllo interno, aumentando il numero di audit e in particolare la copertura in termini di bilancio (cfr. anche le risposte ai paragrafi 7.15-7.16, 7.20-7.21, 7.26 e 7.29).

L'incidenza del programma di audit pluriennale aumenterà gradualmente nel corso dei quattro anni di attuazione.

VALUTAZIONE SPECIFICA NEL QUADRO DELLA DICHIARAZIONE DI AFFIDABILITÀ

Estensione dell'audit

7.12. La valutazione specifica ⁽⁵⁾ si basa su:

- a) test di convalida ⁽⁶⁾ delle operazioni sottostanti, condotti su un campione statistico rappresentativo di 180 pagamenti ⁽⁷⁾ eseguiti dalla Commissione nel corso del 2007;

⁽⁵⁾ Il capitolo 10 della presente relazione riguarda le spese destinate alla ricerca, nel settore Impresa.

⁽⁶⁾ Controlli su fatture e altri giustificativi. Le dichiarazioni di spesa presentate alla Commissione ai fini del rimborso contengono principalmente spese indirette e per il personale, nonché spese di viaggio e per beni di consumo e altre spese dirette.

⁽⁷⁾ Il campione comprendeva 59 anticipi (39 pertinenti al 6° PQ, 13 al 7° PQ, 1 al TEN-T, 6 ad altro), pagati ai beneficiari dalla Commissione all'atto della firma della convenzione di sovvenzione, 12 pagamenti destinati non a progetti ma, ad esempio, a fatture rilasciate da esperti esterni per la valutazione delle proposte di progetti, 109 rimborsi intermedi o definitivi (85 pertinenti al 6° PQ, 11 al 5° PQ, 6 al TEN-T, 1 al TEN-E, 6 ad altro).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- b) valutazione del funzionamento di determinati aspetti dei sistemi di supervisione e controllo:
- i) controlli documentali delle dichiarazioni di spesa, prima del rimborso da parte della DG TREN;
 - ii) certificazione di audit per le dichiarazioni di spesa;
 - iii) audit ex post delle dichiarazioni di spesa.

7.13. La Corte ha inoltre dato seguito a precedenti osservazioni concernenti:

- a) i principali errori segnalati nella dichiarazione di affidabilità per il 2005;
- b) le carenze del sistema della certificazione di audit;
- c) il persistere di ritardi nei pagamenti ai beneficiari da parte della Commissione.

Legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti

7.14. La Corte ha riscontrato un livello di errori rilevante, pertinenti alla legittimità e alla regolarità, nel campione di pagamenti sottoposto a controllo. I risultati dei test di convalida svolti dalla Corte sono sintetizzati nella **tabella 7.1** e nell'**allegato 7.1**.

Tabella 7.1 — Risultati dei test di convalida

Tipo di pagamento	Pagamenti inficiati da errori quantificabili	Pagamenti inficiati solo da errori non quantificabili	Pagamenti che rimborsano importi corretti, ma segnati da carenze procedurali	Totale pagamenti inficiati da errori	Pagamenti privi di errori	Totale
Anticipi	0	0	8	8	51	59
Rimborsi intermedi e finali	61	6	10	77	32	109
Altro	0	0	1	1	11	12
Totale	61	6	19	86	94	180

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.15. La tabella mostra che 86 pagamenti (il 48 %) inclusi nel campione controllato dalla Corte presentavano errori. La maggior parte di essi riguarda il rimborso, da parte della Commissione, di costi ammissibili sovradichiarati dai beneficiari nelle dichiarazioni di spesa.

7.16. Le principali tipologie di errore riscontrate erano le seguenti:

- a) sovradichiarazione di spese per il personale e di spese indirette ammissibili (rappresentanti il 45 % dei casi di errore);
- b) dichiarazione di altre spese non ammissibili (20 % dei casi di errore);
- c) inadeguatezza della documentazione fornita a sostegno delle spese dichiarate (16 % dei casi di errore);
- d) dichiarazione di importi iscritti in bilancio anziché di spese effettive (6 % dei casi di errore) e
- e) dichiarazione di spese non imputabili al progetto (13 % dei casi di errore).

7.17. I casi di errori non quantificabili riguardano il mancato rispetto di una condizione di pagamento avente un'incidenza finanziaria diretta, il cui importo esatto non ha però potuto essere quantificato a causa della mancanza di elementi probatori a sostegno delle spese dichiarate. A titolo d'esempio, in un caso il beneficiario controllato non ha fornito giustificativi adeguati a sostegno delle spese dichiarate, contravvenendo alle disposizioni della convenzione di sovvenzione. In assenza della necessaria documentazione di sostegno, l'impatto dell'errore non può essere quantificato.

7.18. Le debolezze procedurali riscontrate riguardano principalmente problemi nella certificazione di audit delle dichiarazioni di spesa (cfr. paragrafi 7.31-7.33) e ritardi nei pagamenti effettuati dalla Commissione a favore dei beneficiari (cfr. anche **allegato 7.2**).

7.19. Gli errori si verificano nel contesto di un quadro giuridico complesso che prevede numerosi criteri di ammissibilità. Un obbligo contrattuale fondamentale per i beneficiari è quello di richiedere il rimborso solo per le spese effettive e ammissibili, necessarie all'attuazione del progetto. Il mancato adempimento di tale obbligo è un denominatore comune nella maggior parte degli errori rilevati dalla Corte.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

7.15 e 7.16. Gli audit svolti dalla Commissione confermano la persistenza di un livello rilevante di errori, imputabili in particolare alla sovradichiarazione dei costi ammissibili da parte dei beneficiari, riportati in dettaglio nelle relazioni annuali di attività delle direzioni generali che si occupano di ricerca.

Per risolvere il problema, la Commissione ha potenziato in misura significativa i propri controlli ex-post, nel quadro della sua strategia comune di audit (cfr. inoltre la risposta al paragrafo 7.11).

7.18. La Commissione concorda con la Corte per quanto riguarda le debolezze rilevate a livello della certificazione di audit. La Commissione ha varato una serie di azioni correttive (cfr. risposte ai paragrafi 7.32 e 7.33).

La certificazione di audit ha dimostrato di avere un effetto preventivo ed ha contribuito in misura significativa a ridurre il tasso di errore relativo nell'ambito del 6° PQ, rispetto al 5° PQ, in cui la certificazione di audit non era richiesta.

Tutte le direzioni generali che si occupano di ricerca hanno aumentato la percentuale di pagamenti versati entro i tempi previsti. Il problema è oggetto di controlli scrupolosi e massima attenzione, che dovrebbero permettere un ulteriore miglioramento.

7.19. La Commissione concorda con la Corte relativamente alla complessità del quadro giuridico vigente e dei criteri di ammissibilità. Tale complessità rappresenta inoltre la principale fonte di errore rilevata dai controlli della Commissione.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.20. Il campione di pagamenti controllato dalla Corte comprendeva diversi beneficiari di rilievo, ciascuno dei quali partecipa a un vasto numero di progetti comunitari. I sistemi contabili e amministrativi utilizzati da tali beneficiari sono spesso complessi. Tenendo conto di questo fatto, la normativa consente una certa flessibilità, ad esempio l'uso di tassi medi per il calcolo delle spese per il personale imputabili a un progetto, a condizione che ciò non conduca a importi significativamente più alti rispetto alle spese effettive.

7.21. Dato che i beneficiari in questione potrebbero applicare lo stesso metodo di calcolo dei costi medi a tutte le loro dichiarazioni di spesa, la rilevazione di errori nei loro documenti implica il rischio che un numero elevato di spese non ammissibili siano state indebitamente rimborsate dalla Commissione.

7.22. Ad esempio, per un beneficiario importante (cui sono riconducibili cinque operazioni del campione controllato), la Corte ha rilevato che il metodo applicato per il calcolo delle spese per il personale e delle spese indirette aveva condotto a una sovradichiarazione della spesa ammissibile, dell'ordine del 10 %. Nel caso di un altro beneficiario di rilievo, relativamente al quale la Corte ha controllato due progetti, il metodo di calcolo dei costi medi applicato per compilare le dichiarazioni di spesa ha condotto a una sovradichiarazione delle spese ammissibili dell'ordine del 5-6 %.

Sanzioni

7.23. Un'ampia serie di sanzioni costituiva una delle principali misure correttive introdotte all'inizio del 6° PQ, nel 2002 ⁽⁸⁾. La Commissione non ha applicato alcuna sanzione nel corso del 6° PQ. In effetti, i beneficiari possono presentare le dichiarazioni di spesa sapendo che, in pratica, in caso di sovradichiarazione, il rischio massimo al quale si espongono è l'obbligo di rimborsare la parte di fondi dichiarata in eccesso, senza interessi o ulteriori sanzioni finanziarie.

⁽⁸⁾ Oltre a procedere al recupero dei fondi, la Commissione ha il diritto di chiedere un indennizzo (indennità forfettaria) qualora venga accertato che il beneficiario ha sovradichiarato spese ammissibili ricevendo, di conseguenza, un contributo ingiustificato dall'UE. I beneficiari che contravvengono ripetutamente agli obblighi contrattuali possono essere inoltre soggetti a sanzioni finanziarie forfetarie.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

7.20 e 7.21. I beneficiari possono usare tassi medi per il calcolo dei costi per il personale, se ciò rientra nelle loro pratiche contabili consuete.

Per quanto riguarda i rischi cui la Commissione fa riferimento al paragrafo 7.21, la strategia comune di audit del 6° PQ copre i 200 maggiori partecipanti al 6° PQ, i quali sono destinatari del 40 % degli stanziamenti complessivi del programma.

Inoltre, l'applicazione di estrapolazioni a contratti non oggetto di audit dovrebbe limitare il rischio che vi siano importi significativi di costi non ammissibili indebitamente pagati e non recuperati dalla Commissione.

Nei casi in cui i beneficiari utilizzano tassi medi, i costi dichiarati possono, per loro natura, divergere rispetto ai costi reali. Per valutare in modo adeguato l'accuratezza dei tassi medi, la Commissione deve esaminare le deviazioni superiori e inferiori alla media rispetto ad un campione sufficientemente ampio. La Commissione e la Corte stanno discutendo l'opportunità di sottoporre a test le transazioni nel quadro dei sistemi dei costi medi.

Per quanto riguarda il 7° PQ, la Commissione ha varato un sistema di certificazione ex-ante facoltativa relativa alla metodologia di calcolo dei costi medi applicata dal beneficiario, che interesserà in particolare chi beneficia degli stanziamenti più ingenti. Le misure pratiche di attuazione del sistema di certificazione ex-ante sono in fase di definizione.

7.22. Nel caso del secondo beneficiario a cui si riferisce la Corte, i problemi in oggetto erano stati rilevati separatamente dal sistema di controllo della Commissione. Entrambi i casi sono attualmente oggetto di attenti controlli.

7.23. La Commissione distingue tra tipi diversi di sanzioni.

La principale sanzione prevista dal contratto, già contemplata nei programmi quadro precedenti, in caso di violazione degli obblighi contrattuali, è la risoluzione del contratto.

Nell'ambito del 6° PQ, la Commissione ha introdotto la possibilità di applicare la liquidazione dei danni. La liquidazione dei danni rientra nella strategia di audit, che ne prevede l'applicazione in tutti i casi in cui gli audit successivi rivelano che i contraenti non hanno corretto gli errori rilevati nel corso di audit precedenti. L'attuazione della strategia di audit del 6° PQ è cominciata nel 2007 e i primi audit di controllo sono in corso di organizzazione nel 2008. La liquidazione dei danni verrà applicata in base al loro esito.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Valutazione dei sistemi di supervisione e di controllo

7.24. La Commissione espleta diversi controlli a ogni fase del ciclo di progetto, al fine di attenuare i rischi di pagamenti irregolari (**grafico 7.2**), ovvero:

- a) controlli sulle procedure di selezione, volti ad assicurare che le sovvenzioni siano concesse a beneficiari ammissibili, in base al merito delle loro proposte e
- b) controlli sui pagamenti corrisposti ai beneficiari, volti a limitare, il più possibile, il rischio di pagamenti indebiti.

7.25. La Corte ha valutato i controlli documentali delle dichiarazioni di spese prima del rimborso della spesa erogato dalla DG TREN e gli audit ex post svolti dalla Commissione sulle spese rimborsate. La Corte ha inoltre esaminato l'affidabilità del sistema di certificazione di audit nel fornire una garanzia sulla legittimità e la regolarità della spesa. Una sintesi dei risultati è riportata nell'**allegato 7.1**.

Analisi documentale delle dichiarazioni di spesa, prima del rimborso della medesima

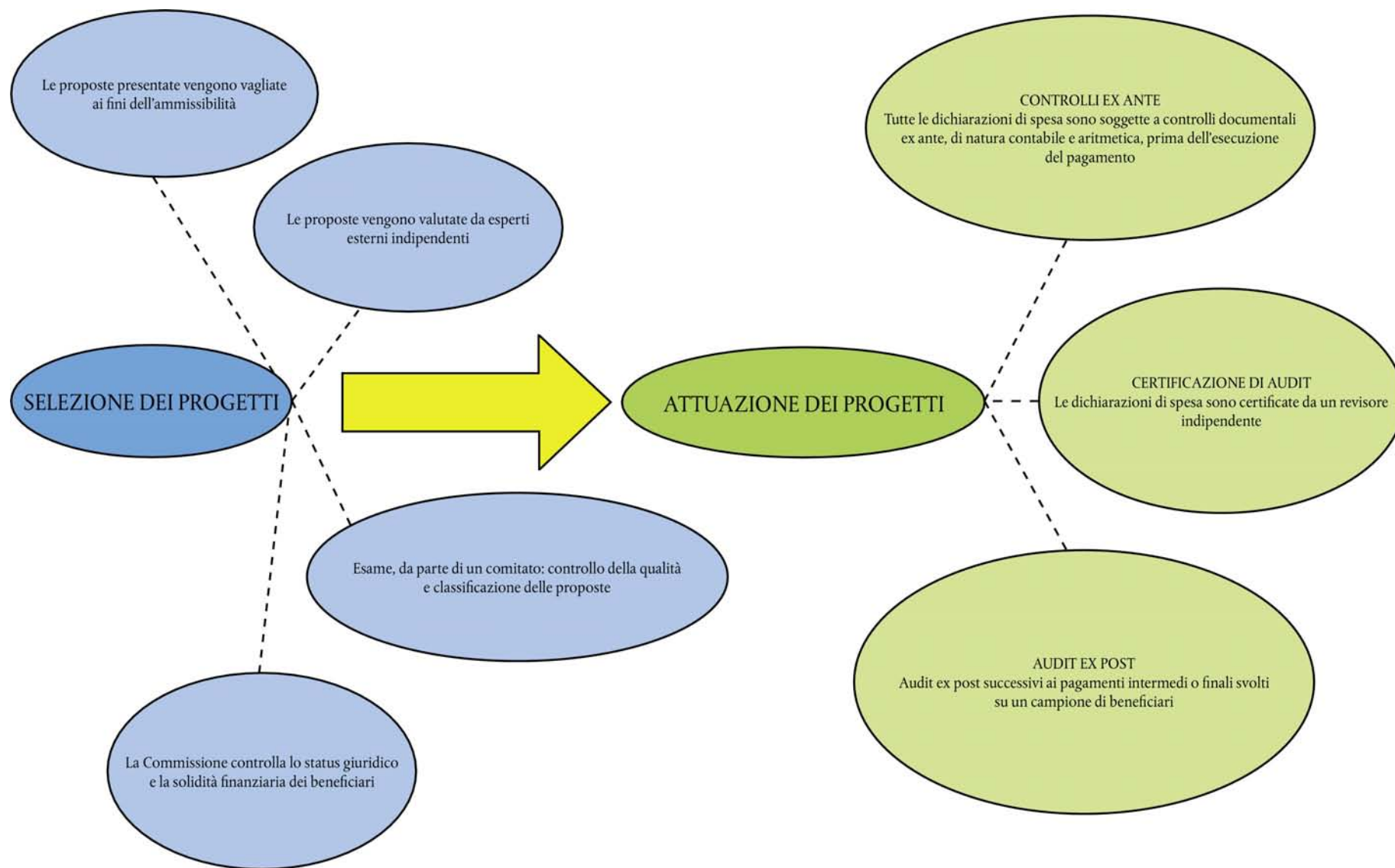
7.26. La Commissione procede a controlli contabili e aritmetici per accertare che le dichiarazioni di spesa e i certificati di audit siano stati presentati conformemente alla convenzione di sovvenzione. In alcuni casi, la Commissione può estendere i controlli per includere la verifica di singole voci di spesa, basandosi su informazioni supplementari, quali fatture o buste paga, richieste al beneficiario.

7.27. La Corte ha esaminato le linee guida e le procedure, nonché le disposizioni vigenti presso la DG TREN in materia di presentazione di relazioni e monitoraggio dei controlli. Ha verificato inoltre il funzionamento dei controlli per 15 rimborsi ⁽⁹⁾ erogati dalla DG TREN, inclusi nel campione selezionato per i test di convalida.

7.26. La complessità intrinseca dei meccanismi di finanziamento previsti dal quadro giuridico vigente limita il campo d'azione degli esami a tavolino che possono essere ragionevolmente eseguiti prima del rimborso delle spese. La Commissione ha quindi considerevolmente rafforzato i controlli ex-post ed ha attuato una strategia di audit comune (cfr. risposta al paragrafo 7.11).

⁽⁹⁾ 8 per la ricerca, 7 per TEN.

Grafico 7.2 — Programmi quadro in materia di ricerca — controlli chiave



OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.28. La DG TREN si serve di orientamenti esaustivi che riguardano aspetti quali il metodo di campionamento e la metodologia da usare per controlli più ampi. Inoltre, essa dispone di procedure scritte dettagliate e fa uso di liste di controllo standard.

7.29. Le disposizioni in materia di relazioni e di monitoraggio per i controlli documentali presso la DG TREN sono le stesse osservate dalla Corte nel 2006. Esse si limitano alla produzione di informazioni aggregate sui costi accettati o respinti, senza informazioni dettagliate sul tipo e sulla frequenza degli errori, che potrebbero contribuire allo sviluppo di un approccio più focalizzato.

7.30. La Corte ha individuato un caso (un rimborso a un beneficiario nel settore ricerca) dove i controlli non hanno funzionato in modo soddisfacente. La dichiarazione di spesa del beneficiario era stata compilata utilizzando le percentuali previste in bilancio per i costi del personale anziché le spese effettive, determinando una sovradichiarazione del 16 %. Ciò avrebbe potuto essere rilevato a mezzo di controlli di plausibilità, prima dell'autorizzazione del pagamento.

Certificazione di audit per le dichiarazioni di spesa

7.31. Per le 62 operazioni controllate presso il beneficiario per le quali era stato fornito un certificato, la Corte ha provveduto a confrontare il certificato con i risultati dei propri controlli.

7.32. In 32 casi (pari al 52 %), il revisore che ha rilasciato il certificato aveva formulato un giudizio senza riserve, mentre la Corte ha rilevato errori gravi nelle dichiarazioni di spesa. Ciò conferma la precedente constatazione della Corte, e cioè che il controllo non sempre fornisce una garanzia sufficiente riguardo alla legittimità e alla regolarità della spesa.

7.33. Le diverse possibilità di interpretazione delle complesse norme di finanziamento del 6° PQ creano incertezza tra i beneficiari e tra i revisori incaricati della certificazione, riguardo a questioni di ammissibilità (in particolare per le spese del personale e le spese indirette). Questo fatto, insieme all'assenza di un modello obbligatorio di certificato di audit per il 6° PQ, continua a ridurre l'efficacia di questo elemento fondamentale dei sistemi di supervisione e controllo. Le misure adottate dalla Commissione per migliorare la qualità della certificazione di audit per il 7° PQ, quali un insieme di procedure e una relazione obbligatorie, sono nella fase iniziale di attuazione.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

7.29. *L'attuale strategia di controllo ha ridotto in misura significativa l'impiego degli esami a tavolino ex-ante. I sistemi di controllo sono stati notevolmente potenziati con l'introduzione delle certificazioni di audit a partire dal 6° PQ e con l'intensificazione dei controlli ex-post, prevista dalla strategia di audit del 6° PQ. L'analisi completa dei risultati degli audit ex-post offre informazioni adeguate sui tipi e sui tassi di errore, che sono inserite nelle relazioni annuali di attività delle direzioni generali che si occupano di ricerca.*

7.30. *La Commissione rimedierà all'errore emettendo un ordine di recupero.*

7.32 e 7.33. *La Commissione concorda sul fatto che l'attendibilità della certificazione di audit del 6° PQ non è completamente soddisfacente, considerato il livello di errori residui che gli audit hanno rilevato. Il livello generale di errori riscontrati nell'ambito del 6° PQ è comunque inferiore al livello degli errori riguardanti le domande di rimborso non certificate relative al 5° PQ. Ciò significa che le certificazioni di audit contribuiscono a migliorare l'accuratezza delle domande di rimborso.*

Per quanto riguarda il 6° PQ, non esiste un modello obbligatorio di certificazione. Tuttavia, il modello proposto è stato adottato in quasi tutte le certificazioni di audit presentate.

Nell'ambito del 7° PQ, la Commissione ha ulteriormente migliorato l'affidabilità delle certificazioni di audit, utilizzando «procedure concordate» che definiscono con precisione i compiti che gli auditor incaricati della certificazione devono svolgere e che incoraggiano ad utilizzare la certificazione facoltativa della metodologia di calcolo dei costi.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Gli audit finanziari ex post condotti dalla Commissione

7.34. Nel 2007, la copertura della spesa offerta dagli audit ex post è aumentata (cfr. **tabella 7.2**), in risposta a critiche precedentemente espresse dalla Corte. Tuttavia, sono necessari ulteriori sforzi per ridurre il numero di audit non conclusi e recuperare gli importi sovradichiarati ancora dovuti, senza incorrere in ritardi eccessivi.

7.35. Permangono carenze nella condivisione dei risultati di audit tra le direzioni generali che si occupano di ricerca: esse continuano a servirsi di strumenti informatici locali, che non immettono automaticamente i dati nel sistema centrale di sorveglianza degli audit della Commissione.

7.36. Nel 2007, le DG del settore ricerca hanno iniziato ad attuare una strategia comune di revisione ex post per il 6° PQ, al fine di aumentare la garanzia della legittimità e regolarità della spesa.

7.37. Tale strategia include diverse iniziative che potranno contribuire a un funzionamento più efficace di tale controllo. Esse comprendono, ad esempio, l'utilizzo di criteri o metodi comuni in materia di rischio e di selezione dei campioni, dando priorità ai beneficiari di maggiore rilievo. La strategia incorpora anche migliori procedure di controllo, la creazione di un gruppo di lavoro per la condivisione dei risultati di audit, lo sviluppo di un manuale di audit comune, la costituzione di équipes di audit congiunte e riunioni di coordinamento su base mensile, per discutere i casi esaminati e adottare posizioni comuni.

7.34. Nel 2007, l'impegno a favore degli audit è aumentato e le direzioni generali che si occupano di ricerca hanno realizzato i propri obiettivi annuali.

L'attenzione è ora rivolta alla correzione degli errori rilevati. Le direzioni generali che si occupano di ricerca si stanno attivamente dedicando al miglioramento degli strumenti di controllo e forniscono orientamenti amministrativi e finanziari più precisi, che dovrebbero migliorare l'efficacia e la completezza del processo di recupero (compresi l'utilizzo di estrapolazioni e follow-up delle conclusioni della Corte).

7.35. Si sta lavorando alacremente alla condivisione efficace delle informazioni relative ai risultati degli audit. Dal maggio 2008, è operativo un registro dei risultati degli audit che serve per condividere le informazioni tra le direzioni generali che si occupano di ricerca.

I dati relativi al 5° PQ e al 6° PQ sono stati trasferiti allo strumento centrale di ricerca degli audit (central audit tracking facility) della Commissione e le DG stanno lavorando al trasferimento automatico dei nuovi dati relativi agli audit a partire da tutti gli strumenti IT utilizzati dalle DG «Ricerca».

Tabella 7.2 — Audit finanziari ex post sui programmi quadro in materia di ricerca completati nel periodo 2005-2007

Direzione generale	Numero degli audit completati			Numero di partecipazioni controllate			Numero di contratti aperti			Valore delle partecipazioni controllate (milioni di euro)			Valore dei contratti aperti (milioni di euro)			Rettifiche delle spese non ammissibili, operate a favore della Commissione a seguito degli audit						% valore partecipazioni controllate/valore contratti aperti		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005		2006		2007		2005	2006	2007
																Valore (milioni di euro)	% valore contratti controllati	Valore (milioni di euro)	% valore contratti controllati	Valore (milioni di euro)	% valore contratti controllati			
Energia e trasporti ⁽¹⁾	16	69	126	20	100	188	1 099	1 166	294	21,49	66,48	73,08	899,46	929,55	1 063,30	0,85	3,9	5,47	8,2	3,70	5,1	2,4	7,2	6,9
Società dell'informazione e media ⁽²⁾	30	80	143	72	192	339	1 520	1 415	1281	32,61	79,45	167,67	1 809,00	1 889,00	2 022,00	2,57	7,9	3,59	4,5	6,86	4,1	1,8	4,2	8,3
Imprese e industria ⁽³⁾	1	44	108	8	69	127	1 672	2 369	224	22,28	28,66	29,67	305,75	1 179,00	332,11	1,38	6,2	0,64	2,2	0,78	2,6	7,3	2,4	8,9
Ricerca ⁽²⁾	23	151	305	35	198	565	8 906	12 070	9441	38,25	58,68	293,40	5 032,43	6 663,85	4 713,16	0,72	1,9	3,47	5,9	4,81	1,6	0,8	0,9	6,2
Totale	70	344	682	135	559	1 219	13 197	17 020	11 240	114,63	233,26	563,82	8 046,64	10 661,41	8 130,57	5,52	4,8	13,18	5,6	16,15	2,9	1,4	2,2	6,9

⁽¹⁾ Esclusi i progetti della rete transeuropea (Trasporti). Per il 2005 e il 2006 i dati comprendono tutti i programmi (di ricerca e non) controllati dalla direzione generale.

⁽²⁾ Il valore delle partecipazioni controllate include tutti i costi (UE e partecipante).

⁽³⁾ Per il 2005 e il 2006 i dati comprendono tutti i programmi (di ricerca e non) controllati dalla direzione generale.

Fonte: Dati forniti dalla Commissione.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

7.38. Inoltre, la strategia è volta a migliorare il procedimento della certificazione di audit continuando a sostenere sia i beneficiari che i revisori incaricati della certificazione e introducendo una certificazione ex ante delle metodologie applicate per la determinazione dei costi all'interno del 7° PQ.

7.39. Sebbene la nuova strategia costituisca una valida base per affrontare i problemi rilevati dalla Corte, i potenziali benefici dipenderanno dalla sua completa ed efficace attuazione, prevista a partire dal 2008.

Conclusioni generali e raccomandazioni

7.40. Basandosi sul lavoro di audit espletato, la Corte ritiene che i pagamenti eseguiti nel 2007 per il gruppo di politiche in materia di ricerca, energia e trasporti, presentino un livello rilevante di errori sotto il profilo della legittimità e/o della regolarità.

7.41. La Corte giudica i sistemi di supervisione e controllo per il gruppo di politiche in materia di ricerca, energia e trasporti come parzialmente efficaci.

7.42. La Corte ribadisce la propria raccomandazione di semplificare e chiarire le norme che disciplinano il calcolo e la dichiarazione dei costi da parte dei beneficiari cercando, ove possibile, di estendere maggiormente l'uso di pagamenti forfettari e di evolvere verso un sistema di finanziamento basato sui risultati piuttosto che sulle risorse impiegate.

7.43. All'interno dell'attuale quadro di riferimento, costituito da un sistema di finanziamento basato sul rimborso dei costi dichiarati dai beneficiari, la Commissione dovrebbe:

- a) correggere gli errori ricorrenti nei pagamenti, attraverso un uso efficace dei meccanismi sanzionatori previsti dalla normativa del 6° PQ (paragrafi 7.14-7.23);
- b) garantire che i controlli documentali espletati prima dei pagamenti ai beneficiari siano rigorosamente applicati e migliorare la propria analisi degli errori riscontrati (paragrafi 7.26-7.30);

7.39. L'attuazione della strategia di audit comune nell'ambito del 6° PQ è completata. I primi risultati erano già disponibili a partire dal 2007 (cfr. anche le risposte ai paragrafi 7.15-7.16, 7.20-7.21, 7.26 e 7.29).

7.40 e 7.41. La strategia di controllo della Commissione è volta a individuare e a correggere gli errori; in questo modo, alla fine del periodo di applicazione di quattro anni sarà possibile garantire che il tasso di errori residui (errori che non stati corretti) sia inferiore alla soglia di rilevanza, come risulta in modo chiaro nelle relazioni annuali di attività delle direzioni generali che si occupano di ricerca.

7.42. La Commissione concorda sul fatto che è necessario semplificare ulteriormente le disposizioni relative all'ammissibilità dei costi, soprattutto per quanto riguarda i costi del personale e i costi indiretti. Essa attira l'attenzione sui limiti giuridici del 7° PQ e sulle difficoltà incontrate nel definire somme e tassi forfettari che siano rappresentativi.

Inoltre, la certificazione ex-ante della metodologia di calcolo dei costi, introdotta con il 7° PQ, ha apportato una notevole semplificazione. La Commissione rimanda ai punti discussi ai paragrafi 7.20 e 7.21.

Per quanto riguarda lo sviluppo di meccanismi di finanziamento alternativi (ad esempio finanziamenti forfettari o basati sui risultati), la Commissione è pronta a discuterne con la Corte e con altre parti interessate.

7.43.

- a) La strategia di audit del 6° PQ è stata messa a punto per evitare gli errori persistenti in materia di pagamenti. Le sanzioni, in particolare la liquidazione dei danni, fanno parte della strategia di audit applicata a partire dal 2007.
- b) Con l'introduzione delle certificazioni di audit nel 6° PQ, le verifiche ex-ante sono state significativamente potenziate rispetto ai precedenti programmi quadro.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- c) continuare a sostenere sia i beneficiari che i revisori incaricati nel corso della procedura di certificazione di audit e assicurare l'efficace attuazione delle misure introdotte al fine di migliorare la certificazione delle dichiarazioni di spesa per il 7° PQ (paragrafi 7.31-7.33);

- d) proseguire la strategia comune di audit ex post per il 6° PQ, in particolare attraverso lo sviluppo di sistemi comuni di informazione gestionale e lo sfruttamento tempestivo ed efficace dei risultati di audit (paragrafi 7.34-7.39).

La verifica in loco delle dichiarazioni di spesa tramite audit rimane un elemento irrinunciabile della strategia di affidabilità e fornisce importanti informazioni sugli errori. La Commissione ha pertanto rafforzato i controlli ex-post, introducendo la strategia di audit del 6° PQ. Tale strategia comprende l'aumento significativo delle risorse destinate all'audit e misure volte a correggere gli errori rilevati. Tali misure rappresentano un'alternativa efficace a quanto raccomandato dalla Corte.

- c) *Per migliorare la qualità delle certificazioni di audit nell'ambito del 6° PQ, è stata adottata una serie di misure, ad esempio la pubblicazione di orientamenti destinati ai beneficiari e agli auditor incaricati della certificazione, la creazione di una task force incaricata della gestione delle certificazioni di audit e la partecipazione degli auditor incaricati della certificazione a seminari e corsi di formazione.*

Nell'ambito del 7° PQ, la Commissione ha migliorato l'affidabilità delle certificazioni di audit utilizzando «procedure concordate», che stabiliscono dettagliatamente i compiti che gli auditor incaricati della certificazione devono svolgere.

La Commissione incoraggia inoltre ad utilizzare la certificazione facoltativa della metodologia di calcolo dei costi sulla base delle misure di attuazione, attualmente in fase di definizione.

- d) *Si continuerà a lavorare all'utilizzo efficace e tempestivo dei risultati degli audit. Verranno utilizzati gli strumenti ABAC per rintracciare gli audit, gli ordini di recupero e le compensazioni.*

SEGUITO DATO A PRECEDENTI OSSERVAZIONI

Seguito dato alle osservazioni chiave contenute nella dichiarazione di affidabilità

7.44. Una sintesi dei risultati del seguito dato dalla Corte alle principali osservazioni esposte in dichiarazioni di affidabilità recenti figura all'**allegato 7.2**.

7.44. Cfr. le risposte della Commissione all'allegato 7.2.

Seguito dato alla relazione speciale n. 6/2005 sulla rete transeuropea dei trasporti (TEN-T)

7.45. La relazione speciale n. 6/2005 sulla rete transeuropea dei trasporti (TEN-T) ⁽¹⁰⁾ aveva rilevato delle carenze, segnatamente

⁽¹⁰⁾ GU C 94 del 21.4.2006.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

nella destinazione dei finanziamenti e nella selezione e nel monitoraggio dei progetti. La Corte raccomandava alla Commissione di:

- a) concentrare i finanziamenti sulle sezioni di progetto a maggior valore aggiunto per l'Unione europea, dando priorità ai progetti transfrontalieri e aumentando i tassi di partecipazione finanziaria;
- b) applicare una procedura di valutazione più efficiente, trasparente e severa per la selezione dei progetti da finanziare;
- c) operare un monitoraggio più rigoroso dei progetti.

7.46. Le azioni intraprese dalla Commissione hanno in parte risposto alle raccomandazioni della Corte.

7.47. Con il nuovo regolamento, il tasso massimo di contributo finanziario per progetti transfrontalieri è salito al 30 % e la soglia minima di finanziamento è passata da 1 milione di euro a 1,5 milioni di euro.

7.48. La procedura di valutazione per la selezione dei progetti è stata migliorata attraverso un maggior ricorso a esperti esterni e l'introduzione di una guida per i richiedenti.

7.49. Il monitoraggio è stato rafforzato grazie all'introduzione di controlli sistematici in loco e di una banca dati unica per i progetti. La Commissione ha chiarito le rispettive definizioni degli «studi» e dei «lavori», come suggerito dalla Corte, ma non ha armonizzato la struttura per la descrizione dei lavori né standardizzato il monitoraggio tecnico e finanziario.

7.49. Collaborando alla preparazione della nuova decisione finanziaria tipo per il nuovo periodo di programmazione 2007-2013, la Commissione e l'Agenzia esecutiva per le TEN-T sono state particolarmente attente a migliorare tutti gli elementi che permetteranno un migliore controllo tecnico e finanziario delle azioni finanziate nel quadro del programma TEN-T. Sono state quindi apportate modifiche alla stessa decisione finanziaria tipo ed è stato messo a punto un sistema di controllo più severo, basato su un nuovo piano d'azione strategico dettagliato per l'attuazione del progetto che deve essere presentato dal beneficiario, al più tardi sei mesi dopo la notifica della decisione. L'introduzione di questo nuovo requisito e un sistema semplificato di relazioni annuali dovrebbero migliorare il controllo dei progetti e aiutare i beneficiari, durante la fase di attuazione, ad individuare sul nascere eventuali problemi.

ALLEGATO 7.1

Valutazione dei sistemi di supervisione e controllo

Sistema interessato	Controlli chiave interni			Valutazione globale
	Controlli documentali prima dei pagamenti	Certificazione di audit	Audit finanziari ex post	
Sesto programma quadro (6° PQ)				

Legenda

	Efficace
	Parzialmente efficace
	Inefficace

Risultati dei controlli sulle operazioni

Stima, sulla base di un campione, della percentuale di operazioni inficiate da errore	48 %
Tasso di errore	Tra il 2 % e il 5 %

Seguito dato ad osservazioni chiave contenute nella dichiarazione di affidabilità

Osservazioni della Corte	Misure adottate	Analisi della Corte	Risposta della Commissione
1. Dichiarazione di affidabilità 2005: livello rilevante di errori nelle spese dichiarate dai beneficiari			
Nel 2005, la Corte ha riscontrato un livello rilevante di errori in 17 delle 22 operazioni sottostanti controllate presso i beneficiari. I tipi di errore più frequenti erano i seguenti: assenza di documenti giustificativi, in particolare per i tempi lavorativi contabilizzati, o doppia imputazione delle spese; uso di tassi medi per le spese di personale che si discostano sensibilmente dalle spese effettive; assegnazione ingiustificata di spese indirette all'azione; dichiarazioni di spese non conformi ai criteri di ammissibilità. (Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2005, paragrafi 7.6-7.8).	In tre casi, la Commissione era in disaccordo con le constatazioni della Corte e non ha intrapreso misure correttive. In dieci casi, la Commissione ha apportato rettifiche finanziarie, emettendo un ordine di riscossione oppure adeguando i pagamenti corrisposti al beneficiario nei periodi successivi. In quattro casi, la Commissione ha dato avvio a misure correttive che devono ancora essere completate.	Sebbene la Commissione abbia intrapreso azioni correttive riguardo alla maggioranza dei rilievi della Corte, in molti casi le rettifiche finanziarie hanno richiesto tempi molto lunghi (fino a 20 mesi) o non sono ancora state completate. I ritardi nella correzione di pagamenti indebiti pregiudicano la sana gestione finanziaria della spesa.	<i>Da una parte, la Commissione concorda sul fatto che le correzioni di natura finanziaria effettuate tramite compensazione nel pagamento successivo possono produrre ritardi. La Commissione ritiene tuttavia che, per quanto riguarda i progetti in corso, tale sistema sia adeguato.</i> <i>Dall'altra, la Commissione continua a migliorare il follow-up dei propri audit per evitare o limitare i ritardi non giustificati.</i>
2. Carenze nel sistema di certificazione degli audit per il 6° PQ			
La pubblicazione tardiva degli orientamenti necessari, da parte della Commissione, e la complessità delle disposizioni finanziarie del 6° PQ hanno influito negativamente sul sistema della certificazione di audit. Occorre migliorare le linee guida fornite, per dissipare l'incertezza relativa alle condizioni di ammissibilità e di indipendenza dei revisori incaricati della certificazione. Gli audit svolti dalla Corte presso i beneficiari hanno regolarmente rilevato costi non ammissibili, per un importo rilevante, inclusi nelle dichiarazioni di spesa per le quali i revisori incaricati avevano emesso un giudizio senza riserva. I problemi, in genere, riguardano spese per il personale non ammissibili e l'uso di sistemi di calcolo dei costi non conformi alle disposizioni contrattuali. (Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2004, paragrafo 6.11; relazione annuale sull'esercizio finanziario 2005, paragrafi 7.15-7.17; relazione annuale sull'esercizio finanziario 2006, paragrafi 7.14-7.17).	La Commissione ha migliorato il sostegno offerto ai revisori incaricati della certificazione, ai beneficiari e ai propri servizi operativi. La strategia di audit ex post per il 6° PQ mira a contribuire alla valutazione dell'efficacia del sistema di certificazione. Le questioni relative ai certificati di audit vengono discusse periodicamente dalle DG del settore ricerca, nel corso delle riunioni del gruppo di coordinamento per gli audit esterni concernenti questo settore. Per il 7° PQ, la Commissione ha introdotto ulteriori misure per migliorare la qualità dei certificati di audit: «procedure concordate», obbligo di certificazione della metodologia di calcolo dei costi medi per il personale; certificazione facoltativa delle metodologie di calcolo dei costi per il personale e dei costi indiretti.	La Corte rileva nuovamente che nella maggior parte dei casi in cui ha individuato errori rilevanti nelle dichiarazioni di spesa, i revisori incaricati hanno fornito invece un giudizio senza riserva. Per quanto riguarda il 6° PQ, i certificati di audit non rappresentano ancora uno strumento di controllo affidabile.	<i>La Commissione concorda con la Corte sul fatto che l'attendibilità della certificazione di audit nell'ambito del 6° PQ non è integralmente soddisfacente, in considerazione del livello residuo di errori rilevati negli audit. Tuttavia, il livello complessivo di errori rilevati nel quadro del 6° PQ è inferiore al livello degli errori riguardanti le domande di rimborso non certificate relative al 5° PQ. Ciò significa che le certificazioni di audit contribuiscono a migliorare l'accuratezza delle domande di rimborso.</i> <i>Inoltre, nell'ambito del 7° PQ, la Commissione ha migliorato l'affidabilità delle certificazioni di audit utilizzando «procedure concordate» che stabiliscono dettagliatamente i compiti che gli auditor incaricati della certificazione devono svolgere.</i>

Osservazioni della Corte	Misure adottate	Analisi della Corte	Risposta della Commissione
3. Persistere dei pagamenti tardivi da parte della Commissione			
In un numero significativo di casi, la Commissione è incorsa in ritardi ingiustificati nell'esecuzione dei pagamenti ai beneficiari, non rispettando quindi i termini per le operazioni di spesa stabiliti dal regolamento finanziario. Nel 2005, 11 dei 69 pagamenti controllati dalla Corte (pari cioè al 16 %) sono stati eseguiti in ritardo. Nel 2006, la Corte ha riscontrato pagamenti tardivi in 21 dei 113 casi controllati (18,6 %). Nel 2007, la Corte ha constatato pagamenti tardivi in 30 dei 180 casi controllati (pari cioè al 17 %). (Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2003, paragrafo 6.22; relazione annuale sull'esercizio finanziario 2004, paragrafo 6.27; relazione annuale sull'esercizio finanziario 2005, paragrafo 7.10; relazione annuale sull'esercizio finanziario 2006, paragrafo 7.29 e allegato 7.1).	La Commissione ha migliorato il monitoraggio dei ritardi, che sono al centro di riunioni operative periodiche. La Commissione ha analizzato le cause di tali ritardi. Sono state organizzate sessioni di formazione ed emanate istruzioni supplementari sulla procedura di pagamento, destinate ai responsabili finanziari.	Sebbene siano state intraprese azioni correttive, i progressi ottenuti dalla Commissione nella riduzione dei ritardi nei pagamenti nel corso del 6° PQ sono minimi. Come rilevato anche dai servizi di audit interno della Commissione, il persistere dei ritardi aumenta i rischi per la legittimità e la regolarità della spesa. A parte il rischio finanziario (i beneficiari potrebbero richiedere il pagamento degli interessi) e rischi operativi (gli esperti incaricati della valutazione potrebbero non voler partecipare a future valutazioni e i progetti potrebbero dover far fronte a problemi di liquidità), la Commissione mette inutilmente a rischio la propria reputazione.	<i>Presso tutte le direzioni generali che si occupano di ricerca la percentuale di pagamenti effettuati in tempo è aumentata. La questione è oggetto di controlli scrupolosi e massima attenzione, al fine di assicurare un ulteriore miglioramento.</i>

CAPITOLO 8

Aiuti esterni, sviluppo e allargamento

INDICE

	<i>Paragrafi</i>
Introduzione	8.1-8.6
Caratteristiche specifiche del settore Aiuti esterni, sviluppo e allargamento	8.1-8.6
Valutazione specifica nel quadro della dichiarazione di affidabilità	8.7-8.33
Estensione dell'audit	8.7-8.8
Legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti	8.9-8.10
Valutazione dei sistemi di supervisione e controllo	8.11-8.30
Controlli ex ante	8.11-8.16
Monitoraggio degli organismi responsabili dell'attuazione	8.17-8.22
Audit esterni delle domande relative ai progetti	8.23-8.28
Audit interno	8.29-8.30
Conclusioni generali e raccomandazioni	8.31-8.33
Conclusioni	8.31-8.32
Raccomandazioni	8.33
Seguito dato a precedenti osservazioni	8.34-8.52
Seguito dato a osservazioni chiave contenute nella dichiarazione di affidabilità	8.34
Esame del seguito dato alla relazione speciale n. 2/2006 sui risultati dei progetti finanziati nel quadro del programma TACIS nella Federazione russa	8.35-8.52
Introduzione	8.35-8.38
Osservazioni della Corte	8.39-8.50
Conclusioni e raccomandazioni	8.51-8.52

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

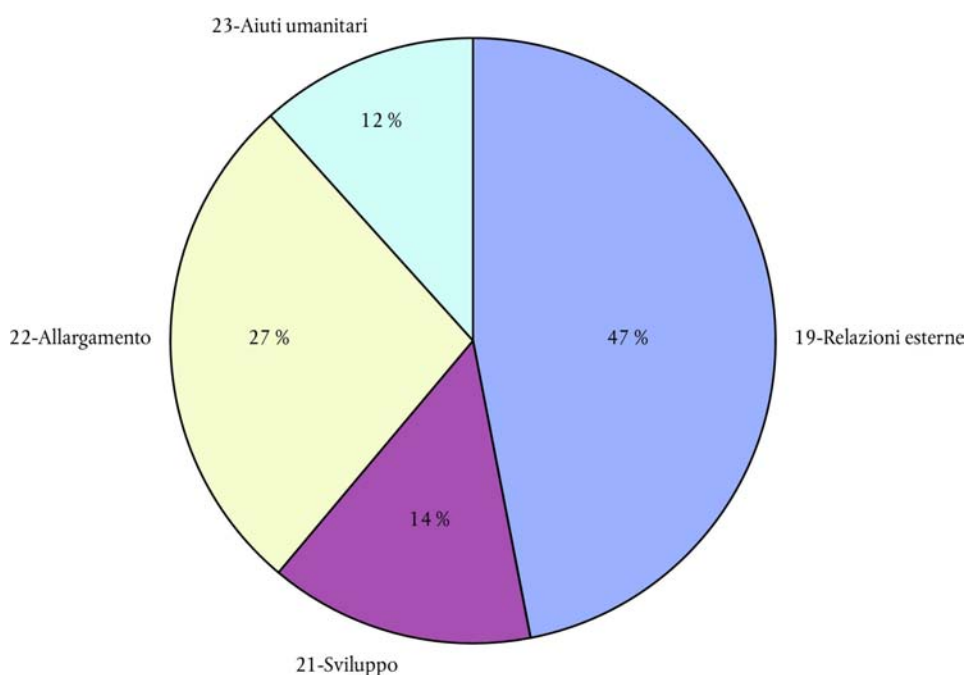
RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

INTRODUZIONE

Caratteristiche specifiche del settore Aiuti esterni, sviluppo e allargamento

8.1. Il presente capitolo riguarda le osservazioni della Corte relative al gruppo di politiche in materia di Aiuti esterni, sviluppo e allargamento, che comprende i seguenti settori: 19-Relazioni esterne, 21-Sviluppo e relazioni con gli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP) ⁽¹⁾, 22-Allargamento, e 23-Aiuti umanitari. Nel 2007 gli impegni sono ammontati a 6 090 milioni di euro (7 153 milioni di euro nel 2006) e i pagamenti a 6 199 milioni di euro (6 292 milioni di euro nel 2006). La ripartizione dei pagamenti per settore è riportata nel **grafico 8.1**. Informazioni più dettagliate sulla spesa per l'esercizio 2007 sono presentate nell'**allegato I**.

Grafico 8.1 — Aiuti esterni, sviluppo e allargamento — ripartizione dei pagamenti per settore



Totale pagamenti nel 2007: 6 199 milioni di euro

Fonte: Conti annuali 2007.

⁽¹⁾ Gli aiuti concessi tramite i Fondi europei di sviluppo formano oggetto di una relazione separata dal momento che non sono finanziati tramite il bilancio generale.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

8.2. La spesa per le Relazioni esterne e lo sviluppo è gestita per la maggior parte dall'Ufficio di cooperazione EuropeAid (EuropeAid) e comprende:

- a) l'assistenza finanziaria e tecnica ai paesi dell'Asia e dell'America latina, nonché la cooperazione economica con gli stessi;
- b) la politica europea di vicinato, incluso il partenariato strategico con la Russia;
- c) i programmi tematici, che comprendono la sicurezza alimentare, gli attori non statali e le autorità locali, l'ambiente, la salute e l'istruzione, la democrazia e i diritti umani.

8.3. La maggior parte della spesa è soggetta a una gestione centralizzata diretta da parte dei servizi della Commissione, operata dalla sede centrale o, per l'80 % circa della spesa, dalle delegazioni della Commissione presso i paesi terzi interessati. La gestione congiunta interessa invece gli aiuti erogati attraverso le organizzazioni internazionali.

8.4. Un'ampia percentuale dei pagamenti è costituita da anticipi/prefinanziamenti versati agli organismi incaricati dell'attuazione dei progetti di sviluppo, che comprendono istituzioni governative, ONG e organizzazioni internazionali. I progetti finanziati sono distribuiti in oltre 150 paesi e gli organismi attuatori sono molto diversi, sia per dimensioni che per competenza. Nel quadro di ciascun progetto viene eseguito un numero ingente di pagamenti individuali, soggetti a norme complesse, in particolare per quanto riguarda le procedure d'appalto e l'origine delle forniture.

8.5. La direzione generale per l'Allargamento gestisce la spesa per il sostegno alla transizione e sviluppo istituzionale, a titolo dello strumento di assistenza preadesione, del programma Phare, di CARDS ⁽²⁾ e della cooperazione con la Turchia. I pagamenti vengono generalmente eseguiti attraverso un sistema di attuazione decentrata (*Decentralised Implementation System*, DIS) oppure attraverso il sistema di attuazione decentrata esteso (*Extended Decentralised Implementation System*, EDIS). Nel primo caso, i controlli ex ante sull'aggiudicazione degli appalti vengono svolti dalle delegazioni della Commissione, mentre nel secondo non è previsto alcun controllo ex ante.

8.4. Data la natura pluriennale di molti progetti e sistemi di controllo, gli errori individuati nel corso di un progetto e gli eventuali pagamenti indebiti associati possono essere corretti in un anno successivo a quello esaminato. Effettivamente, il sistema di controllo è organizzato in modo da garantire che i controlli sulle richieste di pagamento da parte dei beneficiari vengano eseguiti durante le fasi principali di attuazione di un progetto, consentendo in tal modo di individuare eventuali errori sui pagamenti anticipati/prefinanziamenti e di correggerli tramite pagamenti successivi in un anno successivo a quello esaminato.

I pagamenti finali vengono effettuati al completamento del progetto e su approvazione della Commissione delle relazioni finali sul progetto.

8.5. Per i candidati potenziali vengono utilizzate altre due modalità. In Albania e in Bosnia-Erzegovina, l'assistenza è gestita dalle delegazioni CE (gestione diretta centralizzata in modalità decentrata). In Montenegro, ex Repubblica iugoslava di Macedonia, Serbia e Kosovo, l'Agenzia europea per la ricostruzione gestisce l'assistenza in modalità indiretta centralizzata.

La gestione centralizzata viene utilizzata per i programmi multibeneficiari e per l'assistenza alla comunità cipriota turca.

⁽²⁾ Il programma Phare era il principale strumento finanziario della strategia di preadesione per i paesi dell'Europa centrale e orientale. Il programma CARDS riguarda l'assistenza comunitaria alla ricostruzione, allo sviluppo e alla stabilità nei Balcani.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

8.6. L'attuazione degli aiuti umanitari, inclusi gli aiuti alimentari, è di competenza della direzione generale per gli Aiuti umanitari (DG ECHO). Le spese sono gestite a livello dei servizi centrali. Circa la metà degli stanziamenti impegnati riguarda le ONG (gestione centralizzata diretta), mentre l'altra metà riguarda organismi delle Nazioni Unite o altri organismi internazionali (gestione congiunta).

VALUTAZIONE SPECIFICA NEL QUADRO DELLA
DICHIARAZIONE DI AFFIDABILITÀ**Estensione dell'audit**

8.7. L'obiettivo dell'audit era di pervenire a una conclusione sulla legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti nell'area degli aiuti esterni, dello sviluppo e dell'allargamento. L'audit si è basato su due componenti principali:

- a) test di convalida condotti sulle operazioni sottostanti eseguite dalla Commissione o dalle delegazioni nel 2007, attraverso un campione statistico rappresentativo di 145 operazioni. Il campione era costituito da pagamenti a organismi attuatori, pagamenti per sostegno al bilancio e pagamenti a fondi fiduciari, e infine pagamenti eseguiti direttamente dalla Commissione o dalle delegazioni sulla base di, ad esempio, contratti per lavori, servizi o forniture. Ove necessario, gli organismi attuatori sono stati visitati in loco, al fine di verificare i pagamenti sottostanti dichiarati nelle relazioni finanziarie o di audit;
- b) una valutazione dei sistemi di supervisione e controllo della Commissione sia presso i servizi centrali che presso le delegazioni, comprendente:
 - i) controlli ex ante sugli appalti e sui pagamenti;
 - ii) monitoraggio degli organismi responsabili dell'attuazione;
 - iii) audit esterni;
 - iv) audit interno.

8.8. Nel contesto dell'audit, sono state effettuate visite in loco presso otto paesi, in modo da svolgere un controllo dettagliato sulle operazioni: per le spese a titolo delle relazioni esterne, le visite sono state condotte in Indonesia, Nicaragua, Costa Rica, Egitto e Filippine; per l'allargamento, in Bulgaria, Turchia e Croazia.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti

8.9. I test di convalida svolti nell'intero gruppo di politiche hanno rivelato un livello significativo di errori circa la legittimità e/o la regolarità. Il tasso di errore stimato e la percentuale delle operazioni inficiate da errori — riscontrati principalmente presso gli organismi attuatori — sono indicati nell'**allegato 8.1**. Sono stati riscontrati i seguenti tipi di errore:

- a) errori di ammissibilità, derivanti, ad esempio, da procedure di aggiudicazione non applicate correttamente, spese eseguite al di fuori del periodo previsto per l'attuazione dei progetti o per categorie di spesa non previste per il progetto in causa, oppure pagamenti erogati dal paese beneficiario senza base giuridica o eseguiti prima che i servizi pattuiti fossero stati forniti;
- b) errori concernenti la realtà delle operazioni: per alcuni pagamenti mancavano i giustificativi (cioè fatture, ricevute ed estratti conto) necessari a convalidarli.

8.10. Inoltre, per tre pagamenti ad organismi delle Nazioni Unite, gli organismi interessati non sono stati in grado di fornire in tempo utile alcuni documenti richiesti dalla Corte.

8.9. Questi errori riguardano soprattutto la spesa effettuata dagli organismi responsabili dell'attuazione per i pagamenti anticipati/di pre-finanziamento. Gli audit finanziari obbligatori prima dei pagamenti finali previsti ai sensi del sistema di controllo della Commissione permetterebbero alla Commissione di individuare e correggere gli errori.

- a) In un caso, la valutazione della Commissione differisce dai risultati della Corte.

Gli errori individuati riguardano i contratti conclusi dai paesi beneficiari nell'ambito di un regime per il quale il paese beneficiario ha diritto a ricevere pagamenti anticipati dalla Commissione (pre-finanziamento). La Commissione, dopo aver ricevuto la dichiarazione finale e i documenti di supporto dai paesi che beneficiano dell'aiuto preadesione, controlla attentamente l'ammissibilità della spesa, quindi trattiene o ritira il pagamento finale per le voci di spesa non conformi alle norme.

8.10. La Commissione ha fornito tutte le informazioni in suo possesso e sostiene interamente la richiesta della Corte volta a ottenere ulteriore documentazione al riguardo dalle organizzazioni dell'ONU.

Non appena la Commissione è stata informata dalla Corte delle difficoltà incontrate in merito, si è messa in contatto con le sue controparti presso l'ONU per trovare una soluzione e fare in modo che la Corte ricevesse le informazioni richieste.

Valutazione dei sistemi di supervisione e controllo**Controlli ex ante**

8.11. Sebbene siano stati rilevati alcuni errori specifici, il sistema posto in essere dalla Commissione per i controlli ex ante su pagamenti e appalti si è dimostrato in genere efficace, per quanto riguarda le operazioni basate direttamente sul lavoro svolto dai servizi della Commissione stessa.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

8.12. Tuttavia, in Bulgaria è emerso che i sistemi in questione, pur avendo ottenuto il riconoscimento EDIS (che permette di derogare all'obbligo dei controlli ex ante da parte della delegazione), erano segnati da carenze significative. Presso due organismi esecutivi che avevano ottenuto il riconoscimento EDIS nel giugno 2007, sono state riscontrate carenze circa il rispetto delle procedure di gara e di aggiudicazione dei contratti in vigore, nonché circa l'adempimento delle disposizioni contrattuali relative all'attuazione. Ciò è stato confermato dai servizi della Commissione e ha comportato la formulazione di una riserva nella dichiarazione annuale del direttore generale della DG Allargamento.

8.13. Per ciò che riguarda il sostegno al bilancio, sono stati esaminati sette pagamenti, nonché i sistemi di supervisione e controllo posti in essere presso le delegazioni interessate.

8.14. Il sostegno al bilancio può essere accordato qualora il paese partner dia prova di sufficiente trasparenza, affidabilità ed efficacia nella gestione della spesa pubblica e ove siano state poste in essere politiche settoriali o macroeconomiche ben delineate e valutate positivamente dai principali donatori, comprese, eventualmente, le istituzioni finanziarie internazionali ⁽³⁾. Su tale base, la Commissione ha sviluppato orientamenti specifici che stabiliscono le condizioni per l'erogazione dei finanziamenti: il pagamento delle diverse tranche è subordinato alla presenza di progressi soddisfacenti nel raggiungimento degli obiettivi ⁽⁴⁾. Tuttavia, non tutti i casi presi in esame prevedevano indicatori di performance (utilizzati per le valutazioni e per la misurazione dei progressi stabiliti) chiari, privi di ambiguità, realizzabili e soggetti a parametri di riferimento temporali.

8.15. Nel caso di due pagamenti, più della metà degli indicatori (in un caso, sei su nove) non avevano parametri di riferimento temporali, rendendo quindi impossibile trarre conclusioni utili circa il mancato adempimento delle condizioni a una data precisa. Inoltre, più del 40 % degli indicatori non erano misurabili o specifici, ad esempio la percentuale di copertura forestale raggiunta non era accompagnata da indicazioni specifiche sui criteri di misurazione, e il miglioramento della performance dei funzionari governativi era privo di spiegazioni circa i parametri di valutazione. In un caso, più del 70 % degli indicatori è stato valutato attraverso una documentazione scritta in arabo, sebbene l'uso dell'inglese fosse specificamente richiesto dalla convenzione di finanziamento, riducendo in modo significativo il numero di attori in grado di comprendere pienamente le informazioni.

⁽³⁾ Regolamento (CE) n. 1638/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 2006, recante disposizioni generali che istituiscono uno strumento europeo di vicinato e partenariato (GU L 310 del 9.11.2006, pag. 1), articolo 15, paragrafo 2, lettera e), e regolamento (CE) n. 1905/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, che istituisce uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo (GU L 378 del 27.12.2006, pag. 41), articolo 25, paragrafo 1, lettera b).

⁽⁴⁾ *Guidelines on the Programming, Design & Management of General Budget Support*, (orientamenti sulla programmazione, la concezione e la gestione del sostegno generale al bilancio), gennaio 2007.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

8.12. *I pagamenti a due agenzie incaricate dell'attuazione sono stati sospesi nel febbraio 2008. In assenza di una rapida adozione delle misure adeguate, la Commissione ritirerà il loro accredito, in modo che non siano più autorizzate a gestire fondi pre e post adesione.*

La Commissione continuerà a controllare attentamente i sistemi dei paesi beneficiari. È stato istituito un piano d'azione per assicurare l'attuazione dei miglioramenti. Sono già stati compiuti alcuni progressi, ma le autorità nazionali devono mettere in atto ulteriori azioni.

8.14. *Dato che in questi casi le tranche da erogare erano denominate fluttuanti, il versamento viene effettuato al raggiungimento delle condizioni. Gli indicatori di performance, e le condizioni in generale, non potevano pertanto essere legati a delle scadenze temporali. Questa modalità viene utilizzata da diversi donatori. Ad esempio, nel caso dell'HIPC le condizioni variano e le diverse fasi non hanno vincoli temporali. La Commissione condivide l'opinione generale della Corte secondo cui in casi specifici è necessario un contesto temporale perché la condizione possa essere soddisfatta in modo più prevedibile. La Commissione ritiene, in ogni caso, di cercare di essere chiara e non ambigua e di garantire che gli indicatori di performance siano raggiungibili.*

8.15. *Come indicato in precedenza, non è richiesto un vincolo temporale. La Commissione può concordare sul fatto che è sempre possibile migliorare e che alcuni indicatori e condizioni possono essere definiti più chiaramente e indirizzati verso un approccio più orientato ai risultati. Tuttavia, le riforme settoriali dovrebbero essere viste come un processo e pertanto sono necessarie, in taluni casi, alcune fasi precedenti in vista delle fasi preparatorie, allo scopo di completare l'intero processo.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

8.16. Nella pratica, gli orientamenti della Commissione in materia di sostegno generale al bilancio lasciano un certo margine di interpretazione e, anche se in base alle misurazioni della performance i risultati del programma non hanno raggiunto il 100 %, i paesi beneficiari possono ancora ricevere il 100 % dei finanziamenti assegnati.

Monitoraggio degli organismi responsabili dell'attuazione

8.17. Gli errori presso gli organismi attuatori sono spesso dovuti a carenze nelle procedure finanziarie. Per quanto riguarda i settori delle relazioni esterne e dello sviluppo, la Corte ha rilevato carenze presso cinque dei nove organismi attuatori visitati.

8.18. Le maggiori carenze rilevate riguardavano procedure inadeguate circa i documenti giustificativi e l'archiviazione, nonché sistemi contabili non idonei ad assicurare una corretta registrazione delle spese, pur tenendo conto delle piccole dimensioni degli organismi interessati. Inoltre, la Corte ha rilevato la presenza di procedure inadeguate per la registrazione delle spese, che hanno comportato una registrazione sistematica nel sistema contabile degli anticipi come spese effettive e l'uso incoerente dei tassi di cambio. La Corte ritiene che vi sia modo di evitare tali carenze, attraverso l'attuazione di un monitoraggio e di un sostegno più mirati da parte delle delegazioni.

8.19. Nei casi in cui l'azione veniva svolta dagli organismi attuatori in cooperazione con i partner locali, la Corte, in tre casi, ha rilevato anche che i sistemi in opera non garantivano la conoscenza e l'applicazione, da parte dei partner locali, delle disposizioni del contratto stipulato tra gli organismi attuatori e la Commissione.

8.20. Gran parte della spesa a titolo di EuropeAid e della DG ECHO viene erogata attraverso organismi delle Nazioni Unite (nel 2007 i pagamenti hanno raggiunto gli 820 milioni di euro). L'accordo quadro finanziario e amministrativo stipulato tra la Commissione e le Nazioni Unite (FAFA), firmato il 29 aprile 2003, definisce le condizioni per la verifica della spesa in questione.

8.16. *Nella ricerca delle condizioni più precise per i pagamenti, deve essere impiegato un certo grado di giudizio in merito alla valutazione degli indicatori, e questo a causa soprattutto di alcuni effetti esterni per i quali i governi non possono essere ritenuti responsabili. Tuttavia, è necessario condurre comunque una valutazione rigorosa.*

8.17-8.20. *Gli organismi responsabili dell'attuazione non fanno parte del sistema di controllo interno della Commissione, ma sono vincolati da un rapporto contrattuale per l'attuazione di determinate azioni. La Commissione, come priorità, controlla la conformità dei termini del contratto, compresi, ove necessario, gli aspetti chiave dei sistemi di controllo interni degli organi responsabili dell'attuazione. Il fatto che venga individuata una carenza a livello di organismo di attuazione non implica né una carenza del sistema di controllo della Commissione né il fatto che tale carenza potrebbe non essere rilevata dalla Commissione.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

8.21. Nel 2007 la Commissione ha avviato o svolto 57 missioni di verifica nel quadro del FAFA, mentre ne aveva condotte solo 22 tra il 2004 e il 2006. I risultati di tali verifiche costituiscono una componente importante per la garanzia di affidabilità della Commissione riguardo la legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti. Tuttavia, per solo quattro delle missioni (riguardanti 7 progetti) era stata presentata una relazione finale al momento dell'audit. La Corte non è quindi in misura di valutare il contributo globale apportato alla supervisione e al controllo svolti dalla Commissione.

8.22. Per quanto riguarda il settore dell'allargamento, sono state rilevate carenze presso un organismo attuatore in Turchia, segnatamente la mancanza di un'adeguata separazione dei compiti e alcune questioni relative al personale. In questo caso, il controllo ex ante svolto dalle delegazioni della Commissione sulle procedure di gara e di aggiudicazione dei contratti nell'ambito della gestione decentrata (DIS) è stato sufficiente a garantire la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti.

Audit esterni delle domande relative ai progetti

8.23. EuropeAid utilizza un sistema di audit per ottenere garanzie circa l'ammissibilità delle dichiarazioni di spesa relative ai progetti. Il primo livello di garanzia è fornito dagli audit a livello dei progetti, che suffragano ogni ulteriore richiesta di finanziamento. Nella maggior parte dei casi, vengono richieste relazioni di audit prima di eseguire i pagamenti alle organizzazioni che attuano i progetti. La qualità delle relazioni, e del lavoro di audit sotteso, riveste quindi un'importanza fondamentale per l'approvazione dei relativi pagamenti.

8.24. Nel 2007 sono stati osservati miglioramenti riguardo l'audit dei progetti; tuttavia, ancora oggi non sempre la loro qualità è sufficiente. Sono state rilevate le seguenti carenze principali:

- in 3 delle 11 relazioni selezionate per un esame in loco presso le delegazioni, la Corte ha riscontrato spese non ammissibili, inosservanza delle procedure di appalto e, in due casi, carenze nel sistema di controllo interno che non erano state rilevate dagli auditor esterni;

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

8.22. *Le missioni di verifica seguono un ciclo che non sempre coincide con il calendario annuale e la maggior parte delle missioni è stata condotta nella seconda parte del 2007.*

I complessi controlli complementari, di cui le missioni di verifica sono solo una parte, costituiscono la base della garanzia dei direttori generali nella relazione annuale sull'attività. Effettivamente sono disponibili anche altre fonti di informazioni, come la revisione dei quattro pilastri (completata per oltre il 97 % dei contributi versati ai firmatari del FAFA), il rispetto dei requisiti di rendicontazione e i controlli effettuati dai servizi della Commissione.

8.23. *Su richiesta della Commissione, le autorità turche hanno adottato azioni che hanno evitato la prevista sospensione del DIS, compresa l'adozione di una legislazione destinata a rafforzare il ruolo della CFCU. Di conseguenza, è stata attuata nel frattempo la separazione dei compiti e sono stati notevolmente aumentati i livelli di impiego del personale. Un monitoraggio continuo e un ulteriore controllo rimangono priorità fondamentali.*

8.24. *Gli audit esterni sono uno dei componenti del sistema di controllo interno di EuropeAid nell'ambito di una serie di verifiche sulla legalità e sulla regolarità delle operazioni.*

La Commissione accoglie favorevolmente la valutazione della Corte sui progressi osservati.

Queste relazioni di audit sono legate a contratti firmati prima del febbraio 2006. Di conseguenza, i nuovi capitoli d'oneri stabiliti da EuropeAid per gli audit esterni, ed entrati in vigore per i nuovi contratti firmati a partire da questa data, non erano validi nei casi presi in considerazione. Lo scopo di questi nuovi capitoli d'oneri è precisamente quello di prevenire eventuali carenze come quelle citate dalla Corte.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- per 2 delle 3 relazioni non vi era garanzia di qualità, in quanto la procedura per la selezione degli auditor non era stata trasparente;
- in un altro caso, l'estensione dell'audit non era appropriata, in quanto veniva fornita solo una relazione generale di audit sull'organismo attuatore, priva però di informazioni specifiche sul progetto in questione.

Per la verifica delle spese avviata dai beneficiari, si applicano nuovi capitoli ai contratti stipulati a partire da febbraio 2006. Tuttavia, tali capitoli non si estendono ai contratti già esistenti e sarà quindi necessario attendere per apprezzarne appieno i benefici. Per gli audit organizzati dalla Commissione, i nuovi capitoli sono diventati obbligatori a partire dall'ottobre 2007.

8.25. EuropeAid commissiona ulteriori audit sui progetti selezionati sulla base di un'analisi di rischio, in modo da fornire un successivo livello di garanzia. Non sono state però sviluppate delle procedure complete che consentano di trarre il massimo beneficio da tali audit:

- a) la copertura della spesa attraverso questi ulteriori audit variava dall'8 % al 43 %, a seconda delle principali direzioni geografiche. Alcune divergenze tecniche rispetto agli orientamenti impediscono di consolidare i dati a livello di EuropeAid nel suo insieme, per cui non è chiaro se sia stata ottenuta un'ulteriore garanzia per raggiungere un livello minimo uniforme;

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Entrambi i contratti sono stati firmati nel 2005 e, secondo le condizioni generali entrate in vigore per i contratti di sovvenzione firmati a partire dal febbraio 2003, un auditor esterno deve certificare il rendiconto finanziario finale di un'azione prima che venga sottoposto alla Commissione. Questo auditor è scelto dal beneficiario e deve essere approvato dalla Commissione. Il suo nome è indicato nelle condizioni specifiche del contratto e deve essere «membro di un organo di supervisione per il controllo legale dei conti, riconosciuto a livello internazionale».

Questo contratto è stato firmato dalla Commissione nel 2002. A quella data, ai beneficiari è stato consentito di spedire, insieme ai rendiconti finanziari e descrittivi, una relazione di audit riguardante esclusivamente i loro conti annuali. A partire dal 2003 sono state modificate le regole applicabili ai contratti di sovvenzione e attualmente è necessaria una specifica relazione di audit sull'azione prima di procedere al pagamento finale.

La Commissione prevede che i miglioramenti introdotti diventeranno sempre più evidenti.

8.25.

- a) *La maggior parte degli audit del programma annuale di audit (PAA) viene condotta durante l'esecuzione dell'azione e dipende, in gran parte, dalla velocità di attuazione.*

Ciò significa che in base al volume finanziario gestito da una delegazione, alla composizione dell'insieme dei suoi progetti (numero e tipo) e allo stato di attuazione, le attività di audit possono variare a seconda della delegazione e da un anno all'altro. La definizione di un rapporto di audit target come percentuale del volume finanziario gestito non impedirebbe una variazione dell'attività di audit da un anno all'altro e sarebbe anche ampiamente influenzata dal tipo e dal valore dei progetti esaminati.

Nel sistema di EuropeAid, la garanzia non viene raggiunta assicurando un certo rapporto di audit predefinito, ma semplicemente garantendo che l'estensione dell'audit comprenda tutti i «soggetti di audit» pertinenti, individuati rispetto ai rischi percepiti.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- b) il piano di audit, che originalmente prevedeva 373 verifiche, è stato modificato sostanzialmente nel corso dell'anno (sono stati ritirati 109 audit e ne sono stati aggiunti 99, per un totale di 363 audit). Una modifica di tale entità introdotta subito dopo l'approvazione del piano mette in discussione la sistematicità e l'analisi di rischio alla base della pianificazione in questione. Il programma informatico CRIS-Audit, che permette il controllo dei progressi e dei risultati, non era pienamente operativo nel 2007. La relazione finale non faceva riferimento ai criteri di programmazione, quali la popolazione di riferimento e il tasso di copertura; i risultati ottenuti non possono quindi essere confrontati con quelli attesi;
- c) al termine dell'esercizio erano state ricevute relazioni di audit solo per 121 degli audit programmati. Un tasso di attuazione così basso riduce la qualità della garanzia fornita dai lavori di audit esterni per l'esercizio in questione;
- d) la rendicontazione sui progressi e l'analisi degli audit esterni non è stata ancora pienamente soddisfacente nel 2007. L'unità centrale responsabile della metodologia di audit ha compilato una relazione di sintesi, ma la copertura non era completa. Ad esempio, non sono stati verificati gli audit svolti da società locali in base a contratti con singole delegazioni, dove il rischio rispetto alla qualità può essere più alto rispetto ai contratti quadro stipulati con i servizi centrali.

8.26. I controlli ex post (audit di chiusura) vengono svolti, su commissione, da revisori esterni e riguardano programmi appena conclusi selezionati nel settore dell'allargamento. In seguito a un cambiamento metodologico, il numero di relazioni è stato eccezionalmente elevato nel 2007 e ad alcune non è stato dato un seguito tempestivo. La direzione generale per l'Allargamento ha ricevuto 99 relazioni finali nel 2007, per 66 delle quali non era stato ancora completato il follow-up all'epoca dell'audit della Corte, cioè nell'aprile del 2008. Sei relazioni, non ancora completate nel 2006, erano ancora pendenti al momento dell'audit. In alcuni casi, la risposta dal paese beneficiario è arrivata più di un anno dopo la presentazione della relazione finale.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- b) Il piano di audit include una serie di audit obbligatori su progetti il cui avanzamento varia notevolmente. Alcuni di quelli previsti nell'anno saranno rinviati ad anni successivi e altri verranno portati avanti in base all'avanzamento del progetto.

A partire dal 1° gennaio 2008 CRIS-Audit si occupa del monitoraggio dei progressi e dei risultati degli audit, compreso il PAA 2007.

Nel frattempo, la Commissione controlla regolarmente l'attuazione del PAA nel corso dell'anno, anche attraverso relazioni regolari e aggiornamenti da parte delle delegazioni.

- c) Alla fine del 2007 erano stati commissionati due terzi degli audit del programma 2007 ed era pervenuto un terzo delle relazioni. Questo è in linea con gli anni precedenti. Alla stessa data erano pervenute quasi tutte le relazioni degli audit previsti nel programma annuale di audit 2006 (171 di 177 audit programmati), confermando il normale progresso di un programma annuale di audit, che viene completato in anni $n + 1$.
- d) Il rapporto sintetico prodotto annualmente comprende gli audit finanziati nell'ambito del contratto quadro di audit (FWC). Tra questi vi sono gli audit gestiti dall'ufficio centrale di EuropeAid oltre che dalle delegazioni e ciò fornisce un quadro rappresentativo dei problemi individuati dagli auditor e delle soluzioni possibili.

8.26. Nonostante il numero eccezionalmente elevato di relazioni, la Commissione è riuscita ad assorbire il carico di lavoro: il numero di relazioni esaminate è aumentato del 70 % rispetto al 2006.

Molte relazioni non hanno potuto essere concluse al termine dell'anno poiché, prima che la Commissione possa adottare una posizione finale, il soggetto sottoposto ad audit deve rispondere alle osservazioni della Commissione ed è necessario esaminare tutte le irregolarità. Ciò richiede in media da 3 a 4 mesi.

Occasionalmente è necessario accettare tempi di elaborazione più lunghi a causa della complessità dei risultati e in conseguenza dell'esigenza di precisione nell'applicazione di possibili correzioni finanziarie.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

8.27. La DG ECHO commissiona audit da svolgere presso gli uffici centrali delle ONG partner incaricate dell'attuazione dei progetti nonché audit in loco da svolgere invece presso i progetti. Nel 2007, la DG ECHO ha significativamente aumentato il numero di audit in loco, sebbene, come già nel 2006, la maggior parte degli audit sia stata condotta ancora presso gli uffici centrali dei partner, dove però non si può verificare completamente la realtà della spesa effettuata.

8.28. Gli audit presso le sedi centrali includono campioni di pagamenti provenienti da circa un terzo dei progetti. Nel 2007 il 2,6 % degli importi controllati è stato ritenuto potenzialmente non ammissibile e, ciononostante, in base alle spiegazioni ricevute dalle ONG, è probabile che alla fine potrà esserne recuperata solo una parte. Dal momento che non è richiesta l'estrapolazione dei risultati, il sistema di audit attuale non permette di valutare l'entità delle spese potenzialmente non ammissibili nel suo insieme. Le relazioni di audit commissionate dalla DG ECHO a proposito di due sedi di ONG, poi controllate in loco dalla Corte, non hanno sottolineato né le carenze nelle procedure di aggiudicazione né le spese non ammissibili.

Audit interno

8.29. La struttura di audit interno (*Internal Audit Capability* — IAC), al servizio sia di EuropeAid che della DG ECHO, intende fornire una valutazione generale annuale sullo stato del controllo interno presso EuropeAid nel 2010, una volta ultimato un piano di audit pluriennale relativo al periodo 2007-2009, basato su un'analisi interna dei rischi da essa condotta. Tale analisi non è totalmente conforme a quella svolta da EuropeAid e, per alcune delle aree identificate ad alto rischio, non sono stati programmati audit per il periodo 2007-2009.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

8.27. Come indicato nella risposta della Commissione alla relazione annuale 2006 della Corte, gli audit devono essere visti nel contesto di una strategia di controllo complessiva (cfr. il paragrafo 8.18 delle risposte della Commissione alla relazione annuale 2006 della Corte). La Commissione pone l'accento sulle operazioni di controllo attraverso follow-up condotti sia da esperti nel campo che dal personale della Commissione presso l'ufficio centrale. Inoltre, la Commissione esamina attentamente le informazioni fornite dai partner nelle varie relazioni.

Le informazioni derivanti dai controlli descritti in precedenza vengono utilizzate dagli auditor indipendenti in audit condotti presso l'ufficio centrale e ciò consente loro di valutare la realtà e la legalità della spesa per il progetto.

8.28. Attraverso varie procedure di controllo, come la valutazione del partner prima della firma di un accordo quadro di partenariato, la valutazione annuale eseguita dalla DG ECHO sui suoi partner e l'accertamento (durante gli audit presso gli uffici centrali) dei sistemi di controllo istituiti, la DG ECHO verifica se i suoi partner hanno messo in atto dei sistemi di controllo. Queste procedure offrono garanzie equivalenti per i pagamenti conformemente all'articolo 117 del regolamento finanziario e all'articolo 180 del relativo regolamento di attuazione, che concede all'ordinatore la facoltà di rinunciare, a seconda della valutazione del rischio, all'obbligo di fornire un certificato dei rendiconti finanziari e dei relativi conti in alcune circostanze.

8.29. L'analisi dei rischi della struttura di audit interno (*Internal Audit Capability* — IAC) viene condotta indipendentemente dall'analisi dei rischi condotta da EuropeAid. Tuttavia, quest'ultima viene tenuta in considerazione quando viene stilato il registro del rischio IAC. Mentre il registro del rischio IAC può considerare un'area ad alto rischio, quell'area potrebbe non comparire nel programma di audit per un determinato anno perché il processo commerciale non rientra ancora nella pratica di lavoro della DG o nel ciclo di gestione per alcuni programmi. Inoltre, poiché il programma di audit viene coordinato insieme al SAI per il periodo 2007-2009, alcuni elementi soggetti ad audit saranno inclusi nel programma di audit per il SAI anziché per l'IAC.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

8.30. Sono state destinate pochissime risorse (un solo agente specializzato in audit) al controllo della DG ECHO nel 2007 e non è stato né approvato né attuato un piano di audit completo. Alla fine del 2007 è stata istituita una nuova struttura IAC separata, al fine di svolgere i lavori di audit interno presso la DG ECHO.

Conclusioni generali e raccomandazioni**Conclusioni**

8.31. Alla luce del lavoro di audit espletato, la Corte ritiene che le operazioni sottostanti la spesa relativa al gruppo di politiche in materia di Aiuti esterni, sviluppo e allargamento presentino un'incidenza significativa di errori circa la legittimità e/o la regolarità (cfr. paragrafo 8.9).

8.32. La Corte valuta che i sistemi di supervisione e controllo per i settori relazioni esterne, sviluppo, allargamento e aiuti umanitari siano parzialmente efficaci (cfr. **allegato 8.1** e i paragrafi 8.11-8.30).

Raccomandazioni

8.33. Al fine di limitare tali lacune, la Corte raccomanda che:

- a) EuropeAid fornisca maggiori opportunità di formazione e maggior supporto al personale incaricato delle operazioni finanziarie e contabili pertinenti ai progetti e intensifichi il monitoraggio attivo delle loro attività attraverso le sezioni «finanze e contratti» delle delegazioni;
- b) EuropeAid assicuri che i piani per gli audit basati sui rischi siano realistici e vengano attuati tempestivamente, e raccolga e analizzi i risultati dell'intero programma di audit, sia per controllarne la qualità che per utilizzare al meglio gli insegnamenti tratti;

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

8.30. La Commissione ha assegnato due gruppi di personale al sostegno dello sforzo di audit interno destinato alla DG ECHO. Il programma di audit dell'IAC era basato sul rischio e aveva preso in considerazione il notevole lavoro di audit sulle attività umanitarie svolto dal servizio di audit interno e dalla Corte dei conti. Il rimanente rischio ha dimostrato che il programma di lavoro per il 2007 dell'IAC era adeguato.

8.31. Questi errori riguardano soprattutto la spesa per i pagamenti per anticipi/prefinanziamenti effettuati dagli organismi responsabili dell'attuazione. Gli audit finanziari obbligatori precedenti ai pagamenti finali previsti nell'ambito del sistema di controllo della Commissione consentirebbero alla Commissione di individuare e di correggere gli errori.

La Commissione controlla attentamente l'ammissibilità della spesa quando riceve la dichiarazione finale e i documenti giustificativi dai paesi che beneficiano dell'aiuto preadesione e trattiene o ritira il pagamento finale della spesa che non è conforme alle regole.

8.33.

- a) Nel corso di un'operazione, i servizi della Commissione controllano la relativa attuazione, attraverso il dialogo con le autorità locali, riunioni tecniche con i beneficiari e missioni sul campo. Un sistema di monitoraggio orientato ai risultati (ROM) condotto annualmente da esperti indipendenti completa queste attività e controlla l'avanzamento, l'effetto sui risultati e i problemi potenziali dei progetti in corso. In seguito a una valutazione del rischio è possibile eseguire anche ulteriori audit di progetto, a livello sia operativo che finanziario.
- b) La metodologia per il PAA viene perfezionata ogni anno, con l'obiettivo di rendere l'individuazione degli audit basati sui rischi il più possibile realistica. L'attuazione del PAA verrà controllata attentamente per tutto il 2008 e l'utilizzo dei risultati degli audit verrà ottimizzato.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- c) la Commissione gestisca i programmi di sostegno al bilancio basandosi su indicatori misurabili, realizzabili, pertinenti e soggetti a vincoli temporali; essa richieda elementi probatori affidabili e corroboranti per valutare tali indicatori e contemporaneamente stabilisca un chiaro nesso tra finanziamenti e performance;
- d) si adottino urgentemente ulteriori misure volte a correggere le carenze nella gestione dei fondi comunitari in Bulgaria e sia mantenuto il necessario monitoraggio in Turchia;
- e) vengano ridotti i ritardi osservati nella trasmissione delle risposte finali concernenti gli audit di chiusura;
- f) la DG ECHO rafforzi la sua strategia di audit attraverso una migliore copertura delle operazioni a livello degli organismi attuatori, e più precisamente sul campo, per tutti i tipi di partner.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- c) *I fondi comunitari nell'ambito delle operazioni di sostegno al bilancio vengono erogati in base alla performance. In questo contesto, la Commissione cerca di utilizzare indicatori misurabili, raggiungibili e rilevanti nel tempo o in un determinato momento. In molti casi, le valutazioni delle performance basate su prove affidabili vengono eseguite dalla comunità dei donatori, ai sensi della dichiarazione di Parigi. In questo contesto, la Commissione sta compiendo notevoli sforzi per introdurre più indicatori di performance orientati ai risultati e alle conseguenze.*
- d) *Per quanto riguarda la Bulgaria, la Commissione continuerà a esaminare da vicino i sistemi di gestione. È stato istituito un programma d'azione per assicurare che vengano realizzati dei miglioramenti. Le autorità nazionali devono adottare azioni urgenti per ristabilire la situazione; le misure proposte verranno esaminate e controllate attentamente per verificare che conducano ai miglioramenti desiderati.*

Per quanto riguarda la Turchia, in seguito a una richiesta della Commissione, le autorità nazionali sono intervenute. Nel frattempo è stata realizzata la separazione delle funzioni ed è stato notevolmente aumentato il numero del personale. Rimangono priorità fondamentali il monitoraggio continuo e un ulteriore follow-up.

- e) *Nonostante il numero eccezionalmente elevato di relazioni ricevute nel 2007, la Commissione è riuscita ad assorbire il carico di lavoro: il numero di relazioni esaminate è aumentato del 70 % rispetto al 2006.*

Molte relazioni non hanno potuto essere concluse alla fine dell'anno poiché, prima che la Commissione possa adottare una posizione finale, il soggetto sottoposto ad audit deve rispondere alle osservazioni della Commissione ed è necessario esaminare tutte le irregolarità. Ciò richiede in media da 3 a 4 mesi. A volte è necessario accettare tempi di elaborazione più lunghi a causa della complessità dei risultati e in conseguenza dell'esigenza di precisione nell'applicazione di possibili correzioni finanziarie.

- f) *La Commissione prenderà in considerazione la raccomandazione della Corte e ha già aumentato il numero di audit sul campo nel 2007.*

Qualunque aumento nell'estensione degli audit oltre il livello ottimale attuale produrrà maggiori costi a scapito dell'attuazione delle politiche. Ciò potrebbe a sua volta portare a un ulteriore scontento tra i partner della Commissione, che sono chiamati ad attuare gli aiuti umanitari sul campo.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

SEGUITO DATO A PRECEDENTI OSSERVAZIONI

Seguito dato a osservazioni chiave contenute nella dichiarazione di affidabilità

8.34. Una sintesi dei risultati del seguito dato dalla Corte a osservazioni chiave contenute in recenti dichiarazioni di affidabilità è riportata nell'*allegato 8.2*.

Esame del seguito dato alla relazione speciale n. 2/2006 sui risultati dei progetti finanziati nel quadro del programma TACIS nella Federazione russa**Introduzione**

8.35. Nell'aprile 2006 la Corte ha pubblicato la relazione speciale n. 2/2006 sui risultati dei progetti finanziati nel quadro del programma TACIS nella Federazione russa ⁽⁵⁾. La conclusione principale riguardava il fatto che molti progetti non avevano raggiunto gli obiettivi attesi, in parte a causa delle seguenti carenze nella gestione da parte della Commissione:

- a) mancanza di dialogo con le autorità russe e i beneficiari al fine di stabilire i bisogni reali;
- b) gli obiettivi dei progetti erano imprecisi e non misurabili, e le ipotesi sottese non erano realistiche (inclusa la tempistica);
- c) il cofinanziamento, volto a rafforzare il senso di titolarità, non era praticamente stato utilizzato;
- d) gli aspetti legati alla valutazione dei progetti, alla diffusione dei risultati ottenuti e alla sostenibilità non avevano ricevuto sufficiente considerazione.

8.36. Le raccomandazioni della Corte, di conseguenza, miravano a migliorare la gestione della Commissione in merito a tali aspetti. Il Parlamento europeo ⁽⁶⁾ e il Consiglio ⁽⁷⁾ hanno anch'essi auspicato un maggior dialogo tra la Commissione e le autorità russe interessate, in modo da individuare più accuratamente i bisogni, le priorità e l'impostazione a livello nazionale. L'autorità competente per il discarico ha invitato a finanziare solo i progetti con obiettivi chiari e comunemente condivisi, raccomandando altresì un più diffuso ricorso al cofinanziamento, una valutazione più realistica della sostenibilità, nonché il controllo dell'effettivo svolgimento delle valutazioni e la condivisione dei risultati dei progetti.

⁽⁵⁾ GU C 119 del 19.5.2006.

⁽⁶⁾ Documento di lavoro n. PE 374.332 della Commissione per il controllo dei bilanci.

⁽⁷⁾ Proposta di conclusioni del Consiglio del 6 luglio 2006, n. 196/06, rev. 1.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

8.37. La Commissione, nelle risposte alla relazione speciale della Corte, condivideva, in larga misura, le osservazioni relative alle carenze rilevate, ma sottolineava di avere già introdotto miglioramenti nella gestione dei programmi di assistenza esterna. La Commissione sosteneva che la maggior parte delle carenze fosse stata corretta con la riforma dell'assistenza esterna comunitaria, che ha avuto luogo nel periodo 2002-2005, e in particolare con la deconcentrazione delle responsabilità presso le delegazioni.

8.38. Obiettivo di questo breve esame del seguito dato alla relazione in questione, svolto nella seconda metà del 2007, era di valutare fino a che punto la Commissione avesse già dato seguito alle principali raccomandazioni della Corte. A tal fine, è stata presa in esame la documentazione pertinente e sono stati svolti colloqui presso i servizi della Commissione stessa. Inoltre, è stato condotto un esame in loco su un campione statisticamente rappresentativo di 10 progetti TACIS (su 13), per un importo totale di 27,3 milioni di euro, conclusi tra dicembre 2006 e giugno 2007.

Osservazioni della Corte**Un dialogo più produttivo**

8.39. La deconcentrazione delle responsabilità di gestione dai servizi centrali della Commissione alla delegazione di Mosca ha avuto un impatto veramente positivo sulla qualità dei processi riguardanti sia l'individuazione dei progetti che la loro preparazione. Vi sono segnali che indicano che il dialogo con le autorità russe è migliorato, garantendo un maggior coinvolgimento del paese partner. Un numero maggiore di beneficiari è stato coinvolto nelle discussioni che hanno visto impegnate la Commissione e le autorità governative centrali russe per l'individuazione dei bisogni e la fissazione delle priorità. Di conseguenza, la programmazione, l'individuazione dei progetti e la preparazione sono, nel complesso, migliorate e hanno preso in considerazione più efficacemente le priorità del partenariato tra Russia e Unione europea.

8.40. Tuttavia, la cooperazione con le controparti russe può essere ulteriormente sviluppata. La firma tardiva dei programmi d'azione da parte della Russia riduce tuttora il tempo a disposizione per un'efficace attuazione dei progetti. Le autorità regionali russe che traggono benefici dai progetti non sono ancora sufficientemente coinvolte nella loro preparazione. Ciò è particolarmente spiacevole se si considera che le autorità russe a livello regionale hanno dimostrato un maggior senso di titolarità e hanno messo a disposizione dei progetti più risorse umane, rispetto ai partner incaricati dell'attuazione dei progetti a livello centrale.

8.39. *La Commissione si compiace del riconoscimento da parte della Corte dei progressi compiuti a seguito del processo di decentramento e del suo impatto positivo.*

8.40. *L'introduzione della riforma dell'assistenza esterna (riforma RELEX), in particolare mediante la deconcentrazione della gestione dell'aiuto esterno comunitario alle delegazioni della Commissione, tra il 2002 e il 2005, assicura un migliore dialogo con il paese partner e un suo maggiore coinvolgimento, dalla fase preparatoria all'attuazione finale. Anche se il volume del sostegno finanziario alla Federazione russa si è ridotto negli anni scorsi, l'obiettivo principale della maggior parte dei progetti è contribuire allo sviluppo delle leggi, delle politiche e/o delle pratiche in alcuni settori in Russia. In questi progetti, i partner naturali sono le autorità centrali (federali).*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Miglioramenti nella fissazione degli obiettivi ma calendario di pianificazione ancora troppo lungo

8.41. La nuova procedura interna di controllo al sostegno alla qualità (QSG, *Quality Support Group*, gruppo di sostegno alla qualità) ⁽⁸⁾, che è stata introdotta presso i servizi centrali della Commissione e che dal 2005 è stata estesa anche ai programmi di assistenza alla Russia, ha avuto un impatto positivo sia sulla pianificazione globale che sulla fissazione degli obiettivi. Gli obiettivi dei progetti erano meglio formulati e pertinenti alle riforme in corso in Russia. I contraenti hanno fatto uso di modelli logici per delineare e attuare i piani d'azione. In generale i progetti controllati erano caratterizzati da un tasso di riuscita superiore a quello riscontrato nell'audit iniziale.

8.42. Tuttavia, a causa delle procedure di programmazione dettagliate che la Commissione deve applicare, in generale la pianificazione richiede ancora tempi lunghi. Per due dei progetti controllati, gli obiettivi erano stati resi obsoleti da eventi esterni, o erano divenuti, almeno parzialmente, non pertinenti.

8.43. La Corte condivide alcune delle critiche formulate da organismi beneficiari nei confronti delle procedure comunitarie, che non consentirebbero di fornire una risposta rapida e «non burocratica» alle richieste russe di assistenza. La domanda russa di un'assistenza rapida e su piccola scala per le necessarie riforme potrebbe potenzialmente trovare risposta nel nuovo strumento per gli «spazi comuni» (*Common Spaces Facility*), i cui dettagli erano in corso di definizione nel 2007 e che consentirebbe di rispondere rapidamente alle richieste di assistenza a breve e medio termine, facilitando un'azione congiunta nell'ambito dei quattro «spazi comuni» ⁽⁹⁾.

Il cofinanziamento permane problematico

8.44. Al momento dell'audit della Corte sul seguito dato alla sua relazione, la Commissione e il governo russo stavano studiando congiuntamente possibili soluzioni tecniche volte a introdurre il cofinanziamento nazionale per tutte le future misure di assistenza nel quadro dello strumento europeo di vicinato e partenariato (ENPI) ⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ Il gruppo iQSG (*inter-service Quality Support Group* — gruppo di sostegno alla qualità interservizi) è stato creato per migliorare la qualità dei principali documenti strategici e di programmazione, quali i documenti di strategia nazionale e i programmi indicativi nazionali. Il gruppo oQSG (*office Quality Support Group* — gruppo di sostegno alla qualità nelle funzioni di ufficio) è stato creato da EuropeAid per migliorare la qualità nelle fasi di preparazione e formulazione dei progetti, principalmente attraverso una valutazione *inter pares* della documentazione pertinente.

⁽⁹⁾ Nel corso del vertice di San Pietroburgo del maggio 2003, l'Unione europea e la Russia hanno deciso di rafforzare la cooperazione istituendo quattro spazi comuni in una prospettiva a lungo termine e nel quadro dell'accordo di partenariato e cooperazione. Essi sono: lo spazio economico comune, che verte su istanze economiche e ambientali, lo spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia, lo spazio comune di sicurezza esterna e infine lo spazio comune di ricerca, istruzione e cultura.

⁽¹⁰⁾ Regolamento (CE) n. 1638/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 310 del 9.11.2006, pag. 1).

8.41. La Commissione prende atto delle osservazioni della Corte sul miglioramento della pianificazione dei progetti e della definizione degli obiettivi in conseguenza dell'introduzione di nuovi meccanismi di controllo della qualità.

8.42. La Commissione prende atto della lunghezza delle procedure di programmazione e di consultazione definite nel regolamento. La Commissione coinvolge le parti interessate fin dall'inizio del processo di formulazione, per ridurre notevolmente il rischio di rendere obsoleti i progetti. Questa tendenza è evidenziata dalle relazioni di monitoraggio per la Russia, che hanno dimostrato che la pertinenza e la qualità delle valutazioni sulla struttura dei progetti sono migliorate costantemente nel corso degli anni fin dall'introduzione della riforma RELEX.

8.43. La struttura degli spazi comuni è stata progettata dalla Commissione in modo da offrire una rapida risposta alle richieste russe di assistenza su scala ridotta.

8.44. La Commissione e la Russia stanno attualmente esaminando le possibilità di creazione di una struttura per il cofinanziamento dei progetti. È già stato avviato un gran numero di progetti cofinanziati, tra cui l'Istituto di studi europei e il partenariato ambientale della DN (NDEP), e anche programmi di sussidi come l'IBPP e i programmi di vicinato. Per quanto riguarda il futuro, il governo russo contribuirà con 122 milioni di euro ai programmi di cooperazione transfrontaliera dell'ENPI (che si aggungerebbero ai fondi della Commissione per gli stessi programmi).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

8.45. Finora, escludendo i contributi in natura, non è stata riscontrata una maggiore partecipazione finanziaria da parte di attori centrali, regionali o locali. Perfino l'obbligo di fornire uffici previsto per i beneficiari è ormai raramente atteso, rispetto al precedente audit.

8.46. Come già in passato, in assenza di un uso più diffuso del cofinanziamento nazionale dei progetti da parte della Federazione russa, permane difficile rafforzare l'impegno e di senso di titolarità.

La valutazione è migliorata, sebbene la diffusione dei risultati ottenuti e la sostenibilità siano ancora insufficienti

8.47. Sebbene i progetti controllati non siano stati valutati individualmente dalla Commissione, la Corte riconosce un miglioramento generale della situazione: a partire dal 2006, la delegazione ha avviato diverse valutazioni settoriali ex post, quali ad esempio uno studio di impatto rivolto alle riforme della pubblica amministrazione e del pubblico impiego e alcune valutazioni del sostegno comunitario in altri settori.

8.48. Tuttavia, la diffusione a livello nazionale dei risultati utili era ancora insufficiente. In questo senso, i partner principali del progetto a livello dell'amministrazione centrale sono stati particolarmente carenti. Occasionalmente vi sono state attività di diffusione all'interno dei progetti, ma raramente ciò è avvenuto dopo la loro conclusione. Quasi tutti i siti web creati per incoraggiare la diffusione di informazioni sono stati abbandonati alla cessazione dei progetti.

8.49. Nel 2007 la Commissione ha deciso che i responsabili del monitoraggio esterno non dovevano solo supervisionare i progetti durante il loro ciclo di vita, ma anche compilare relazioni di monitoraggio ex post. In futuro, ciò dovrebbe consentire loro di fornire spiegazioni, almeno a grandi linee, circa gli aspetti legati alla sostenibilità.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

8.45. *Il cofinanziamento non era un requisito legale di Tacis nel periodo 2000-2001 (quando è stata condotta l'individuazione del progetto per i progetti esaminati dalla Corte nella sua relazione speciale n. 2/2006). Le possibilità di cofinanziamento della Federazione russa al momento della programmazione erano limitate e i meccanismi necessari non erano stati messi in atto.*

La Commissione si sta assumendo il compito di adattare i requisiti di progetto a una legge che impedisce ai cittadini stranieri di lavorare presso le strutture del governo russo.

8.46. *Il nuovo strumento finanziario, lo strumento europeo di vicinato e partenariato (ENPI), adottato nel 2006, stabilisce che l'assistenza dovrà essere normalmente cofinanziata dal paese partner per garantire l'impegno e il senso di partecipazione alle diverse misure in corso di attuazione.*

8.47. *La Commissione ha optato, in questi casi, a favore di valutazioni settoriali per ottenere un quadro più completo degli effetti dell'assistenza comunitaria in tali settori specifici.*

8.48. *La Commissione applica orientamenti rigorosi in materia di visibilità e di divulgazione, conformemente alle Linee guida per la visibilità dell'UE in materia di azioni esterne, in tutti i suoi progetti.*

La responsabilità della continua disponibilità di informazioni e del lavoro di divulgazione dopo la conclusione di un progetto spetta ai beneficiari del progetto.

8.49. *La Commissione sta valutando l'utilizzo standard del monitoraggio ex-post, successivamente alla valutazione della sua fase pilota.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

8.50. Fino a oggi, la sostenibilità dei risultati dei progetti è rimasta problematica. Non vi sono indicazioni che la Commissione abbia intrapreso misure specifiche per migliorare questo aspetto della fase di pianificazione. Sono state rilevate carenze nella maggior parte dei progetti controllati, dovute al fatto che, per esempio, i beneficiari a livello centrale non si sono attivamente adoperati al fine di stabilire e approvare le leggi, i regolamenti e le norme necessari a creare strutture amministrative durature. Inoltre, sono mancati spesso finanziamenti locali per le attività di follow-up.

Conclusioni e raccomandazioni

8.51. La Commissione ha, effettivamente, adottato misure intese a migliorare l'efficacia dell'aiuto fornito alla Russia. Ne consegue che la qualità della documentazione per la pianificazione è chiaramente migliorata, come lo sono, rispetto al primo audit, sia la pertinenza dei progetti alle attività di riforma russe che il livello di ottenimento di risultati immediati. Tuttavia, le azioni correttive intraprese dalla Commissione non sono ancora sufficienti a rafforzare il senso di titolarità e ad assicurare che i risultati dei progetti siano maggiormente sostenibili.

8.52. La Corte raccomanda alla Commissione di:

- a) assicurare che, in linea di principio, le misure finanziate a titolo dell'ENPI siano cofinanziate da beneficiari russi e che da questi ricevano risorse adeguate;
- b) assicurare che, in linea di principio, le misure finanziate a titolo dell'ENPI contengano disposizioni volte a sostenere i risultati dei progetti e a garantire la più ampia diffusione possibile, in Russia, dei risultati ottenuti e delle migliori pratiche;
- c) accorciare i tempi della procedura di pianificazione per poter disporre di più tempo possibile per l'attuazione dei progetti e per garantire un'assistenza rapida, quando richiesta, nel contesto delle riforme in atto in Russia.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

8.50. La Commissione ritiene che nella maggior parte dei progetti oggetto di revisione gli obiettivi siano stati realizzati. Per quanto concerne la sostenibilità, la Commissione ha adottato misure al livello della progettazione, tramite il proprio sistema di analisi della qualità. L'analisi della qualità condotta dai gruppi di supporto sulla qualità nelle fasi di identificazione e di formulazione, meccanismo che, secondo la Corte, ha avuto un impatto positivo sulla pianificazione complessiva del progetto, ha anche il compito di valutare la partecipazione e l'impegno manifestati del governo partner riguardo alle azioni proposte. Pertanto, a partire dal 2005 vengono incluse, già in fase di pianificazione, maggiori garanzie di sostenibilità del progetto.

8.51. Per quanto riguarda il senso di partecipazione, nel caso della Russia, la Commissione ha scelto il dialogo politico sullo spazio comune come base per le iniziative di cooperazione e di sostegno derivanti dalla roadmap del 2005. Pertanto, la cooperazione finanziaria dopo il 2005 è incentrata su obiettivi politici già concordati tra le due parti. Le conclusioni delle relazioni sul monitoraggio orientato ai risultati (ROM) degli ultimi cinque anni hanno già individuato una maggiore qualità nella programmazione e nell'attuazione dei progetti nella regione orientale dell'ENPI. Il punteggio medio del ROM per la Russia nel 2007 era 2,94 su 4,00, un risultato che colloca i progetti condotti in questo paese tra i più efficaci nella regione orientale dell'ENPI.

8.52. La Commissione concorda con le raccomandazioni della Corte e:

- a) Il nuovo strumento europeo di vicinato e partenariato stabilisce che l'assistenza dovrà essere generalmente cofinanziata dal paese partner. Come affermato sopra, il governo della Federazione russa ha già deciso un notevole impegno di fondi per i programmi per i quali esiste già un accordo.

(Cfr. i paragrafi 8.44, 8.45 e 8.46)

- b) La Commissione è particolarmente attenta all'ampia divulgazione dei prodotti e dei risultati dei progetti. Gli sforzi intrapresi per garantire una maggiore partecipazione dei partner di progetto (consultazione con le parti interessate in fase di programmazione e di progettazione, nuovi meccanismi di assicurazione della qualità) garantiranno anche un maggiore impegno per la divulgazione dei risultati dei progetti da parte dei partner una volta conclusi i progetti.
- c) Attraverso il coinvolgimento delle parti in fase di pianificazione, è possibile ottenere una migliore valutazione dei requisiti temporali per un'attuazione effettiva e la loro inclusione nei parametri di pianificazione globali. L'iniziativa della delegazione per la struttura degli spazi comuni può offrire un meccanismo flessibile per reagire più prontamente alle richieste russe di assistenza.

(Cfr. i paragrafi 8.41, 8.42 e 8.43)

ALLEGATO 8.1

Valutazione dei sistemi di supervisione e controllo

Sistema interessato	Controlli chiave interni (servizi della Commissione)				Controlli chiave interni nelle amministrazioni nazionali	Valutazione globale
	Controlli ex ante sugli appalti e sui pagamenti	Monitoraggio degli organismi responsabili dell'attuazione	Audit esterni/audit di chiusura delle domande relative ai progetti	Audit interno		
Ufficio di cooperazione EuropeAid					NA	
Allargamento		NA				
Direzione generale per gli Aiuti umanitari (ECHO)		NA			NA	

Legenda:

	Efficace
	Parzialmente efficace
	Inefficace
N/A	Non applicabile: non applicabile o non valutato

Nota: Per quanto riguarda i controlli indicati come «parzialmente efficaci», la presente tabella va letta insieme all'**allegato 8.2**, che indica dove si sono verificati miglioramenti.

Risultato dei controlli sulle operazioni

Stima, sulla base di un campione, della percentuale delle operazioni inficiate da errori	11 %
Tasso di errore	Tra il 2 % e il 5 %

TABELLA 8.2

Seguito dato a osservazioni chiave contenute nella dichiarazione di affidabilità

Osservazioni della Corte	Misure adottate	Analisi della Corte	Risposta della Commissione
Relazioni esterne e sviluppo			
<i>Carenze inerenti agli organismi responsabili dell'attuazione</i>			
Come per gli esercizi precedenti, la Corte ha riscontrato una significativa incidenza di errori nel campione di pagamenti sottoposto a controllo presso gli organismi. (Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2006, paragrafi 8.9 e 8.10)	I capitoli d'oneri per gli audit finanziari da intraprendere su iniziativa dei beneficiari sono stati modificati.	Alcune conseguenze dei nuovi capitoli erano già visibili nel 2007. Tuttavia, essendo divenuti obbligatori solo dall'ottobre 2007, la totalità dei benefici che ne derivano sarà evidente solo in futuro.	La Commissione accoglie con favore l'osservazione della Corte riguardo al miglioramento nella qualità delle relazioni di audit. Tuttavia, occorre evidenziare che: — i nuovi capitoli d'oneri per gli audit finanziari avviati dai beneficiari sono in vigore per tutti i nuovi contratti firmati a partire dal febbraio 2006, — i nuovi capitoli d'oneri per gli audit finanziari avviati dalla Commissione sono disponibili a partire dal luglio 2007 e sono stati resi obbligatori a partire dall'ottobre 2007. Tuttavia, la Commissione sostiene che la versione precedente dei capitoli d'oneri utilizzata fino al 2007 era già di qualità sufficiente da consentire agli ordinatori di adottare le decisioni adatte.
<i>Informazioni sugli audit e sui loro risultati</i>			
Né le relazioni sulla gestione dell'aiuto esterno (EAMR) né il sistema d'informazione gestionale informatico (CRIS, <i>Common Relax Information System</i>) contengono informazioni complete e sistematiche sull'audit dei progetti e sui relativi risultati. (Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2006, paragrafi 8.22 e 8.23)	Il modello di relazione utilizzato dalle delegazioni per riferire sull'attuazione del programma annuale di audit 2007 è stato modificato. Sono stati apportati ulteriori miglioramenti al programma informatico CRIS-Audit.	Sono stati apportati miglioramenti. Tuttavia, il programma CRIS-Audit non era ancora pienamente operativo nel 2007 e gli audit gestiti dagli organismi responsabili dell'attuazione dei progetti non sono stati ancora inclusi nelle relazioni.	Tutti gli audit del programma annuale di audit 2007, oltre agli audit dell'anno in corso, sono stati registrati nel CRIS-Audit.
Allargamento			
<i>Sistema di attuazione decentrata esteso (EDIS)</i>			
Sono state riscontrate carenze a livello dei sistemi di supervisione delle amministrazioni nazionali in Romania e Bulgaria, confermate dai ritardi segnalati nel processo di riconoscimento EDIS per Phare in Bulgaria. (Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2006, paragrafo 9.19)	La Commissione ha attuato un monitoraggio rigoroso dei progressi ottenuti nei sistemi di gestione nazionali.	Nonostante le azioni intraprese a tal fine, nel caso della Bulgaria, il lavoro di audit svolto ha rivelato che esiste ancora un margine di miglioramento a livello dei sistemi di supervisione e controllo nazionali.	La Commissione continuerà a controllare attentamente i sistemi di gestione in stretta cooperazione con le autorità bulgare. Le misure proposte saranno esaminate da vicino e valutate al fine di verificare che portino ai miglioramenti auspicati.
Aiuti umanitari			
<i>Audit esterni</i>			
La maggior parte degli audit viene condotta presso gli uffici centrali dei partner. Dato che la realtà delle spese per i progetti può essere controllata più efficacemente sul campo, va posta maggiore enfasi sugli audit in loco. (Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2006, paragrafo 8.18)	Un nuovo contratto quadro è stato concluso nell'agosto 2006.	Nonostante il nuovo contratto quadro, nel 2007 la maggioranza degli audit è stata svolta presso gli uffici centrali dei partner.	La Commissione ha raddoppiato il numero di audit sul campo rispetto al numero di audit condotti nel 2006. Un ulteriore aumento degli audit sul campo non viene considerato economicamente efficiente.

CAPITOLO 9

Istruzione e cittadinanza

INDICE

	<i>Paragrafi</i>
Introduzione	9.1-9.4
Caratteristiche specifiche del settore Istruzione e cittadinanza	9.1-9.4
Valutazione specifica nel quadro della dichiarazione di affidabilità	9.5-9.26
Estensione dell'audit	9.5-9.6
Legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti	9.7-9.11
Valutazione dei sistemi di supervisione e controllo	9.12-9.24
Il programma per l'apprendimento permanente	9.13-9.18
Fondo europeo per i rifugiati II e Fondo per le frontiere esterne	9.19-9.21
Controlli ex ante per le spese di comunicazione	9.22-9.23
Conclusioni sui sistemi di supervisione e controllo	9.24
Conclusione generale e raccomandazioni	9.25-9.26
Seguito dato a precedenti osservazioni	9.27

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

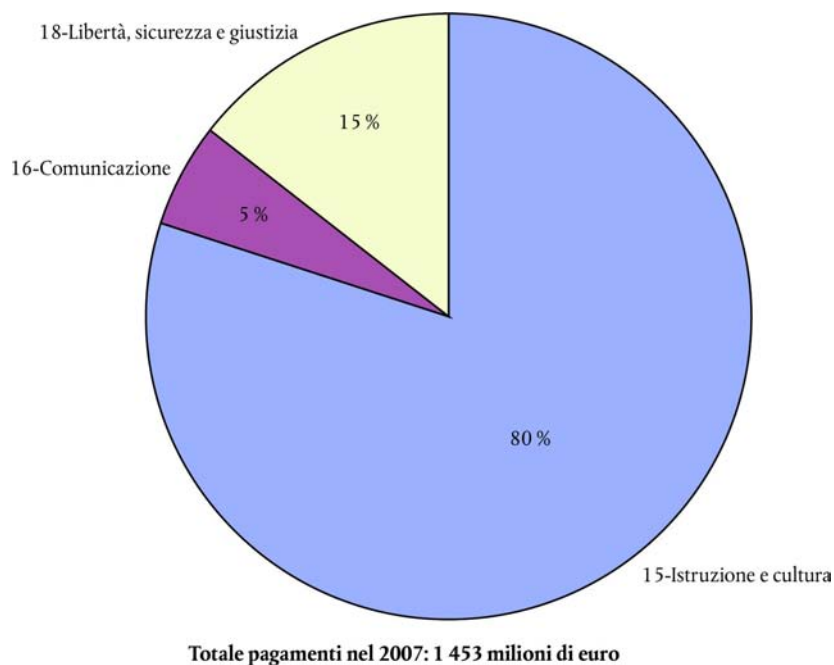
INTRODUZIONE

Caratteristiche specifiche del settore Istruzione e cittadinanza

9.1. Il presente capitolo riguarda le constatazioni della Corte relative al gruppo di politiche in materia di Istruzione e cittadinanza che comprende i seguenti settori: 15 — Istruzione e cultura, 16 — Comunicazione e 18 — Libertà, sicurezza e giustizia. Nel 2007 gli impegni sono ammontati in totale a 1 888 milioni di euro (1 649 milioni di euro nel 2006) e i pagamenti a 1 453 milioni di euro (1 569 milioni di euro nel 2006). La ripartizione dei pagamenti per settore è illustrata nel **grafico 9.1**. Nel 2007 l'esecuzione del bilancio è stata caratterizzata dall'introduzione di nuovi programmi pluriennali, nel contesto del quadro finanziario 2007-2013 ⁽¹⁾.

9.1. Per quanto riguarda i settori 15 e 18, la maggior parte degli atti normativi è stata adottata alla fine del 2007, il che ha comportato vincoli specifici per l'esecuzione del bilancio e il varo di nuovi strumenti finanziari.

Grafico 9.1 — Istruzione e cittadinanza — ripartizione dei pagamenti (*) per settore politico



(*) Escluse le spese amministrative.
Fonte: Conti annuali 2007.

⁽¹⁾ Eccetto per le spese a titolo del settore politico 16.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

9.2. La Commissione gestisce la maggior parte della spesa in modo centralizzato e indiretto o in regime di gestione concorrente, delegando l'attuazione degli interventi, sottoforma di programmi pluriennali, alle agenzie nazionali o a strutture di gestione analoghe negli Stati membri ⁽²⁾. Le entità responsabili presso questi ultimi attribuiscono sovvenzioni e contratti a progetti o misure attuati da beneficiari privati e pubblici. Le sovvenzioni vengono generalmente erogate in più fasi: un anticipo alla firma della convenzione di sovvenzione, seguito da pagamenti intermedi e/o finali che rimborsano le spese ammissibili indicate dai beneficiari in dichiarazioni di spesa periodiche.

9.3. L'attuazione dei programmi che rientrano nel nuovo quadro finanziario è stata accompagnata da un cambiamento che ha interessato la struttura di controllo interno, accrescendo la responsabilità degli Stati membri ⁽³⁾. Un'autorità nazionale deve ora fornire una dichiarazione di affidabilità per quanto riguarda la gestione finanziaria delle spese nello Stato membro in questione. In ciascuno Stato membro, il rapporto tra Commissione, agenzia nazionale e autorità nazionale è ora più chiaro rispetto agli anni precedenti.

9.4. Il sostegno comunitario nei settori dell'istruzione e della cittadinanza è caratterizzato da una molteplicità di regimi di finanziamento per diverse aree tematiche e tipologie di progetti, quali le sovvenzioni per azioni a favore della cittadinanza o della mobilità nel settore dell'istruzione e della formazione. I progetti vengono attuati non solo da istituti d'insegnamento, ma anche da società private e amministrazioni pubbliche. I beneficiari finali sono individui, in maggioranza cittadini dell'Unione.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

9.2. Nel settore 15 — Istruzione e cultura, il bilancio è eseguito in parte in modo centralizzato indiretto attraverso agenzie nazionali (68 %) e un'agenzia esecutiva (22 %), e in parte direttamente dalla Commissione (7 %) e da agenzie di regolamentazione (3 %).

9.3. L'attuazione del nuovo programma pluriennale nel settore dell'istruzione è stata accompagnata dall'introduzione dell'approccio di audit unico, in linea con il percorso verso un quadro di controllo interno adottato dalla Commissione. Ciò ha richiesto lo sviluppo di un quadro comune di controllo e di una strategia di supervisione rinnovata da parte della Commissione.

Il quadro normativo e contrattuale definisce i tipi di controllo, le norme minime per il controllo interno, le norme procedurali comuni, nonché la classificazione e il numero minimo di controlli delle agenzie nazionali. Inoltre la DG Istruzione e cultura ha proceduto a una maggiore semplificazione, in particolare della base per il calcolo delle spese ammissibili (uso esteso dei pagamenti forfettari).

⁽²⁾ Per alcuni programmi, come il Fondo europeo per i rifugiati (FER) e il Fondo per le frontiere esterne (FFE), si attua invece una gestione concorrente con gli Stati membri.

⁽³⁾ In particolare per quanto riguarda il programma per l'apprendimento permanente (LLP, *Lifelong Learning Programme*), gestito dalla direzione generale Istruzione e cultura (DG EAC).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

VALUTAZIONE SPECIFICA NEL QUADRO DELLA DICHIARAZIONE DI AFFIDABILITÀ

Estensione dell'audit

9.5. La valutazione specifica si basa su:

a) test di convalida condotti su un campione statistico rappresentativo di 150 ⁽⁴⁾ pagamenti;

b) la valutazione del funzionamento dei sistemi di supervisione e controllo applicati per il settore politico Comunicazione e di quelli stabiliti dalle decisioni comunitarie concernenti, rispettivamente, il programma per l'apprendimento permanente ⁽⁵⁾, ossia le spese inerenti al settore Istruzione e cultura, il Fondo per le frontiere esterne (FFE) e il Fondo europeo per i rifugiati II (FER II) ⁽⁶⁾, ovvero le spese inerenti al settore Libertà, sicurezza e giustizia. La valutazione verteva sui seguenti elementi dei sistemi di supervisione e controllo:

i) i controlli di supervisione attuati dalla Commissione sulla certificazione o valutazione ex ante delle strutture di gestione da parte delle autorità degli Stati membri;

ii) i sistemi di controllo posti in essere per il settore Istruzione e cultura e per la spesa in materia di comunicazione;

c) il seguito dato alle principali osservazioni esposte dalla Corte in dichiarazioni di affidabilità recenti.

9.5.

b)

ii) *I sistemi di controllo ex post per il programma per l'apprendimento permanente 2007-2013 non hanno potuto essere valutati in quanto nel 2007 non è stato erogato nessun pagamento finale.*

⁽⁴⁾ Il campione di pagamenti era così suddiviso: 104 per il settore Istruzione e cultura, 24 per il settore Libertà, sicurezza e giustizia e 22 per il settore Comunicazione. Il campione comprendeva 95 anticipi e 55 pagamenti intermedi e finali (dei quali 19 a titolo del settore Comunicazione); questi ultimi costituiscono un rischio significativamente più alto.

⁽⁵⁾ A tale programma, istituito dalla decisione n. 1720/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 327 del 24.11.2006, pag. 45) e dalla decisione C(2007)1807 def. della Commissione, era destinato l'84 % degli stanziamenti di impegno per il settore Istruzione e cultura per l'esercizio finanziario 2007.

⁽⁶⁾ A questi due programmi, istituiti rispettivamente dalle decisioni n. 574/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 144 del 6.6.2007, pag. 22), dalla decisione 2004/904/CE del Consiglio (GU L 381 del 28.12.2004, pag. 52) e dalla decisione 2006/401/CE della Commissione (GU L 162 del 14.6.2006, pag. 20), era destinato il 42 % degli stanziamenti di impegno per il settore Libertà, sicurezza e giustizia per l'esercizio finanziario 2007.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

9.6. Conformemente alla struttura di spesa prevista per l'esercizio 2007, il campione di pagamenti, esaminato dalla Corte, per i test di convalida comprendeva 95 anticipi (7), 43 dei quali erano soggetti a condizioni normali, solitamente la stipula di un contratto. I restanti 52 anticipi erano soggetti ad alcune condizioni supplementari (8), come per esempio la valutazione, da parte della Commissione, della dichiarazione di affidabilità ex ante fornita dagli Stati membri e accompagnata da una descrizione del sistema di gestione delle agenzie nazionali incaricate di gestire il programma per l'apprendimento permanente.

Legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti

9.7. Un elemento importante per la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti nel settore dell'istruzione e della cittadinanza è la correttezza delle spese dichiarate. Le sovradichiarazioni di spesa da parte dei beneficiari possono derivare da errori concernenti:

- a) l'ammissibilità: spese che non rispondono ai criteri di ammissibilità;
- b) la realtà delle operazioni: spese non adeguatamente documentate; oppure
- c) l'esattezza: spese calcolate in maniera non corretta.

9.8. La Corte ha constatato un livello rilevante di errori sotto il profilo della legittimità e della regolarità nel 21 % dei pagamenti, il 7 % dei quali era costituito da errori quantificabili e il 14 % da errori non quantificabili. Alcuni pagamenti presentavano più di un errore. La **tabella 9.1** mostra il numero di errori riscontrati nei diversi tipi di pagamento, mentre la **tabella 9.2** ne mostra il numero in ciascun settore di intervento.

9.8. Due errori riscontrati in relazione alla DG Comunicazione riflettono situazioni già note ai responsabili di tale direzione generale, i quali non avevano avuto altra scelta che prenderne atto nell'interesse della prosecuzione delle azioni avviate. Uno di questi due casi concerne un'«eccezione» oggetto di una dichiarazione ex ante a titolo della norma interna 18.

Tabella 9.1 — Quanti anticipi e pagamenti intermedi/finali erano inficiati da errori e quanti invece ne erano privi?

Pagamenti per regolarità \ Pagamenti per tipo	Anticipi	Intermedi/ finali	Totale
Pagamenti inficiati da errori gravi	9	16 (*)	25
Pagamenti inficiati da errori limitati	2	4	6
Pagamenti privi di errori rilevanti	84	35	119
Totale	95	55	150

(*) Uno dei pagamenti è stato gestito dalla DG Occupazione, affari sociali e pari opportunità.

(7) Nel corso dell'esercizio finanziario 2007 hanno avuto inizio una serie di importanti nuovi programmi nel contesto del quadro finanziario 2007-2013.

(8) Applicabili ad esempio agli anticipi erogati alle agenzie nazionali presso gli Stati membri responsabili della gestione dei programmi Apprendimento permanente e Gioventù in azione.

Tabella 9.2 — Quanti pagamenti erano inficiati o esenti da errori in ciascuno dei tre settori politici?

Pagamenti per regolarità	Pagamenti per settore	EAC	JLS	COMM	Totale
Pagamenti inficiati da errori gravi		13	7	5	25
Pagamenti inficiati da errori limitati		4	0	2	6
Pagamenti privi di errori rilevanti		87	17	15	119
	Totale	104	24	22	150

Legenda:

EAC — Istruzione e cultura

JLS — Giustizia, libertà e sicurezza

COMM — Comunicazione

9.9. Gli errori riscontrati includevano:

- a) l'assegnazione ingiustificata di spese indirette al progetto (ammissibilità);
- b) spese non ammissibili (ammissibilità);
- c) l'inadeguatezza della documentazione fornita a sostegno delle spese dichiarate (realità delle operazioni);
- d) impegni contratti da due direzioni generali (DG Giustizia, libertà e sicurezza e DG Istruzione e cultura) prima dell'adozione della relativa decisione di finanziamento (il programma annuale di lavoro delle DG in questione) per cinque agenzie comunitarie.

9.10. Gli errori si verificano nel contesto di un quadro giuridico complesso che contiene numerosi (e a volte non chiari) criteri di ammissibilità. Analogamente a quanto riscontrato negli anni precedenti, la Corte ha constatato che spesso i beneficiari non sono in grado di giustificare in maniera adeguata le spese per il personale. Come risulta dalle precedenti tabelle, rispetto agli anticipi, i pagamenti intermedi e finali presentano più spesso errori (erano presenti errori gravi in quasi un pagamento intermedio o finale su quattro). Ciò spiega anche perché è stato riscontrato un numero di errori relativamente più elevato nei pagamenti autorizzati nel settore «Comunicazione», dove la maggior parte dei pagamenti inclusi nel campione erano pagamenti intermedi o finali.

9.11. Basandosi sul lavoro di audit espletato, la Corte conclude che i pagamenti erogati nel settore «Istruzione e cittadinanza» presentano un livello rilevante di errori sotto il profilo della legittimità e/o della regolarità. La Corte ha valutato che il tasso di errore si situa tra il 2 % e il 5 % (cfr. **allegato 9.1**).

9.10. Gli errori inerenti alla DG Istruzione e cultura riguardano pagamenti finali di azioni a titolo del precedente quadro normativo ⁽¹⁾.

I nuovi programmi 2007-2013 sono stati concepiti tenendo conto delle raccomandazioni formulate negli anni precedenti dalla Corte dei conti di semplificare le norme e di estendere maggiormente l'uso dei pagamenti forfettari. Ciò dovrebbe ridurre il tasso di errore in futuro.

⁽¹⁾ I risultati dei controlli ex post svolti dalla DG Istruzione e cultura, quali presentati nella relazione annuale di attività 2007, non individuano un livello rilevante di errori.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Valutazione dei sistemi di supervisione e controllo

9.12. La Commissione ha delegato una parte importante della gestione dei progetti da essa finanziati mediante sovvenzioni a strutture degli Stati membri. Molti errori riguardanti la legittimità e la regolarità possono essere individuati (e quindi corretti) solo attraverso controlli in loco. Tuttavia, l'esecuzione di tali controlli, su base annua e su ciascun progetto, comporterebbe costi proibitivi. Il sistema di supervisione e controllo per le spese inerenti a Istruzione e cultura relativo al periodo di programmazione 2000-2006 si basava, per la maggior parte, su controlli ex post in loco. I controlli ex post espletati nel 2007 a titolo di tale sistema ed esaminati dalla Corte non hanno evidenziato carenze significative. Nell'ambito del quadro finanziario per il periodo 2007-2013, la Commissione cerca di fare maggiore affidamento, per il proprio sistema di supervisione e controllo, in particolare per le spese relative al settore Istruzione e cultura, sui controlli e sulla supervisione operati dagli Stati membri. La dichiarazione di affidabilità ex ante e la dichiarazione annuale di affidabilità ex post, rilasciate dalle autorità nazionali relativamente alla spesa UE gestita dagli Stati membri, costituiscono elementi importanti di tale processo.

9.12. *L'attuale strategia di supervisione della DG Istruzione e cultura si basa su una serie di controlli, tra cui controlli in loco.*

Inoltre, negli ultimi anni la DG Istruzione e cultura ha effettuato audit dei sistemi di tutte le agenzie nazionali e una serie di visite di monitoraggio. Tali visite in loco hanno permesso alla Commissione di avere un quadro preciso del funzionamento delle agenzie nazionali nel 2007, all'inizio del programma per l'apprendimento permanente.

Il programma per l'apprendimento permanente

9.13. L'attuale sistema attinente al programma per l'apprendimento permanente si basa, fra l'altro ⁽⁹⁾, su una dichiarazione di affidabilità ex ante e su una dichiarazione annuale di affidabilità ex post che le autorità nazionali degli Stati membri sono tenute a fornire sulla qualità della gestione da parte delle agenzie nazionali, nonché sulle visite di monitoraggio correlate effettuate dalla Commissione negli Stati membri. Esso prevede che la Commissione possa accettare, oppure accettare subordinatamente a condizioni (ossia con riserva) o respingere le dichiarazioni ex ante. Nel secondo caso (accettazione subordinata a determinate condizioni), la Commissione può decidere di adottare misure precauzionali da applicare al rapporto contrattuale che intrattiene con l'agenzia nazionale in questione.

9.13. *Nell'ideare il nuovo sistema di supervisione e controllo e nel valutare le strutture di gestione presentate dalle autorità nazionali, la Commissione ha tenuto conto delle raccomandazioni della Corte dei conti degli anni precedenti e dell'esperienza tratta dagli audit dei sistemi e dalle visite di monitoraggio.*

9.14. Nel 2007 la Commissione ha svolto una valutazione delle dichiarazioni di affidabilità ex ante fornite dagli Stati membri, che doveva essere completata prima di stipulare una relazione contrattuale con le agenzie nazionali.

⁽⁹⁾ Il sistema di controllo comprende, principalmente, i controlli primari svolti dalle agenzie nazionali e quelli secondari svolti dalle autorità nazionali, nonché la supervisione svolta dalla Commissione.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

9.15. La Corte ha esaminato il processo di valutazione relativo alle dichiarazioni ex ante, concludendo che la procedura di dichiarazione ex ante, quale attuata nel 2007, fornisce una garanzia molto limitata circa la qualità della gestione della spesa in tale esercizio (cfr. paragrafo 9.16). Tuttavia, la Corte ritiene che il sistema così concepito, se applicato correttamente, potrebbe, in futuro, costituire una base adeguata per fornire una garanzia.

9.16. La Corte ha rilevato le seguenti carenze nelle procedure di dichiarazione ex ante:

- a) gli approcci adottati dalle autorità nazionali al fine di ottenere una base per la dichiarazione di affidabilità ex ante sono fra loro diversi, come lo è la portata delle informazioni fornite circa le procedure svolte da tali autorità. La Commissione non ha dunque accordato lo stesso grado di affidabilità alle diverse dichiarazioni;
- b) per la valutazione della procedura, la Commissione si è limitata a un esame documentale dei sistemi e dei controlli, senza verificarne, quindi, l'effettivo funzionamento;
- c) la Commissione ha approvato le dichiarazioni di ciascuno Stato membro con varie riserve, a fronte delle quali dovevano essere intraprese misure correttive entro la fine del 2007. Per le 39 agenzie sono state formulate 329 riserve, da un minimo di 3 a un massimo di 13 per agenzia. Tra queste, alcune si riferivano a elementi chiave del controllo interno, quali la separazione delle funzioni, l'istituzione di una funzione di audit interno e il funzionamento dei sistemi finanziari. Riguardo a queste riserve, la Commissione non ha applicato alcuna misura precauzionale ai suoi rapporti contrattuali con le agenzie in questione, come richiesto invece dalla pertinente decisione della Commissione. Non è stato dato un seguito rigoroso alle misure correttive, spesso le scadenze non sono state rispettate e un numero elevato di riserve (240) non erano state ancora revocate alla fine del 2007;

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

9.15. Il sistema di supervisione della DG Istruzione e cultura comprende: a) visite di monitoraggio a partire dal 2007, b) l'esame delle dichiarazioni annuali di affidabilità, comprese la relazione di attività e la relazione finanziaria da presentare entro aprile 2008, c) controlli in loco dei metodi di controllo nazionali e d) audit finanziari.

Il sistema previsto dalla base giuridica del programma per l'apprendimento permanente 2007-2013 sviluppa il sistema del periodo 2000-2006 alla luce delle raccomandazioni della Corte. Sulla scorta dei controlli svolti dalla Commissione negli anni precedenti, e di quelli effettuati nel 2007, la DG Istruzione e cultura è giunta alla conclusione che i sistemi di controllo forniscono una garanzia ragionevole, sebbene sia necessario migliorarne ulteriormente, e in misura considerevole, l'applicazione a livello dei controlli delle autorità nazionali.

9.16.

- a) Il quadro normativo non impedisce alla Commissione di accettare i diversi sistemi di controllo istituiti dagli Stati membri, purché siano realizzati determinati obiettivi. Di conseguenza, la Commissione non ha imposto alcun modello «universale». Tuttavia, basandosi sulla prima esperienza di dichiarazioni, la Commissione, negli orientamenti forniti agli Stati membri nel febbraio 2008, ha precisato gli obiettivi dei controlli delle autorità nazionali.
- b) Nell'ottobre 2007 la DG Istruzione e cultura ha iniziato le visite in loco, che sono proseguite nel 2008 e negli anni successivi. I primi risultati dei controlli in loco indicano che l'esame documentale globale è stato efficace.
- c) Stando alla classificazione ⁽²⁾ della DG Istruzione e cultura, l'audit interno è un requisito nuovo e l'assenza di tale controllo all'inizio delle operazioni non è considerata determinante per i nuovi programmi. Per quanto concerne la separazione dei compiti e il funzionamento dei sistemi finanziari, le riserve stanno ricevendo un seguito, di cui si riferirà a tempo debito (vedi sotto). La DG Istruzione e cultura ha adottato un approccio proattivo; quando sono state individuate questioni ostative, anziché redigere una relazione formale di rifiuto, tali questioni sono state spiegate, discusse e risolte con le autorità nazionali prima dell'accettazione dell'agenzia nazionale e della firma dell'impegno giuridico.

In alcuni casi sono state prese misure preventive per non erogare il primo prefinanziamento fino all'effettiva esecuzione dell'azione correttiva concordata con l'autorità nazionale.

⁽²⁾ La classificazione delle riserve era basata sulla conformità alla guida per le agenzie nazionali e agli elementi essenziali dei controlli di cui all'articolo 18.7 dell'accordo CE/Autorità nazionali.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- d) alcuni criteri utilizzati dalla Commissione nel corso della procedura di valutazione non erano adeguatamente definiti, creando così incertezza su che cosa si intenda per completamento del processo valutativo, e su quali misure precauzionali porre in atto.

- d) La DG Istruzione e cultura ritiene che il monitoraggio della qualità dei sistemi di gestione sia un'attività in corso e ha posto in essere le attività di supervisione adeguate a tal fine. L'accettazione di un'agenzia nazionale è formalizzata in una lettera firmata dal direttore generale.

La Commissione, quando rileva che l'avvio di un programma presenta rischi e sono ancora in sospeso alcune riserve, ha il potere discrezionale di prendere misure precauzionali come il blocco del primo prefinanziamento alle agenzie nazionali.

Onde ridurre al minimo i rischi individuati dalla Corte, la DG Istruzione e cultura intende adattare gli strumenti e le procedure di gestione contrattuale e finanziaria sulla scorta dei risultati dei controlli effettuati e di un approccio basato sui rischi.

9.17. Tali carenze riducono il valore della procedura per le dichiarazioni ex ante, in quanto elemento del sistema di supervisione e controllo. In particolare, le carenze dei sistemi di controllo interno segnalate nelle riserve citate nel precedente paragrafo 9.16, lettera c), costituiscono un rischio per la legittimità e la regolarità dei pagamenti erogati ai beneficiari finali e per i futuri pagamenti destinati alle agenzie nazionali. Un follow-up sistematico delle riserve, sottoforma di visite di controllo, e una stretta supervisione, da parte della Commissione, della procedura per le dichiarazioni annuali ex post, sono necessari per garantire, negli anni a venire, che le agenzie nazionali rispettino i requisiti minimi in materia di gestione e controllo della spesa.

9.17. La DG Istruzione e cultura confida che le misure poste in essere per migliorare i controlli nazionali saranno pienamente efficaci nel contesto della dichiarazione annuale. Inoltre gli strumenti giuridici prevedono un sistema di correttivi finanziari.

9.18. Le dichiarazioni annuali di affidabilità ex post ⁽¹⁰⁾ per il 2007 dovevano essere presentate entro il 30 aprile 2008 dalle autorità nazionali degli Stati membri e saranno quindi valutate dalla Corte nel quadro dell'audit ai fini della DAS 2008.

9.18. Per quanto riguarda il programma per l'apprendimento permanente, entro fine giugno 2008 l'85 % delle relazioni annuali e il 50 % delle dichiarazioni annuali sono pervenute alla DG Istruzione e cultura, che ha iniziato a valutarle. Il direttore generale ha inviato lettere di sollecito alle autorità nazionali e alle agenzie nazionali che non avevano adempiuto ai loro obblighi. Nei casi in cui mancavano le relazioni finali, tali misure sono state accompagnate dalla sospensione dei pagamenti della sovvenzione di funzionamento.

⁽¹⁰⁾ Tale dichiarazione deve garantire l'affidabilità dei sistemi finanziari e delle procedure delle agenzie nazionali, oltre che dell'esattezza dei loro conti; deve altresì garantire che le risorse siano state utilizzate per i fini stabiliti e che i sistemi di controllo garantiscano la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Fondo europeo per i rifugiati II e Fondo per le frontiere esterne

9.19. La Corte ha esaminato la valutazione preliminare, svolta dalla Commissione, dei sistemi di supervisione e controllo instaurati dagli Stati membri per il Fondo europeo per i rifugiati II, istituito nel 2005 e ancora operativo nel 2007.

9.20. La valutazione della Commissione si basa su informazioni fornite dagli Stati membri, si svolge sotto forma di visite di monitoraggio presso gli Stati membri ed è ancora in corso. Il suo valore, in quanto strumento volto ad assicurare che i sistemi di supervisione e controllo degli Stati membri siano in linea con il quadro normativo, è ridotto a causa:

- a) di carenze nelle descrizioni delle procedure di gestione e controllo fornite dagli Stati membri;
- b) del numero limitato di visite di monitoraggio presso gli Stati membri [alla fine del 2007 erano state effettuate visite presso 10 dei 26 ⁽¹¹⁾ Stati membri] e del fatto che le maggior parte di esse non erano state svolte nei 12 mesi successivi alla presentazione delle descrizioni dei sistemi, come invece richiesto dalla normativa comunitaria;
- c) del fatto che la procedura per il monitoraggio dei progressi compiuti dagli Stati membri nell'attuare le misure correttive richieste dovrebbe essere più sistematica.

9.20.

- a) *La Commissione ha migliorato il formato della descrizione dei sistemi di gestione e controllo per i Fondi delle prospettive finanziarie 2007-2013; inoltre ha elaborato orientamenti rafforzati per gli Stati membri e ha costituito un gruppo incaricato di analizzare la conformità dei sistemi degli Stati membri.*
- b) *È in fase di esecuzione un piano d'azione ⁽³⁾ diretto a portare a termine entro settembre 2008 le visite non realizzate nel 2007. La copertura parziale delle visite in loco deve essere valutata anche tenendo conto dei vincoli legati all'istituzione dei nuovi Fondi in gestione concorrente 2007-2013 e della preparazione della liquidazione dei conti dello strumento Schengen, strumento finanziario considerato un rischio grave dal 2004 al 2008. Peraltro, la copertura parziale delle visite in loco è in una certa misura compensata dalla conoscenza dei sistemi istituiti dagli Stati membri per il FER I attraverso visite in loco e/o audit svolti tra il 2005 e il 2007.*

⁽¹¹⁾ La Danimarca non partecipa al FER II.

⁽³⁾ Cfr. la relazione annuale di attività 2007 dell'ordinatore delegato della DG Giustizia, libertà e sicurezza.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

9.21. Dato che le descrizioni dei sistemi di supervisione e controllo degli Stati membri per il Fondo per le frontiere esterne (FFE) sono state fornite ⁽¹²⁾ alla Commissione solo nell'ultimo trimestre del 2007, essa non è stata in grado di valutarli entro la fine del 2007. Di conseguenza, non vi è stato alcun trasferimento di fondi alle autorità responsabili presso gli Stati membri nel corso dell'esercizio finanziario 2007 ⁽¹³⁾.

Controlli ex ante per le spese di comunicazione

9.22. Prima di procedere al rimborso delle spese dichiarate per i pagamenti intermedi e finali destinati ai progetti, la Commissione espleta un controllo documentale sulle dichiarazioni di spesa presentate dai beneficiari.

9.23. Per quanto riguarda le spese del settore comunicazione, dove la maggior parte dei pagamenti inclusi nel campione erano pagamenti intermedi o finali suscettibili di incorrere in maggiori rischi, la Corte ha constatato che sette dei 12 errori riscontrati avrebbero dovuto essere identificati dalla Commissione nel corso dei controlli ex ante.

Conclusioni sui sistemi di supervisione e controllo

9.24. Dopo aver valutato i controlli di supervisione svolti dalla Commissione (cfr. paragrafi 9.12-9.23), la Corte conclude che essi sono parzialmente efficaci per le spese inerenti a Istruzione e cultura e per il FER II. Per quanto riguarda il FFE, la Corte non può giungere ad alcuna conclusione in quanto le descrizioni dei sistemi di supervisione e controllo degli Stati membri non sono state fornite alla Commissione in tempo utile. La Corte giudica inefficace ⁽¹⁴⁾ il sistema di controlli ex ante per le spese nel settore Comunicazione. La sintesi dei risultati della valutazione svolta dalla Corte sui sistemi di supervisione e controllo selezionati è presentata nell'**allegato 9.1**.

9.22. I controlli ex ante sono effettuati per tutti i pagamenti delle spese del settore Comunicazione.

9.23. Sarà dato un seguito a tali errori e saranno prese le misure correttive opportune. Sul piano sistematico, la DG Comunicazione aveva già formulato nella relazione annuale di attività una riserva in merito alla mancanza di supervisione e ha disposto le misure di risanamento necessarie, prima fra tutte la creazione, il 1° novembre 2007, di un'unità di controllo, a cui è ormai affidato il controllo ex ante secondario, che svolge anche una funzione di controllo ex post, compresi i controlli in loco.

9.24. La valutazione della dichiarazione ex ante per il programma per l'apprendimento permanente è il punto di partenza di un processo che sarà completato dalla valutazione della dichiarazione annuale a partire dal 2008 e dalla piena esecuzione di tutti i controlli di supervisione.

La valutazione della Corte relativa all'inefficacia dei controlli ex ante per le spese del settore Comunicazione si basa principalmente su un'analisi dei pagamenti intermedi e finali, mentre il 63 % dei pagamenti selezionati per il settore Istruzione e cittadinanza è costituito da anticipi. Tale valutazione dovrebbe essere esaminata tenendo conto del fatto che i pagamenti finali sono soggetti a un rischio più elevato rispetto agli anticipi, che sono ammissibili non appena il contratto è stato firmato.

Sono state prese, e continueranno ad essere prese, misure per migliorare il livello generale dei controlli.

⁽¹²⁾ Fanno eccezione l'Italia, il Lussemburgo e Malta, che non avevano fornito i documenti richiesti entro il dicembre 2007.

⁽¹³⁾ Gli stanziamenti di pagamento per il 2007 ammontavano a 95 milioni di euro.

⁽¹⁴⁾ Un sistema per i controlli ex post è stato posto in opera solo nel novembre 2007. La DG Comunicazione ha creato, a partire dal 1° novembre 2007, una funzione di controllo ex post centralizzata e nel 2008 ha dato avvio a controlli in loco.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Conclusione generale e raccomandazioni

9.25. Basandosi sul lavoro di audit espletato, la Corte ritiene che i pagamenti sottostanti pertinenti al settore Istruzione e cittadinanza presentino un livello rilevante di errori sotto il profilo della legittimità e/o della regolarità. La Corte giudica i sistemi di supervisione e controllo parzialmente efficaci.

9.26. La Corte raccomanda alla Commissione di adottare le seguenti misure:

- a) migliorare la valutazione preliminare dei sistemi di supervisione e controllo istituiti dagli Stati membri per il programma relativo all'apprendimento permanente e per il FER ⁽¹⁵⁾, aumentando il numero delle visite di monitoraggio imperniate sull'esistenza e sull'attuazione di procedure di gestione e di controllo, quali descritte dagli Stati membri stessi;
- b) migliorare, nel tempo, la qualità dei controlli ex ante svolti sulle spese di comunicazione attraverso l'uso coerente di liste di controllo adeguate.

9.25. Molti errori riscontrati dalla Corte riguardano pagamenti di azioni a titolo dei precedenti programmi quadro nel settore Istruzione e cultura. I nuovi programmi in questo settore per il periodo 2007-2013 sono stati concepiti tenendo conto delle raccomandazioni della Corte dei conti di semplificare le norme e di estendere maggiormente l'uso dei pagamenti forfettari. Ciò dovrebbe ridurre il tasso di errore in futuro. La mancanza di supervisione per le spese del settore Comunicazione era nota alla Commissione ed era stata formulata una riserva nella relazione annuale di attività. Sono stati introdotti controlli ex post, compresi controlli in loco.

9.26.

- a) Per il FER II è in fase di esecuzione un piano d'azione, definito nella relazione annuale di attività 2007 dell'ordinatore delegato della DG Giustizia, libertà e sicurezza, per portare a termine entro settembre 2008 le visite non realizzate nel 2007.

Per quanto riguarda il programma per l'apprendimento permanente, l'attuazione di tale raccomandazione costituisce parte integrante della strategia pluriennale di supervisione avviata nel 2007. Il ciclo sarà completato solo con l'analisi della dichiarazione annuale di affidabilità del 2008 e i controlli connessi.

- b) Sono già in uso liste di controllo. Affinché tali liste siano usate in modo più coerente e sia migliorata la qualità dei controlli da effettuare prima di disporre un pagamento, gli ordinatori sottodelegati, i capi dei servizi amministrativi e il personale operativo riceveranno una maggiore formazione.

SEGUITO DATO A PRECEDENTI OSSERVAZIONI

9.27. I risultati del seguito dato dalla Corte alle principali osservazioni esposte in dichiarazioni di affidabilità recenti figurano nell'**allegato 9.2**. Le osservazioni della Corte riguardano l'assenza di un sistema informativo gestionale affidabile per i pagamenti tardivi alla DG Istruzione e cultura, nonché la condivisione dei risultati dei controlli ex post che possono aumentarne l'efficacia e l'efficienza.

9.27. La Commissione rinvia alle risposte nell'allegato 9.2.

⁽¹⁵⁾ Nel 2008 al FER II farà seguito il FER III.

ALLEGATO 9.1

Valutazione dei sistemi di supervisione di controllo

Sistema interessato	Controlli chiave interni				Valutazione globale
	Valutazione, da parte della Commissione, della dichiarazione di affidabilità ex ante	Dichiarazione di affidabilità ex post	Controlli ex ante sui pagamenti	Controlli/audit ex post	
Programmi Istruzione e cultura (2000-2006)	N/A	N/A			
Programma di apprendimento permanente (2007-2013)		N/A		N/A	
Fondo per le frontiere esterne	non è stato possibile eseguirne la valutazione				
Fondo europeo per i rifugiati II		N/A		N/A	
DG Comunicazione	N/A	N/A		N/A	

Legenda

	Efficace
	Parzialmente efficace
	Inefficace
N/A	Non applicabile: non applicabile o non valutato

Risultati dei controlli sulle operazioni

Stima, sulla base di un campione, della percentuale di operazioni inficiate da errori	21 %
Tasso di errore	Tra il 2 % e il 5 %

Seguito dato alle osservazioni chiave contenute nella dichiarazione di affidabilità

Osservazioni della Corte	Misure adottate	Analisi della Corte	Risposta della Commissione
1. Pagamenti tardivi da parte della Commissione			
1.1. La DG Istruzione e cultura non è in possesso di informazioni affidabili sulla gestione dei pagamenti tardivi. (Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2004, paragrafo 6.27; relazione annuale sull'esercizio finanziario 2005, paragrafo 7.10; relazione annuale sull'esercizio finanziario 2006, paragrafo 7.29 e allegato 7.1)	A partire dall'inizio del 2007, la DG Istruzione e cultura ha stilato una relazione sugli «indicatori finanziari», comprendente una sezione sui pagamenti tardivi, che viene inviata mensilmente al consiglio dei direttori.	La DG Istruzione e cultura dovrebbe fare in modo che siano intraprese misure tempestive e adeguate a seguito delle informazioni contenute nella relazione.	Oltre alle statistiche sui ritardi nei pagamenti indicate nell'ABAC, ossia dopo che è stato erogato l'effettivo pagamento, è presentata alla task force Direttori una relazione sui pagamenti ancora da erogare corredata da un'analisi delle unità operative. Tale comunicazione mensile ha contribuito a ridurre notevolmente il numero e l'importo dei pagamenti tardivi.
2. La condivisione dei risultati dei controlli ex post può aumentare l'efficienza e l'efficacia			
2.1. Analogamente a quanto avviene per i controlli documentali ex ante, la condivisione dei risultati dei controlli ex post può incrementarne l'efficienza e l'efficacia. La Corte ha rilevato che la DG Istruzione e cultura non diffonde sistematicamente i risultati presso altre direzioni generali e non ha definito alcuna procedura a tal fine. Nel novembre 2006, la Commissione ha introdotto un sistema di sorveglianza degli audit al fine di registrare i risultati dei controlli svolti da tutti i servizi della Commissione in una banca dati centrale accessibile a tutte le direzioni generali. La Corte ha analizzato l'uso dello strumento, constatando che la DG Istruzione e cultura non ne aveva ancora fatto uso. (Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2006, paragrafi 7.18-7.23)	In risposta alle osservazioni della Corte e nel quadro del piano d'azione verso un quadro di controllo interno integrato, la Commissione ha deciso di inglobare i dati di audit nel proprio sistema finanziario e di contabilità in modo da facilitare il coordinamento tra gli audit e la condivisione dei risultati tra le diverse DG. Nel 2007, tuttavia, la DG Istruzione e cultura non aveva ancora posto in opera le procedure necessarie. Nell'aprile 2008, esse dovevano ancora essere formalizzate in modo da includere la condivisione retroattiva dei risultati degli audit ex post conclusi nel 2007, attraverso il sistema ABAC.	La DG Istruzione e cultura dovrebbe completare al più presto la condivisione dei risultati di tutti gli audit ex post svolti nel 2007 e assicurare l'attuazione coerente di tale pratica per i prossimi audit ex-post.	Il personale è stato formato all'uso del sistema ABAC ed è stato autorizzato ad accedervi. Le informazioni sugli audit possono adesso essere inserite nel sistema, come richiesto a livello della Commissione.

CAPITOLO 10

Affari economici e finanziari

INDICE

	<i>Paragrafi</i>
Presentazione	10.1
Valutazione specifica nel quadro della dichiarazione di affidabilità	10.2-10.35
Introduzione	10.2-10.15
Estensione dell'audit	10.4-10.5
Caratteristiche specifiche del settore	10.6-10.9
Principali rischi connessi alla legittimità e regolarità	10.10-10.15
Risultanze dell'audit	10.16-10.31
Legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti	10.16-10.19
Valutazione dei sistemi di supervisione e controllo	10.20-10.31
Conclusione generale e raccomandazioni	10.32-10.34
Elementi di monitoraggio	10.35
Risultati dell'audit del Fondo di garanzia per le azioni esterne	10.36-10.39
Risultati dell'audit della CECA in liquidazione	10.40-10.42
Seguito dato a precedenti osservazioni	10.43

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

PRESENTAZIONE

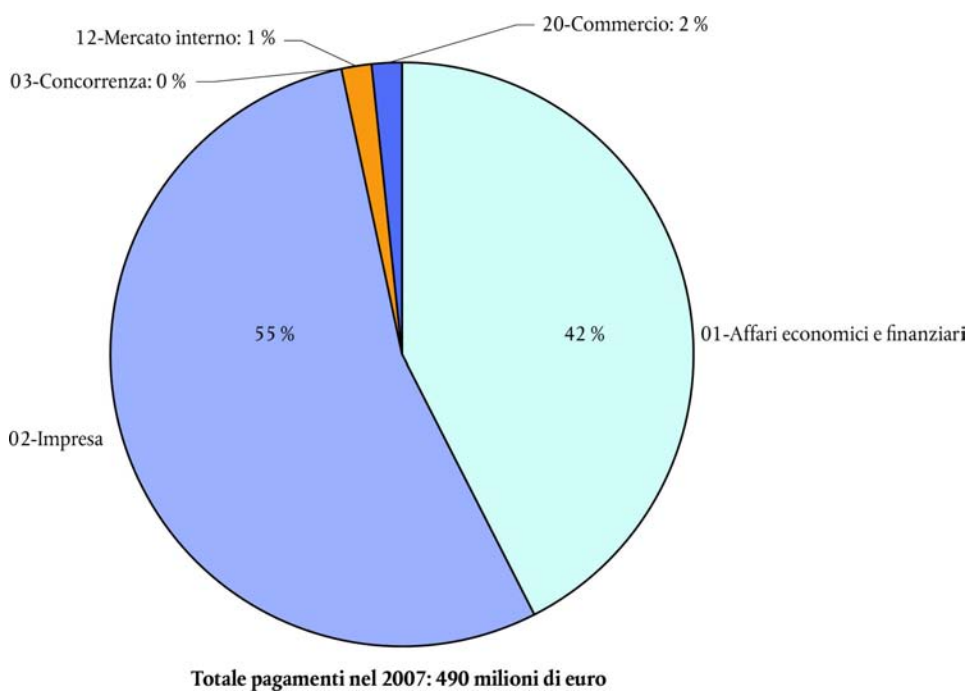
10.1. Il capitolo 10 si articola in quattro parti. In primo luogo viene presentata la valutazione specifica nel quadro della dichiarazione di affidabilità (paragrafi 10.2-10.34), seguita dai risultati degli audit periodici del Fondo di garanzia per le azioni esterne (paragrafi 10.36-10.39) e della Comunità europea del carbone e dell'acciaio in liquidazione (paragrafi 10.40-10.42). Viene esaminato infine il seguito dato a osservazioni formulate per esercizi precedenti.

VALUTAZIONE SPECIFICA NEL QUADRO DELLA DICHIARAZIONE DI AFFIDABILITÀ

Introduzione

10.2. Il presente capitolo riguarda le osservazioni della Corte sull'insieme delle politiche attinenti al settore Affari economici e finanziari che comprende: 01-Affari economici e finanziari, 02-Imprese, 03-Concorrenza, 12-Mercato interno e 20-Commercio. Nel 2007, gli impegni sono ammontati complessivamente a 697 milioni di euro (639 milioni di euro nel 2006) e i pagamenti a 490 milioni di euro (501 milioni di euro nel 2006). Il **grafico 10.1** mostra la distribuzione dei pagamenti per settore. Informazioni più dettagliate sulle spese dell'esercizio sono riportate nell'**allegato I** della presente relazione.

Grafico 10.1 — Affari economici e finanziari — Ripartizione dei pagamenti per settore



Fonte: conti annuali 2007.

Nota: il titolo 03-Concorrenza ammonta in realtà allo 0,1 %.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

10.3. I due principali ambiti di attività in termini di pagamenti sono rappresentati dai settori Impresa (266 milioni di euro) e Affari economici e finanziari (208 milioni di euro). L'esecuzione di bilancio per l'esercizio finanziario 2007 ha incluso nuovi programmi pluriennali a titolo del quadro finanziario 2007-2013. I pagamenti relativi a questi nuovi programmi sono tuttavia ancora limitati, ma aumenteranno gradualmente nei prossimi esercizi.

Estensione dell'audit

10.4. La valutazione specifica si basa su:

- a) test di convalida su un campione statisticamente rappresentativo comprendente un'operazione di impegno e 55 operazioni di pagamento eseguite dalla Commissione nel 2007. Si è proceduto inoltre alla valutazione delle procedure adottate in occasione di inviti a presentare proposte o di bandi di gara;
- b) una valutazione dei seguenti sistemi di supervisione e controllo:
 - verifiche documentali ex ante per i pagamenti relativi a contratti di appalto stipulati dalla Commissione;
 - verifiche documentali ex ante sui pagamenti di sovvenzioni eseguiti dalla Commissione;
 - certificazione dell'audit delle dichiarazioni di spesa dei progetti da parte di revisori indipendenti;
 - controlli ex post nell'ambito della strategia comune di revisione per il sesto programma quadro (6 PQ).

10.5. Il campione statisticamente rappresentativo di 55 operazioni di pagamento includeva 15 pagamenti di anticipi e 40 pagamenti intermedi, finali o pagamenti unici; tra queste 40 operazioni di pagamento, 8 sono state oggetto di controlli a livello del beneficiario. Per questi 8 pagamenti intermedi e finali, è stato possibile reperire sufficienti documenti probatori soltanto in occasione di visite in loco. Per le restanti operazioni di pagamento, il controllo ha potuto essere svolto sulla base della documentazione disponibile presso la Commissione.

Caratteristiche specifiche del settore

10.6. L'audit ha preso in esame i pagamenti eseguiti per un numero consistente di politiche o (sotto)programmi diversi. La **tabella 10.1** mostra tutti quelli che hanno comportato pagamenti superiori ai 20 milioni di euro ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Nessun pagamento per i settori Concorrenza, Mercato interno e Commercio superava tale importo.

Tabella 10.1 — Pagamenti superiori ai 20 milioni di euro eseguiti per i settori o i (sotto)programmi principali nel settore sottoposto a controllo nel 2007

Titolo bilancio	Politica o (sotto)programma	Pagamenti 2007 (milioni di euro)	in % dei pagamenti totali
02	Sesto programma quadro per la ricerca e lo sviluppo tecnologico	75,60	15,4 %
01	Strumenti finanziari nell'ambito del programma pluriennale (MAP)	71,60	14,6 %
01	Strumenti finanziari nell'ambito del programma quadro per la competitività e l'innovazione (CIP)	71,40	14,6 %
02	Finanziamento delle Agenzie tradizionali	52,40	10,7 %
01	Aumento di capitale FEI	30,63	6,3 %
02	Settimo programma quadro per la ricerca e lo sviluppo tecnologico	28,01	5,7 %
01	Assistenza macroeconomica	20,21	4,1 %
02	Erogazione interoperabile di servizi paneuropei di governo elettronico alle amministrazioni pubbliche, alle imprese e ai cittadini (IDABC)	20,16	4,1 %
Totale		370,01	75,5 %

10.7. La maggior parte dei pagamenti riguarda sovvenzioni ai beneficiari finali. Tuttavia, per una quota significativa delle operazioni di pagamento controllate, le spese sottostanti sono state sostenute dopo l'espletamento di procedure di appalto. All'interno del campione di operazioni di pagamento sottoposto a verifica di convalida, le 29 operazioni di pagamento selezionate riguardavano il versamento di sovvenzioni e altre otto operazioni di pagamento riguardavano conti fiduciari a titolo del programma pluriennale (MAP) e del programma quadro per la competitività e l'innovazione (CIP). I pagamenti relativi a contratti stipulati a seguito di gare d'appalto riguardavano 15 delle operazioni di pagamento controllate. Le altre tre operazioni di pagamento verificate riguardavano la partecipazione all'aumento di capitale del Fondo europeo per gli investimenti (FEI).

10.8. Le spese sono soggette per lo più a una gestione diretta e centralizzata. Tuttavia, i programmi principali nell'ambito del settore Affari economici e finanziari, ossia gli strumenti finanziari a titolo del MAP e del CIP, sono gestiti, rispettivamente, con il metodo della gestione indiretta centralizzata o della gestione concorrente. Questi programmi sono gestiti dal FEI nel quadro degli «Accordi di amministrazione fiduciaria».

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

10.9. Data la specificità di questi strumenti finanziari, l'audit dei pagamenti della Commissione al FEI ha riguardato unicamente il trasferimento di fondi verso i conti fiduciari ⁽²⁾. Questi conti fiduciari sono stati utilizzati dal FEI per finanziare l'attuazione dei programmi.

Principali rischi connessi alla legittimità e regolarità

10.10. Alcune sovvenzioni sono pagate previa presentazione di dichiarazioni di spesa da parte dei beneficiari ⁽³⁾. Il principale rischio per la legittimità e regolarità delle sovvenzioni è dovuto alla presentazione di dichiarazioni di spesa eccessive, senza che ciò venga individuato dai controlli della Commissione.

10.10. *Il rischio che i beneficiari presentino dichiarazioni di spesa eccessive deriva in ampia misura dalla complessità intrinseca dei meccanismi di finanziamento previsti dal quadro normativo applicabile, che si fondano sul rimborso delle spese effettive. Gli errori che ne risultano possono essere individuati principalmente eseguendo audit in loco e controlli documentali. La Commissione ha pertanto adattato il suo sistema di controllo interno per rafforzare la garanzia della legittimità e regolarità della spesa su base pluriennale, aumentando il numero di audit ed estendendo notevolmente la copertura in termini di bilancio.*

L'impatto del programma pluriennale di audit aumenterà gradualmente durante il quadriennio di attuazione.

10.11. Questo rischio è considerato elevato. A causa del numero significativo di dichiarazioni di spesa, la Commissione non è in grado di procedere al controllo in loco a livello del beneficiario di ciascuna di esse. Questo vale in particolare per i progetti di ricerca finanziati nel settore Impresa a titolo del quinto e sesto programma quadro. Per le altre spese destinate alla ricerca, si veda anche il capitolo 7 della presente relazione annuale.

10.12. Una diversa valutazione del rischio si applica alle altre sovvenzioni incluse nel campione. Le sovvenzioni a titolo dell'assistenza macroeconomica sono versate ai bilanci nazionali di paesi terzi che hanno realizzato significativi progressi nell'attuazione dei programmi economici. Non è richiesta la presentazione di dichiarazioni di spesa alla Commissione. In questo caso, il rischio di pagamenti illegittimi o irregolari è limitato.

⁽²⁾ Questi programmi comprendono garanzie finanziarie e attività di investimento a favore di piccole e medie imprese (PMI). Per l'attuazione dei programmi, i fondi sono trasferiti dal bilancio generale a conti fiduciari per coprire eventuali pagamenti futuri. Questi pagamenti potrebbero essere eseguiti durante l'attuazione del programma anche diversi anni dopo il trasferimento iniziale verso i fondi fiduciari e potrebbero essere oggetto di controlli specifici da parte della Corte. Si veda anche la relazione annuale sull'esercizio finanziario 2003, paragrafi 10.5-10.27 (GU C 293 del 30.11.2004).

⁽³⁾ Nelle operazioni di pagamento controllate, ciò ha riguardato le sovvenzioni a titolo del quinto e sesto programma quadro e una sovvenzione a titolo del MAP.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

10.13. Similmente, i pagamenti ai conti fiduciari per gli strumenti finanziari a titolo del MAP e del CIP nonché i finanziamenti alle agenzie, non sono considerati operazioni ad alto rischio in termini di legittimità e regolarità.

10.14. I contratti d'appalto prevedono generalmente il pagamento di prezzi fissi per la fornitura di beni e la prestazione di servizi (ad esempio, i principali pagamenti per IDABC). I rischi principali derivano dal fatto che le merci fornite e i servizi prestati non siano conformi alle clausole contrattuali e che ciò non venga rilevato nel corso dei controlli della Commissione. Questo rischio non è ritenuto elevato, in considerazione delle misure di controllo poste in essere.

10.15. Infine, anche i pagamenti per la partecipazione all'aumento di capitale del FEI non sono considerati ad alto rischio in termini di legittimità e regolarità.

Risultanze dell'audit

Legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti

10.16. La Corte ha individuato errori riguardanti la legittimità e/o la regolarità in quattro delle 55 operazioni di pagamento verificate. In tre operazioni di pagamento, le verifiche documentali ex ante condotte dalla Commissione non avrebbero potuto individuare tali errori (cfr. paragrafo 10.24). Queste tre operazioni di pagamento non corrette erano finanziate a titolo del quinto o del sesto programma quadro per la ricerca e lo sviluppo tecnologico. In tutte e tre le operazioni di pagamento sono stati rilevati errori gravi sia quantificabili che non quantificabili ⁽⁴⁾. I tipi di errori rilevati in tale contesto sono in linea con quelli menzionati nel capitolo 7.

10.17. Tali errori si sono prodotti nel contesto di un quadro giuridico complesso che prevede numerosi (e non sempre chiari) criteri di ammissibilità ⁽⁵⁾ delle spese. Gli errori individuati nelle tre operazioni in causa erano dovuti a:

- inadeguatezza o mancanza della documentazione a sostegno delle spese dichiarate (ad esempio, le registrazioni delle ore di lavoro prestate per comprovare le spese sostenute per il personale o adeguati documenti giustificativi per le spese di viaggio);

10.16. *La Commissione conviene che i tre errori quantificabili individuati nelle operazioni di pagamento finanziate a titolo del programma quadro per la ricerca sono rilevanti. La Commissione sottolinea che la Corte reputa «gravi» tutti gli errori uguali o superiori al 2 %.*

La Commissione sta prendendo i provvedimenti necessari per recuperare gli importi dei finanziamenti relativi alle spese non ammissibili.

⁽⁴⁾ Un errore è considerato «grave» se l'importo inficiato dall'errore è pari o superiore al 2 % del valore dell'operazione.

⁽⁵⁾ Cfr. relazione annuale sull'esercizio finanziario 2006, paragrafo 7.11 (GU C 273 del 15.11.2007).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- utilizzo di preventivi di spesa: una pratica, questa, che non rispetta le clausole contrattuali che prevedono l'imputazione dei soli costi effettivi;
- dichiarazione di spese sostenute al di fuori del periodo di ammissibilità;
- dichiarazione di spese non direttamente correlate al progetto finanziato e
- inclusione di varie spese non ammissibili (ad esempio, l'imposta sul valore aggiunto).

10.18. Il quarto pagamento si riferiva a una procedura d'appalto per la quale la decisione di aggiudicazione è stata annullata dal Tribunale di primo grado nel marzo 2008 ⁽⁶⁾. Tale annullamento ha prodotto un rischio finanziario per la Comunità europea. Questo rischio finanziario è stato perciò considerato non quantificabile.

10.19. Complessivamente, le operazioni di impegno e di pagamento verificate non presentavano errori rilevanti in termini di legittimità e regolarità. La Corte ha individuato errori in quattro operazioni di pagamento sulle 55 sottoposte a verifica. L'impatto finanziario è tuttavia al di sotto della soglia di rilevanza del 2 %.

Valutazione dei sistemi di supervisione e controllo

Circuiti finanziari e verifiche documentali ex ante sui contratti d'appalto

10.20. La Corte ha svolto una valutazione dei circuiti finanziari esistenti presso le direzioni generali principalmente coinvolte nell'attuazione delle politiche nei settori Affari economici e finanziari, Impresa e Mercato interno ⁽⁷⁾. È stata verificata la coerenza dei circuiti finanziari applicati e l'adeguatezza delle verifiche documentali ex ante per ciascuna delle 15 operazioni di pagamento basate su procedure di appalto (cfr. paragrafo 10.7) nonché per le operazioni di pagamento relative all'aumento di capitale del FEI. Sono stati eseguiti test supplementari sui controlli presso la direzione generale principalmente responsabile del settore Mercato interno, dal momento che il campione non includeva operazioni relative a tale politica.

⁽⁶⁾ Causa T-345/03.

⁽⁷⁾ L'audit si è limitato alle due direzioni generali responsabili dei gruppi di politiche di più ampia portata e a una per le politiche meno estese. Gli altri due gruppi di politiche di minor portata, Concorrenza e Commercio, saranno oggetto di controlli nei prossimi anni.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

10.21. La Corte ha rilevato che i circuiti finanziari e le verifiche documentali ex ante sui contratti d'appalto sono generalmente strutturate in modo tale da prevenire pagamenti illegittimi e/o irregolari. Anche se in un caso i controlli ex ante non hanno individuato l'errore rilevato dalla Corte, i sistemi di supervisione e controllo relativi agli appalti sono risultati efficaci.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

10.21. *La Commissione concorda sul fatto che i circuiti finanziari e le verifiche documentali ex ante sui contratti d'appalto sono generalmente strutturati in modo tale da prevenire pagamenti illegittimi e irregolari, e che i sistemi di supervisione e controllo relativi agli appalti sono risultati efficaci.*

Verifiche documentali ex ante per i principali programmi di sovvenzione

10.22. Per i pagamenti intermedi e finali delle sovvenzioni basati su dichiarazioni di spesa, la Commissione esegue verifiche documentali ex ante delle dichiarazioni di spesa presentate dai beneficiari prima di rimborsare la spesa dichiarata. Per le sovvenzioni il cui pagamento non è basato su dichiarazioni di spesa, viene verificata la conformità alle condizioni di concessione della sovvenzione. La valutazione della Corte ha riguardato le verifiche documentali ex ante eseguite per ciascuna operazione di pagamento che comportasse pagamenti intermedi o finali di sovvenzioni incluse nel campione (23 operazioni di pagamento).

10.23. Dalla valutazione è emerso che sono state usate liste di controllo e fogli di calcolo adeguati per le sovvenzioni basate su dichiarazioni di spesa ⁽⁸⁾. Tali strumenti hanno contribuito all'individuazione di errori relativi all'esattezza e, in misura minore, all'ammissibilità e alla realtà.

10.24. Per quanto riguarda soprattutto i progetti finanziati nell'ambito dei programmi quadro, le verifiche documentali ex ante sono intrinsecamente limitate e rappresentano perciò una lacuna del sistema. Di conseguenza, la Commissione può fare affidamento unicamente su una certificazione di audit e/o su controlli ex post per una verifica dell'ammissibilità e della realtà (cfr. paragrafi 10.11, 10.16 e 10.27-10.31).

⁽⁸⁾ Si fa riferimento alle operazioni di pagamento finanziate a titolo del programma pluriennale (1 operazione di pagamento), del quinto programma quadro (1 operazione di pagamento) e del sesto programma quadro (7 operazioni di pagamento).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

10.25. Il regolamento finanziario dispone che la stessa spesa non possa essere finanziata due volte dal bilancio generale ⁽⁹⁾. Per i progetti finanziati a titolo dei programmi quadro sulla base di dichiarazioni di spesa, la Commissione non è attualmente in grado di svolgere verifiche documentali ex ante in modo coerente. Non è stata ancora costituita una banca dati completa a livello dell'intera Commissione, che contenga i dati di tutti i beneficiari e che consenta di svolgere verifiche più efficaci.

10.26. Per quanto riguarda le altre sovvenzioni e i pagamenti a conti fiduciari inclusi nel campione ⁽¹⁰⁾, la Corte ha constatato che esistono liste di controllo e fogli di calcolo adeguati. Le verifiche documentali ex ante eseguite garantiscono in generale la legittimità e la regolarità dei pagamenti.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

10.25. *I richiedenti a titolo dei programmi quadro per la ricerca ⁽¹⁾ devono dichiarare che il progetto proposto non riceve altri cofinanziamenti comunitari per le stesse azioni. Qualora la dichiarazione del beneficiario risulti falsa, il beneficiario può ⁽²⁾ essere escluso dagli appalti e dalle sovvenzioni finanziati dalla Comunità e può essere altresì passibile di sanzioni pecuniarie ⁽³⁾. Un beneficiario può partecipare a più progetti e imputare a ciascuno di essi spese diverse. Le spese dichiarate a titolo di altri progetti non sono in nessun caso ammissibili.*

Sebbene le DG del settore della ricerca condividano i dati sui partecipanti, la Commissione, considerata la struttura del sesto programma quadro, non è convinta che la creazione di una banca dati per i controlli ex ante come quella proposta dalla Corte eliminerebbe il rischio di un doppio finanziamento per una stessa spesa. La banca dati proposta richiederebbe che, per tutti i progetti finanziati dalla Comunità, inclusi quelli che rientrano in metodi di gestione diversi, venissero codificate tutte le linee di ogni dichiarazione di spesa di ciascun partecipante. Ad esempio, per ogni progetto dovrebbero essere registrate le ore lavorate ogni giorno su ogni progetto, qualora queste informazioni sulle spese siano previste dall'appalto. Le informazioni da inserire nella banca dati non rientrano tra quelle che di norma i beneficiari sono contrattualmente tenuti a comunicare e dovrebbero essere appositamente richieste dalla Commissione, in quanto possono essere raccolte solo durante gli audit in loco. I costi per codificare, aggiornare e verificare tali dati sarebbero proibitivi.

Per questi motivi la Commissione riduce tale rischio con audit in loco ex post. La Commissione ha introdotto un modulo di condivisione dei dati per gli audit, che consente alle DG del settore della ricerca di scambiare le informazioni sugli audit programmati e completati e che le aiuta a coordinare il loro lavoro, compresa l'individuazione delle eventuali doppie imputazioni di spese.

⁽⁹⁾ Articolo 111 del regolamento finanziario.

⁽¹⁰⁾ Si fa riferimento alle operazioni di pagamento controllate finanziate a titolo del programma quadro Competitività e innovazione (4 operazioni di pagamento), del programma pluriennale (5 operazioni di pagamento) e dell'assistenza macroeconomica (5 operazioni di pagamento).

⁽¹⁾ In applicazione del regolamento finanziario (articolo 111), che si applica per tutti i richiedenti finanziamenti comunitari, non solo per quelli nell'ambito del programma di ricerca.

⁽²⁾ Ai sensi degli articoli 94 e 96 del regolamento finanziario e dell'articolo 134 ter delle modalità di esecuzione, in particolare dell'articolo 94, lettera b), relativo alle dichiarazioni false.

⁽³⁾ Ai sensi dell'articolo 134 ter delle modalità di esecuzione.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Certificazione dell'audit per le dichiarazioni di spesa dei progetti

10.27. La normativa finanziaria UE richiede in genere che le dichiarazioni di spesa di importo superiore a una determinata soglia siano accompagnate da un certificato di audit. Nel settore preso in esame, ciò vale in particolare per il sesto programma quadro. In tali casi, le dichiarazioni di spesa devono essere certificate da un revisore esterno indipendente dal contraente o, nel caso di alcuni organismi pubblici, da un pubblico funzionario competente. Questi certificati di audit costituiscono un controllo chiave per i progetti di ricerca della Commissione, in quanto le verifiche documentali ex ante espletate dalla stessa sono per loro natura limitate (cfr. paragrafo 10.24).

10.28. La Corte ha esaminato se, in ciascuno dei progetti controllati a livello del beneficiario e per i quali erano stati forniti certificati di audit, tale controllo avesse effettivamente ridotto il rischio di errori connessi all'ammissibilità, la realtà e l'accuratezza.

10.29. La Corte ha riscontrato che, nei tre progetti controllati a livello del beneficiario finale, erano stati richiesti certificati di audit. Tutti questi progetti erano finanziati a titolo del quinto o del sesto programma quadro. In tutti e tre i casi, il revisore che ha rilasciato la certificazione ha formulato un giudizio senza riserve, mentre la Corte ha rilevato errori gravi quantificabili. Inoltre, in un caso, vi erano dubbi sull'indipendenza del revisore in quanto la persona che aveva certificato i conti ne aveva, in parte, curato la compilazione.

10.30. Tale risultato è in linea con i risultati del precedente esercizio ⁽¹¹⁾ nonché con quelli della valutazione della stessa Commissione. La Corte ha rilevato che su 95 contratti sottoposti a controlli ex post nel settore Impresa, 38 casi presentavano errori a livello del beneficiario anche se erano stati rilasciati certificati di audit ⁽¹²⁾. Ciò indica che i certificati di audit rappresentano uno strumento di controllo solo parzialmente affidabile.

10.29. *La Commissione conviene che i tre errori quantificabili individuati nelle operazioni di pagamento finanziate a titolo del programma quadro per la ricerca sono rilevanti.*

La Commissione ha informato il beneficiario delle disposizioni del sesto programma quadro in materia di indipendenza dei revisori incaricati della certificazione e lo ha invitato a provvedere affinché le dichiarazioni di spesa siano certificate da un revisore indipendente.

10.30. *La Commissione concorda sul fatto che l'affidabilità della certificazione di audit prevista dal sesto programma quadro non è del tutto soddisfacente, considerato il livello residuale di errori rilevati negli audit. Ciononostante, il livello globale di errori nel sesto programma quadro è inferiore a quello riscontrato nelle dichiarazioni di spesa non certificate relative al quinto programma quadro. Ciò indica che i certificati di audit contribuiscono a migliorare l'esattezza delle dichiarazioni di spesa.*

Per quanto riguarda il sesto programma quadro, non esiste un modello obbligatorio di certificato. Tuttavia il modello proposto è stato usato per la maggior parte dei certificati di audit presentati.

⁽¹¹⁾ Cfr. relazione annuale sull'esercizio finanziario 2006, paragrafo 7.17.

⁽¹²⁾ Cifre tratte da una base dati interna della Commissione sui risultati degli audit ex post ultimati nel 2007 per il settore Impresa e relativa a progetti finanziari a titolo del sesto programma quadro.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

In relazione al settimo programma quadro, la Commissione ha migliorato ulteriormente l'affidabilità dei certificati di audit usando «procedure concordate» che descrivono in dettaglio il lavoro di audit che i revisori incaricati della certificazione devono svolgere e che promuovono una certificazione facoltativa delle metodologie di calcolo delle spese.

Controlli ex post nell'ambito della strategia comune di revisione per il sesto programma quadro

10.31. Le risultanze della Corte per quanto riguarda i progetti finanziari a titolo del sesto programma quadro nel settore Impresa sono simili a quelle riportate nel capitolo 7.

Conclusione generale e raccomandazioni

10.32. Sulla base del lavoro di audit svolto, la Corte conclude che il settore Affari economici e finanziari non presenta errori rilevanti. Tiene tuttavia a sottolineare che gli errori descritti nei paragrafi 10.16 e 10.17, benché non rilevanti ai fini della legittimità e regolarità delle operazioni del settore nel suo insieme, meritano ulteriore attenzione.

10.33. Per quanto riguarda i sistemi di supervisione e controllo del settore Affari economici e finanziari, la Corte li giudica efficaci. Tiene tuttavia a sottolineare che le carenze descritte nei paragrafi 10.24 e 10.25, nonché 10.27-10.31, benché non rilevanti ai fini della legittimità e regolarità delle operazioni del settore nel suo insieme, meritano ulteriore attenzione.

10.34. La Commissione dovrebbe adottare in genere misure adeguate per quanto riguarda l'esecuzione dei pagamenti relativi ai contratti per la ricerca, al fine di:

- applicare norme finanziarie semplificate in materia di ammissibilità delle spese;

10.34.

- *La Commissione concorda sulla necessità di un'ulteriore semplificazione in materia di ammissibilità delle spese, in particolare quelle per il personale e le spese indirette. Richiama l'attenzione sui limiti legali del settimo programma quadro e sulle difficoltà nella definizione degli importi o tassi forfettari che sono rappresentativi.*

Inoltre la certificazione ex ante della metodologia di calcolo delle spese introdotta nel settimo programma quadro rappresenta un importante passo avanti verso la semplificazione.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- continuare a fornire assistenza ai beneficiari e ai revisori nella procedura di certificazione e accertare l'effettiva attuazione delle misure introdotte per migliorare la certificazione delle dichiarazioni di spesa per il settimo programma quadro;
- richiamare l'attenzione dei beneficiari sul fatto che i revisori scelti devono essere indipendenti e non devono certificare dichiarazioni di spesa da loro interamente o parzialmente compilate;
- costituire una base dati che permetta di verificare in modo coerente se una stessa spesa è stata finanziata due volte a titolo del bilancio generale.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Per quanto riguarda lo sviluppo di meccanismi alternativi di finanziamento per il futuro (come il finanziamento basato sugli importi forfettari e sui risultati), la Commissione è pronta al dialogo con la Corte e le altre parti interessate.

- *In relazione al settimo programma quadro, la Commissione ha migliorato l'affidabilità dei certificati di audit usando «procedure concordate» che descrivono in dettaglio il lavoro di audit che i revisori incaricati della certificazione devono svolgere.*

La Commissione sta inoltre promuovendo la certificazione facoltativa delle metodologie di calcolo delle spese in base alle misure di esecuzione, che sono in fase di ultimazione.

- *La Commissione accetta questa raccomandazione.*

- *Sebbene le DG del settore della ricerca condividano i dati sui partecipanti, la Commissione non è convinta che, allo stadio attuale della tecnologia, la creazione di una banca dati per i controlli ex ante come quella proposta dalla Corte eliminerebbe il rischio di un doppio finanziamento per una stessa spesa. La banca dati proposta richiederebbe che, per tutti i progetti finanziati dalla Comunità, inclusi quelli che rientrano in metodi di gestione diversi, venissero codificate tutte le linee di ogni dichiarazione di spesa di ciascun partecipante. Ad esempio, per ogni progetto dovrebbero essere registrate le ore lavorate ogni giorno su ogni progetto, qualora queste informazioni sulle spese siano previste dall'appalto. Le informazioni da inserire nella banca dati non rientrano tra quelle che di norma i beneficiari sono contrattualmente tenuti a comunicare e dovrebbero essere appositamente richieste dalla Commissione, in quanto possono essere raccolte solo durante gli audit in loco. I costi per codificare, aggiornare e verificare tali dati sarebbero proibitivi e le implicazioni in termini di protezione dei dati sarebbero gravi.*

Per questi motivi la Commissione riduce tale rischio con audit in loco ex post. La Commissione ha introdotto un modulo di condivisione dei dati per gli audit, che consente alle DG di scambiare le informazioni sugli audit programmati e completati e che le aiuta a coordinare il loro lavoro, compresa l'individuazione delle eventuali doppie imputazioni di spese.

Elementi di monitoraggio

10.35. Cfr. **allegato 10.1**.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

RISULTATI DELL'AUDIT DEL FONDO DI GARANZIA PER LE AZIONI ESTERNE

10.36. L'obiettivo del Fondo di garanzia per le azioni esterne ⁽¹³⁾ («il Fondo»), che garantisce i prestiti a paesi terzi, consiste nel rimborsare i creditori della Comunità ⁽¹⁴⁾ in caso di inadempienza del beneficiario ed evitare di ricorrere direttamente al bilancio comunitario. La gestione amministrativa del Fondo è attuata dalla direzione generale degli Affari economici e finanziari (ECFIN), mentre la BEI è responsabile della gestione della tesoreria ⁽¹⁵⁾. Al 31 dicembre 2007, le risorse totali del Fondo ammontavano a 1 152 milioni di euro, rispetto ai 1 379 milioni di euro al 31 dicembre 2006. Tale differenza è principalmente dovuta al fatto che al bilancio generale sono stati riversati 261 milioni di euro a seguito dell'adesione all'UE di Romania e Bulgaria il 1° gennaio 2007 ⁽¹⁶⁾.

10.37. Dal 1° gennaio 2007, il meccanismo di finanziamento del Fondo è stato modificato da ex ante a ex post e prevede soltanto un unico versamento annuale al Fondo. Per evitare esborsi consistenti a carico del bilancio generale in caso di inadempienze per prestiti o prestiti garantiti, è stato introdotto un meccanismo di lisciatura che dovrebbe limitare i pagamenti annuali al Fondo a carico del bilancio a 200 milioni di euro. Nel 2007 il Fondo non ha ricevuto alcuna richiesta di garanzia.

10.38. La BEI applica un indice di riferimento al Fondo di garanzia. Anche se la performance annuale del portafoglio del Fondo nel 2007 è stata del 3,1 %, essa risulta comunque di - 0,16 % al di sotto dell'indice di riferimento.

10.38. *La grave crisi finanziaria che da agosto 2007 colpisce i mercati si è inevitabilmente ripercossa sui valori di mercato e, di conseguenza, sulla performance. Durante la crisi in corso, i portafogli di obbligazioni con rischio di credito più elevato rispetto al loro benchmark hanno subito perdite relative dovute all'aumento degli spread causato dalla «fuga verso la qualità» rappresentata dai titoli di Stato a «tripla A».*

Sebbene l'indice di riferimento non sia stato raggiunto, la performance annuale positiva assoluta del 3,1 % regge bene il confronto con i fondi obbligazionari globali gestiti in larga misura da privati, molti dei quali hanno registrato una performance totale negativa.

⁽¹³⁾ Regolamento (CE, Euratom) n. 2728/94 del Consiglio, del 31 ottobre 1994 che istituisce un Fondo di garanzia per le azioni esterne (GU L 293 del 12.11.1994, pag. 1), modificato da ultimo dal regolamento (CE, Euratom) n. 89/2007 (GU L 22 del 31.1.2007, pag. 1).

⁽¹⁴⁾ Principalmente la BEI, ma anche i prestiti esterni dell'Euratom e i prestiti per l'assistenza macrofinanziaria (AMF) a paesi terzi.

⁽¹⁵⁾ Accordo di gestione tra la BEI e la Comunità europea, modificato da ultimo il 28 aprile 2002 e l'8 maggio 2002. Un nuovo accordo aggiuntivo è stato firmato il 25 febbraio 2008.

⁽¹⁶⁾ Dal momento che le garanzie e i prestiti degli Stati membri non sono coperti dal Fondo, gli importi relativi ai paesi in via d'adesione hanno dovuto essere riversati al bilancio generale.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

10.39. Dall'audit della Corte è emerso che il Fondo di garanzia è stato gestito in modo soddisfacente nel corso del 2007.

RISULTATI DELL'AUDIT DELLA CECA IN LIQUIDAZIONE

10.40. Dopo la scadenza del trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, il 23 luglio 2002, le attività e le passività della CECA sono state trasferite alla Comunità europea ⁽¹⁷⁾. Il valore netto di queste attività, denominato Comunità europea del carbone e dell'acciaio in liquidazione (CECA in liquidazione), è destinato al finanziamento della ricerca in settori correlati all'industria del carbone e dell'acciaio.

10.41. La liquidazione delle operazioni finanziarie della CECA in liquidazione procede secondo la normativa, che include gli orientamenti finanziari pluriennali.

10.42. Al 31 dicembre 2007, le attività totali della CECA in liquidazione ammontavano a 2 152 milioni di euro, rispetto ai 2 174 milioni di euro al 31 dicembre 2006. Il profitto netto per il 2007 è stato di 5,3 milioni di euro rispetto ai 23,8 milioni di euro nel 2006. Tale diminuzione è stata principalmente dovuta a una perdita nelle vendite di obbligazioni disponibili per la vendita (AFS) e ad altri oneri finanziari ⁽¹⁸⁾. La performance del portafoglio della CECA in liquidazione è stata del 2,13 % per l'intero esercizio 2007, mentre il *benchmark* utilizzato come indice di riferimento per la CECA in liquidazione è stato del 2,75 %. La performance relativa annuale è stata quindi del - 0,62 % e perciò al di là del livello definito accettabile dalla Commissione (- 0,44 %).

10.42. Il calo dei profitti (18 milioni di euro) ha riguardato le operazioni di liquidazione («CECA in liquidazione») ed è principalmente dovuto al calo degli importi totali degli impegni annullati collegati al bilancio operativo (7 milioni di euro) e all'aumento di altri oneri finanziari (11 milioni di euro) collegati ai calcoli del valore netto attuale.

Lo *spread range* è un meccanismo di monitoraggio gestionale che serve per valutare il comportamento del portafoglio della CECA in liquidazione rispetto al *benchmark* in tempi normali.

In un contesto di crisi, come la crisi dei subprime in corso dall'agosto 2007, gli *spread* dovrebbero registrare un andamento anormale e quindi non dovrebbero rientrare nei range calcolati in base ai dati storici relativi ai periodi di assenza di crisi.

Sebbene l'indice di riferimento non sia stato raggiunto, la performance annuale positiva assoluta del 2,13 % regge bene il confronto con i fondi obbligazionari globali gestiti in larga misura da privati, molti dei quali hanno registrato una performance totale negativa.

SEGUITO DATO A PRECEDENTI OSSERVAZIONI

10.43. Cfr. **allegato 10.2**.

⁽¹⁷⁾ Protocollo relativo alle conseguenze finanziarie della scadenza del trattato CECA e al fondo di ricerca carbone e acciaio (GU C 80 del 10.3.2001, pag. 67).

⁽¹⁸⁾ Variazione del valore attuale netto per il contributo dei nuovi Stati membri del fondo di ricerca carbone e acciaio e variazione negativa del *fair value* dei derivati finanziari.

ALLEGATO 10.1

Valutazione dei sistemi di supervisione e controllo

Sistema interessato	Controllo chiave interno				Valutazione globale
	Liste di controllo adeguate	Verifiche ex ante	Certificazione audit	Controlli ex post	
Appalti			N/A	N/A	
Sovvenzioni (eccetto che per progetti di ricerca)			N/A	N/A	
Sovvenzioni (per progetti di ricerca)					

Legenda

	Efficace
	Parzialmente efficace
	Inefficace
N/A	Non applicabile: non applicabile o non valutato

Risultati della verifica delle operazioni

Stima, sulla base di un campione, della percentuale di operazioni inficiate da errori	7,3 %
Tasso di errore	Inferiore al 2 %

ALLEGATO 10.2

Seguito dato a precedenti osservazioni della Corte

Osservazioni della Corte	Misure adottate	Analisi della Corte	Risposta della Commissione
<i>Chiusura progressiva delle operazioni su capitale di rischio</i>			
Nella relazione annuale sull'esercizio finanziario 2005, paragrafi 11.6-11.13, la Corte riferiva sulla chiusura progressiva di cinque operazioni su capitale di rischio: lo European Community Investment Partners (ECIP) gestito dalla DG AIDCO, i programmi MEDIA gestiti dalla DG INFSO e tre programmi gestiti dalla DG ECFIN (Venture consort, Eurotech Capital Programme e Joint Venture Programme). La Corte aveva formulato le seguenti osservazioni principali:			
<i>Programma ECIP</i>			
La Commissione non aveva compiuto progressi significativi nella chiusura del programma e 1 276 tra i fascicoli più problematici erano ancora aperti. In molti fascicoli mancavano informazioni finanziarie fondamentali. Non era stato dato alcun seguito a pagamenti erroneamente eseguiti e alcuni ordini di recupero non erano stati emessi oppure non ne era stata seguita l'esecuzione. Nel marzo 2006, l'unità preposta dell'Ufficio di cooperazione EuropeAid stimava che gli importi ancora da recuperare ammontassero a 21 milioni di euro.	Nella risposta la Commissione annunciava che entro la fine del 2006 tutti i fascicoli sarebbero stati analizzati e che la Commissione sarebbe stata in grado di fornire rendiconti finanziari esaurienti e affidabili. Nel frattempo, sono state introdotte nuove liste di controllo semplificate per la chiusura dei fascicoli. Al 31.12.2007, 77 fascicoli ECIP erano ancora aperti, per un importo globale di 6,1 milioni di euro, oggetto di una riduzione di valore di 4,7 milioni di euro.	Nonostante i progressi compiuti nella chiusura dei fascicoli, la Corte non è ancora in grado di confermare l'affidabilità e l'eshaustività dei rendiconti finanziari relativi all'ECIP, principalmente a causa di incertezze connesse alla chiusura delle azioni (azioni legali in corso, intermediari finanziari che hanno perso i contatti con un beneficiario) e valutazioni incoerenti a causa di riduzioni di valore non corrette. Non è possibile indicare la data finale per la liquidazione del programma ECIP.	La liquidazione del programma ECIP è proseguita nel 2007 e nella prima parte del 2008. A fine maggio 2008 rimanevano da chiudere 30 azioni (contro oltre 1 700 fascicoli aperti nel marzo 2005). Da allora la Commissione ha recuperato più di 31,5 milioni di euro. Per rintracciare alcuni partner sono state necessarie indagini complesse che hanno richiesto molto tempo. Durante tali indagini, le cifre sono state riviste in seguito alle informazioni scoperte presso i partner. Tali valori sono spesso messi in discussione e la contabilità è aggiornata solo quando il livello di affidabilità è accettabile.
<i>Programmi MEDIA</i>			
I prestiti e le sovvenzioni concessi all'industria audiovisiva sono stati soggetti a condizioni particolarmente complesse, che richiedono un monitoraggio costante e prolungato nel tempo. Fino alla fine del 2005, il programma MEDIA II è stato amministrato da un ufficio di assistenza tecnica (UAT) per conto della Commissione. La Corte ha riscontrato che, per le operazioni finanziarie anteriori al 2001, i servizi della Commissione non disponevano di informazioni contabili dettagliate per il programma né di certificati di audit specifici relativi alle operazioni finanziarie in causa. Per le operazioni più recenti, la documentazione era spesso incompleta e non era stato svolto un adeguato monitoraggio, per cui, in taluni casi, gli ordini di recupero non erano stati emessi con tempestività.	Il 1° gennaio 2006 la nuova Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura (EACEA) è subentrata nella gestione del programma MEDIA. L'EACEA ha introdotto procedure specifiche, ha potenziato il monitoraggio, ha provveduto a uniformare la documentazione dei fascicoli e ha creato una base dati destinata a fornire la situazione finanziaria dettagliata di ciascun fascicolo.	Il data base utilizzato per gestire i programmi MEDIA, che ammontano a 35,5 milioni di euro e sono oggetto di una riduzione di valore di 24,85 milioni di euro, costituisce un risultato importate. Tuttavia, sono state riscontrate imprecisioni in questo data base e sono ancora necessari miglioramenti.	La Commissione prende atto dell'osservazione della Corte riguardo alla creazione della banca dati. La Commissione riconosce che le constatazioni della Corte hanno portato a ridurre la valutazione dei crediti potenziali a 35,0 milioni di euro (anziché 35,5 milioni di euro). La Commissione conta di riesaminare tali crediti per determinare se il carattere potenziale sia tale da modificare i principi contabili adottati finora.

Osservazioni della Corte	Misure adottate	Analisi della Corte	Risposta della Commissione
<i>Programmi ECFIN</i>			
Dall'audit dei tre programmi gestiti dalla DG ECFIN (Venture Consort, Eurotech Capital Programme e Joint Venture Programme) sono emerse carenze nella gestione, nel monitoraggio e nella chiusura dei programmi.	Nella risposta, la Commissione fa riferimento all'attuazione di una strategia proattiva generale finalizzata alla chiusura dei restanti fascicoli e ritiene di disporre di ragionevoli garanzie riguardo all'esattezza ed esaustività delle cifre relative ai tre programmi.	Alla fine del 2007, il programma Eurotech è stato interamente chiuso. Per Venture Consort, vi sono due progetti aperti, per un contributo originario di 0,4 milioni di euro e per Joint Venture Programme ci sono quattro progetti aperti, per un investimento iniziale di 1,1 milioni di euro. Gli importi sono stati completamente svalutati ed i conti sono stati confermati dalla Corte.	<i>La Commissione concorda con l'analisi della Corte sulla situazione a fine 2007. Nel frattempo, nel 2008 la Commissione ha chiuso altri due progetti, uno nel quadro di Venture Consort e l'altro nel quadro di Joint Venture Programme.</i>

CAPITOLO 11

Spese amministrative e di altra natura ⁽¹⁾

INDICE

	<i>Paragrafi</i>
Introduzione	11.1-11.4
Caratteristiche specifiche delle spese amministrative e di talune spese operative	11.3-11.4
Valutazione specifica nel quadro della dichiarazione di affidabilità	11.5-11.25
Estensione dell'audit	11.5
Osservazioni specifiche	11.6-11.25
Fattore di moltiplicazione applicabile agli stipendi	11.7-11.11
Parlamento	11.12-11.13
Consiglio	11.14
Commissione	11.15-11.18
Corte di giustizia	11.19
Corte dei conti	11.20
Comitato economico e sociale europeo	11.21
Comitato delle regioni	11.22
Mediatore europeo	11.23
Garante europeo della protezione dei dati	11.24
Conclusioni generali	11.25
Agenzie dell'Unione europea	11.26-11.27
Scuole europee	11.28-11.29

⁽¹⁾ Cfr. paragrafo 11.1.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

INTRODUZIONE

11.1. Il presente capitolo espone le constatazioni della Corte per quanto concerne le spese amministrative delle istituzioni elencate all'articolo 1 del regolamento finanziario ⁽²⁾, incluse nella rubrica 5 («Amministrazione») del «quadro finanziario» ⁽³⁾, altre spese amministrative della Commissione non incluse nella rubrica 5 sopramenzionata ⁽⁴⁾ e le spese operative inerenti ai titoli 24-27 e 29 della sezione del bilancio generale ⁽⁵⁾ riservata alla Commissione. Nel 2007 i pagamenti sono ammontati in totale a 8 230 milioni di euro. La loro ripartizione fra i settori suddetti è illustrata nel **grafico 11.1**, mentre la **tabella 11.1** ne presenta la suddivisione per istituzione.

11.2. Il capitolo riguarda, inoltre, le agenzie e gli altri organismi decentrati nonché le scuole europee.

Caratteristiche specifiche delle spese amministrative e di talune spese operative

11.3. Gli stanziamenti relativi alle spese amministrative sono gestiti direttamente dalle istituzioni e servono a pagare gli stipendi, le indennità e le pensioni del personale delle istituzioni comunitarie, nonché gli affitti, gli acquisti e spese varie.

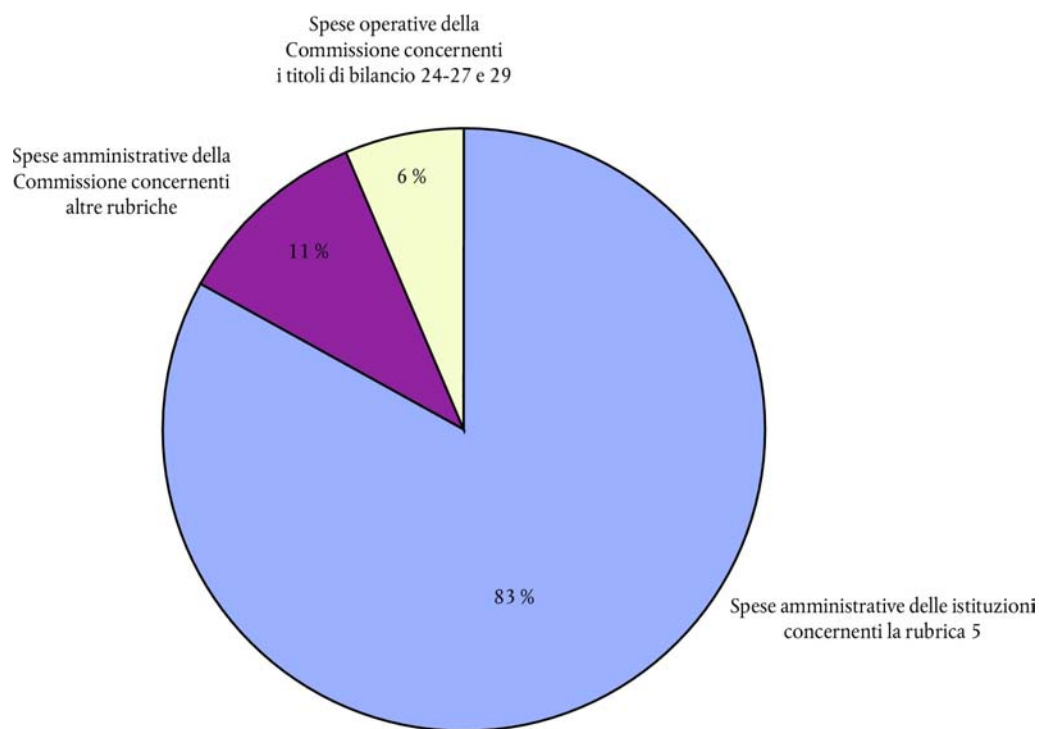
11.4. Gli errori riscontrati in occasione degli audit svolti in precedenza dalla Corte non erano rilevanti. L'**allegato 11.2** riporta il seguito dato alle osservazioni espresse in relazioni annuali precedenti.

⁽²⁾ Parlamento europeo, Consiglio, Commissione, Corte di giustizia, Corte dei conti, Comitato economico e sociale europeo, Comitato delle regioni, Mediatore europeo e Garante europeo della protezione dei dati.

⁽³⁾ Accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio e la sana gestione finanziaria (GU C 139 del 14.6.2006).

⁽⁴⁾ A norma dell'articolo 41, paragrafo 2, del regolamento finanziario, nella sezione del bilancio generale riservata alla Commissione, all'interno di ciascun titolo, gli stanziamenti amministrativi sono raggruppati in un unico capitolo. Essi figurano nel capitolo 01 di ciascun titolo. Non tutti questi stanziamenti amministrativi riguardano le spese amministrative incluse nella «rubrica 5»; alcuni riguardano infatti altre rubriche del quadro finanziario.

⁽⁵⁾ Il titolo 24 concerne la «lotta contro la frode», il titolo 25 il «coordinamento delle politiche e Servizio giuridico della Commissione», il titolo 26 l'«amministrazione della Commissione», il titolo 27 il «bilancio» e il titolo 29 le «statistiche».

Grafico 11.1 — Pagamenti per settore

Totale pagamenti effettuati nel 2007: 8 230 milioni di euro

Fonte: Conti annuali 2007.

Tabella 11.1 — Pagamenti effettuati nel 2007

	(milioni di euro)
Parlamento europeo	1 329
Consiglio	558
Commissione	4 333
Corte di giustizia	265
Corte dei conti	107
Comitato economico e sociale europeo	109
Comitato delle regioni	68
Mediatore europeo	7
Garante europeo della protezione dei dati	4
Rubrica 5 del quadro finanziario	6 780
Spese amministrative della Commissione relative ad altre rubriche ⁽¹⁾	932
Spese operative della Commissione ⁽¹⁾	518
Totale	8 230

⁽¹⁾ Per il 2006, tali spese erano coperte da altri capitoli della relazione annuale della Corte concernente tale esercizio.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

VALUTAZIONE SPECIFICA NEL QUADRO DELLA DICHIARAZIONE DI AFFIDABILITÀ

Estensione dell'audit

11.5. La Corte ha esaminato la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti i conti relativi alle spese definite al paragrafo 11.1, al fine di fornire una valutazione specifica nel quadro della dichiarazione di affidabilità. L'audit ha compreso l'esame di un campione statistico rappresentativo di 56 operazioni estratto dall'insieme delle spese suddette, nonché l'esame di campioni supplementari di operazioni concernenti aspetti in cui audit precedenti avevano rilevato rischi specifici ⁽⁶⁾. La Corte ha inoltre valutato i sistemi di supervisione e controllo posti in essere da ciascuna istituzione per accertarne la rispondenza ai requisiti del regolamento finanziario.

Osservazioni specifiche

11.6. Nel 2007, tutte le istituzioni hanno utilizzato in maniera soddisfacente i sistemi di supervisione e controllo prescritti dal regolamento finanziario e le operazioni esaminate sono risultate esenti da errori rilevanti di legittimità e regolarità. La Corte attira tuttavia l'attenzione sulle constatazioni illustrate nei paragrafi che seguono, le quali, pur non essendo rilevanti ai fini delle conclusioni generali esposte al paragrafo 11.25, dovrebbero essere prese in considerazione dalle istituzioni interessate.

Fattore di moltiplicazione applicabile agli stipendi

11.7. L'articolo 7 dell'allegato XIII dello statuto del personale, in vigore dal 1° maggio 2004, prevede l'applicazione progressiva di nuove tabelle degli stipendi mediante l'impiego di un fattore di moltiplicazione che riduce, rispetto alle nuove tabelle, più elevate, lo stipendio base mensile spettante a un funzionario assunto anteriormente al 1° maggio 2004.

11.8. In base al dettato dell'articolo 5, paragrafo 5, dello statuto del personale, «i funzionari appartenenti allo stesso gruppo di funzioni sono soggetti a identiche condizioni di assunzione e di sviluppo di carriera». Le risultanze riportate nei paragrafi seguenti indicano che, nell'applicare il fattore di moltiplicazione, tale disposizione non è stata rispettata.

11.7-11.11. RISPOSTA DEL PARLAMENTO EUROPEO

L'articolo 7 dell'allegato XIII dello statuto del personale ha introdotto un complesso meccanismo, di cui i fattori di moltiplicazione costituiscono una parte essenziale, per assicurare la transizione dalle vecchie alle nuove tabelle degli stipendi applicabili al personale permanente e temporaneo delle istituzioni europee. L'intrinseca complessità del meccanismo in questione è accentuata dal fatto che esso è contenuto in un testo che, essendo particolarmente opaco (e addirittura internamente contraddittorio), non consente un'interpretazione univoca e inequivocabile. Anche se il Parlamento avrebbe apprezzato un orientamento o un consenso interistituzionale quanto al funzionamento del meccanismo nel 2005, quando doveva mettere a punto delle regole per le proprie promozioni in attesa, un siffatto orientamento (o consenso) mancava. Nella sua applicazione del sistema il Parlamento ha tenuto conto delle enormi difficoltà e anomalie connesse a un periodo transitorio estremamente lungo (e del documento

⁽⁶⁾ Gli aspetti in questione sono l'applicazione del fattore di moltiplicazione nel calcolo delle retribuzioni del personale, l'impiego di personale contrattuale e i pagamenti effettuati mediante stanziamenti riportati.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

11.9. Dopo la prima promozione viene calcolato un nuovo fattore di moltiplicazione; il calcolo viene riefettuato ogni due anni in base agli aumenti retributivi risultanti dalla tabella degli stipendi. Nelle istituzioni diverse dal Parlamento, fintanto che il fattore di moltiplicazione ricalcolato è inferiore a 1, il personale non riceve l'intero importo dello stipendio indicato nella tabella. Dopo due anni dalla prima promozione, il Parlamento applica un fattore di moltiplicazione pari a 1 per tutti gli agenti il cui fattore di moltiplicazione, successivo alla promozione, sia inferiore a 1. Nel 2007 ciò è avvenuto in 503 casi. L'applicazione di questa procedura, diversa da quella adottata dalle altre istituzioni, ha comportato un incremento della spesa.

11.10. Quando il fattore di moltiplicazione calcolato dopo una promozione è superiore a 1, il Comitato economico e sociale mantiene tale fattore oltre i due anni successivi alla promozione, dopo il primo scatto, mentre le altre istituzioni riducono il fattore di moltiplicazione ad 1 dopo il primo scatto e convertono in termini di anzianità nello scatto la parte di tale fattore superiore a 1. Continuando ad applicare un fattore di moltiplicazione superiore a 1, anziché convertire in anzianità nello scatto il saldo superiore a 1, il Comitato economico e sociale conferisce al proprio personale un vantaggio finanziario che le altre istituzioni non concedono.

esplicativo «pre-riforma» della Commissione, che prevedeva la fine del sistema salariale duale entro il 2006). Anche se ora è chiaro che altre istituzioni hanno seguito un approccio diverso, il Parlamento riteneva valido l'obiettivo di abbreviare la durata della transizione. Va osservato che i due sistemi tendono a convergere in tempi relativamente brevi, in particolare se si tiene conto dell'impatto delle seconde promozioni. In ogni caso un adeguamento della prassi attuale potrebbe facilmente dare adito a considerevoli problemi legali.

Il segretario generale, tuttavia, designerà un gruppo di lavoro amministrativo che sarà incaricato di esaminare approfonditamente la questione e di proporre, all'occorrenza, idonei adeguamenti.

11.10. RISPOSTA DEL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE

Il Comitato prende atto che la prassi di alcune altre istituzioni consiste nel trasformare un fattore di moltiplicazione maggiore di 1, dopo il primo avanzamento di scatto, in un'anzianità «equivalente». Non è tuttavia convinto che questa prassi costituisca la migliore interpretazione dello statuto dei funzionari.

A tale proposito, il Comitato è a conoscenza di diversi reclami da parte del personale della Commissione, a norma dell'articolo 90, paragrafo 2, dello statuto dei funzionari, e di un ricorso ufficiale alla Corte di giustizia (F-22/07, L/Commissione).

Pertanto, il Comitato continua ad applicare la sua attuale prassi, in attesa della decisione della Corte. Allo scopo di salvaguardare gli interessi dell'istituzione, tutti i funzionari del Comitato interessati sono stati informati che la sua prassi attuale può essere soggetta a revisione. Il Comitato allineerà la sua prassi, se necessario in maniera retroattiva, alla summenzionata decisione. In questo modo, posto che le altre istituzioni europee facciano lo stesso, il personale del Comitato avrà un trattamento identico a quello di tutti gli altri funzionari delle istituzioni europee.

Fino ad oggi, su un totale di 237 promozioni dall'entrata in vigore del nuovo statuto dei funzionari (anni 2004, 2005, 2006 e 2007), al Comitato si sono registrati 25 casi di funzionari con un fattore di moltiplicazione maggiore di 1.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

11.11. Le disposizioni dello statuto del personale concernenti il fattore di moltiplicazione dovrebbero essere interpretate e applicate da tutte le istituzioni nello stesso modo, al fine di garantire un'applicazione legittima e regolare dello statuto da parte di tutte le istituzioni e assicurare quindi a tutto il personale un trattamento equo.

Parlamento**Pagamenti effettuati mediante stanziamenti riportati**

11.12. Il 20 dicembre 2006, il Parlamento ha firmato un contratto per la fornitura di telecamere ad alta definizione per l'edificio D5 a Bruxelles, in cui si specificava che il saldo del 30 % dell'intero costo doveva essere versato dopo la consegna e l'installazione dell'attrezzatura. Un versamento finale di 1 486 598 euro, comprensivo del 30 % suddetto (637 111 euro), è stato effettuato il 19 dicembre 2007. Nonostante l'avvenuta consegna, il documento relativo alla ricezione definitiva dell'attrezzatura, recante la data del 17 dicembre 2007, indicava che l'installazione in loco non avrebbe avuto luogo prima di giugno 2008. Il saldo (30 %) non avrebbe dovuto essere versato, in quanto non sussistevano ancora le condizioni previste dal contratto; gli stanziamenti corrispondenti riportati dal 2006 avrebbero dovuto essere annullati e, per qualsiasi pagamento da effettuare nel 2008, avrebbero dovuto essere utilizzati stanziamenti iscritti nel bilancio di tale anno.

Seguito dato a osservazioni espresse in relazioni annuali precedenti

11.13. L'audit ha dato adito a osservazioni su interventi e decisioni prese in risposta ad osservazioni espresse in passate relazioni annuali riguardo al rimborso delle spese di alloggio sostenute in occasione di missioni, nonché alle indennità di assistenza ai deputati del Parlamento europeo e al regime pensionistico complementare dei deputati, esposte nell'**allegato 11.2**.

Consiglio**Seguito dato a osservazioni espresse in relazioni annuali precedenti**

11.14. L'audit ha dato adito a osservazioni sulle azioni intraprese successivamente ad osservazioni espresse in passate relazioni annuali riguardo al pagamento dei giorni di congedo annuale supplementari non goduti, esposte nell'**allegato 11.2**.

11.12. RISPOSTA DEL PARLAMENTO EUROPEO

Il contratto di acquisto di telecamere ad alta definizione per l'edificio D5 a Bruxelles prevede il versamento finale del 30 % dell'intero costo dopo la ricezione definitiva e l'installazione dell'attrezzatura.

La ricezione è stata attestata il 17 dicembre 2007, ma l'installazione non è stata effettuata in quanto l'edificio non era disponibile.

Il versamento finale è avvenuto il 19 dicembre 2007 in considerazione degli elementi seguenti: un controllo funzionale delle singole telecamere è stato giudicato equivalente all'installazione; la garanzia contrattuale di 2 anni a partire dalla ricezione definitiva è stata prorogata di 6 mesi; il fornitore si è impegnato a installare il materiale non appena l'edificio fosse disponibile.

L'ordinatore ha ritenuto tali elementi sufficienti per procedere al pagamento finale utilizzando gli stanziamenti riportati dal 2006.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Commissione ⁽⁷⁾**Spese di locazione (DG RELEX)**

11.15. Imposte locali per un importo di circa 44 000 euro, relative a un edificio affittato da una delegazione della Commissione, sono state pagate per conto del locatore sulla base di un accordo orale, quando, ai sensi dell'articolo 88 del regolamento finanziario, i contratti devono essere conclusi per iscritto. Una richiesta di rimborso è stata presentata al locatore, benché non sotto forma di «nota di addebito» come prescritto dall'articolo 78, paragrafo 3, delle modalità di applicazione del regolamento finanziario (in particolare, senza indicare alcuna scadenza per il pagamento del debito e senza informare il debitore che, in caso di mancato pagamento entro i termini stabiliti, il recupero può essere effettuato mediante compensazione). Inoltre, non è stato emesso un ordine di recupero. L'inosservanza delle norme suddette ha messo a repentaglio gli interessi finanziari dell'Unione europea. Se la delegazione avesse emesso, a tempo debito e in maniera formalmente corretta, una nota di addebito, il credito avrebbe potuto essere recuperato mediante compensazione con il pagamento del canone di affitto annuale per il 2008.

Pagamenti su stanziamenti riportati (OIL)

11.16. Nel dicembre 2007, per evitare l'annullamento di stanziamenti riportati, l'OIL ha pagato un quinto anticipo di 55 000 euro per spese relative ai servizi e alla manutenzione di un edificio. Il contratto di affitto prevedeva solo quattro anticipi trimestrali. Dato che il pagamento di un anticipo supplementare non corrispondeva a un «obblig(o) regolarmente contratt(o)» (articolo 9, paragrafo 4, del regolamento finanziario), non avrebbe dovuto aver luogo e si sarebbe dovuto procedere all'annullamento di stanziamenti riportati per un importo corrispondente.

11.15. RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

La Commissione ammette che la delegazione interessata non ha seguito le adeguate procedure amministrative e finanziarie. I sistemi di gestione e sorveglianza della delegazione sono attualmente oggetto di un'approfondita verifica e, ove necessario, saranno adottate misure appropriate.

Per quanto riguarda il pagamento delle tasse comunali per conto del proprietario di un edificio in locazione, la Commissione concorda con la Corte che la delegazione avrebbe dovuto includere nel contratto di sublocazione una clausola specifica a questo proposito.

In merito alla mancanza dell'ordine di riscossione e di un termine per il pagamento, la Commissione accetta le osservazioni e i commenti della Corte, poiché non sono state applicate le adeguate procedure stabilite dai regolamenti finanziari e dalle relative disposizioni di applicazione.

Tuttavia, la delegazione ha seguito la questione e ha recuperato l'importo totale anticipato (il 14 aprile 2008 il proprietario dell'edificio locato ha rimborsato alla delegazione l'importo totale pari a circa 44 000 EUR). A seguito di questo rimborso, malgrado il mancato rispetto delle procedure appropriate, non c'è in pratica alcuna incidenza finanziaria per la Commissione.

11.16. RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

L'OIL gestisce esclusivamente stanziamenti amministrativi che, conformemente all'articolo 179, paragrafo 1, del regolamento finanziario, sono stanziamenti non dissociati. Come tali, gli stanziamenti corrispondenti a obblighi regolarmente assunti alla fine dell'esercizio possono essere unicamente riportati all'esercizio successivo (articolo 9, paragrafo 4, del regolamento finanziario).

Il contratto di locazione per l'edificio in questione prevede, per il conteggio delle spese, quattro pagamenti anticipati e il conteggio definitivo. Alla fine del 2007, l'OIL è stato informato che il condominio del palazzo aveva respinto il conteggio definitivo delle spese relative al 2006, effettuato dall'amministratore del condominio. L'importo stimato che resta da pagare ammonta a oltre 55 000 euro.

Per non pregiudicare due volte il principio di bilancio dell'annualità, una a livello di stanziamenti del 2006 riportati e annullati e l'altra a livello di stanziamenti del 2008, l'OIL ha chiesto all'amministratore del condominio, tramite lettera, di procedere alla riscossione di un anticipo complementare di 55 000 euro. All'inizio di giugno 2008, il conteggio definitivo per il 2006 non era stato ancora definito.

⁽⁷⁾ I servizi della Commissione responsabili della maggior parte delle spese amministrative sono i seguenti: direzione generale (DG) Personale e amministrazione (ADMIN), DG Traduzione (DGT), DG Interpretazione (SCIC), DG Comunicazione (COMM), DG Relazioni esterne (RELEX), Ufficio per le infrastrutture e la logistica a Lussemburgo (OIL), Ufficio per le infrastrutture e la logistica a Bruxelles (OIB), Ufficio di gestione e liquidazione dei diritti individuali (PMO), Ufficio europeo di selezione del personale (EPSO) e Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee (OPOCE).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Pagamento degli stipendi (PMO)

11.17. Dalle verifiche ex post espletate dal PMO è emerso che, a seguito di un errore informatico nel trattamento dei file, nel gennaio 2007 sono stati versati in totale più di 365 000 euro a 118 ex agenti temporanei, benché non prestassero più servizio presso la Commissione. L'errore non è stato rilevato dai controlli ex ante prima del pagamento finale degli stipendi, il che denota un controllo insufficiente delle procedure di pagamento delle retribuzioni. Nel 2008 sono ancora in corso operazioni di recupero.

Seguito dato a osservazioni espresse in relazioni annuali precedenti

11.18. L'audit ha dato adito a osservazioni su azioni intraprese in risposta ad osservazioni espresse in passate relazioni annuali riguardo al rimborso delle spese di alloggio sostenute durante le missioni e agli assegni familiari, esposte nell'**allegato 11.2**.

Corte di giustizia**Agenti contrattuali**

11.19. L'audit ha constatato che la decisione del comitato amministrativo della Corte di giustizia sull'assunzione e l'impiego di personale contrattuale non prevede una procedura di selezione per gli «agenti contrattuali con mansioni ausiliarie» (articolo 3 ter del regime applicabile agli altri agenti delle Comunità europee). Non esistono quindi procedure di selezione formali stabilite dalla Corte di giustizia per l'assunzione di personale con contratti a breve termine per sostituire persone impossibilitate a svolgere le loro funzioni. Ad esempio, quando un'unità linguistica del servizio di traduzione deve sostituire una traduttrice in congedo di maternità, la selezione del (o della) sostituto(a) a contratto avviene a discrezione del capo unità in questione. Data l'assenza di procedure di selezione specifiche per agenti contrattuali con mansioni ausiliarie (compreso, ad esempio, il ricorso a comitati di selezione), le disposizioni adottate dalla Corte di giustizia non assicurano, in questi casi, che i requisiti previsti all'articolo 82,

11.17. RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

Al momento dei fatti, la maggior parte dei dati utilizzati nel calcolo degli stipendi erano trasmessi all'apposito sistema (NAP) tramite il sistema Sysper (il sistema di gestione dei dati del personale — da allora sostituito da Sysper2).

Il 28 dicembre 2006, è stata fatta una correzione errata dei dati di Sysper, a causa della quale sono stati trasmessi dati incorretti. L'errore non è stato rivelato né dai controlli previ, che erano già stati effettuati in quella fase, né dai consueti meccanismi di controllo dell'ultimo momento, a causa del periodo di vacanze e della ridotta presenza di personale negli uffici.

L'errore è stato scoperto a metà del gennaio 2007, ma gli importi erano già stati pagati agli ex agenti temporanei. Nella maggior parte dei casi il recupero non ha comportato problemi e, ad oggi (luglio 2008), sono ancora in sospeso solo 9 dei 118 casi (compresi i rimborsi a rate).

Ai servizi interessati sono state ribadite le istruzioni operative relative ai termini per gli interventi dell'ultimo momento ed è stato accorciato il lasso di tempo intercorrente fra i controlli previ e il pagamento finale delle retribuzioni.

Date le sue circostanze eccezionali, la Commissione non ritiene questo episodio sintomo di un'insufficienza dei controlli.

11.19. RISPOSTA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA

Come regola generale la Corte di giustizia assume agenti contrattuali «articolo 3 ter» soltanto per sostituire funzionari o agenti temporanei assenti in congedo di maternità o di malattia o, in circostanze eccezionali, per l'apporto di personale aggiuntivo che aiuti a far fronte ad un carico di lavoro straordinariamente gravoso in uno specifico settore. Siffatte assunzioni vengono effettuate normalmente per brevi periodi. Inoltre, tali necessità si manifestano spesso in relazione a personale specializzato (ad esempio, giuristi linguisti), non prontamente disponibile a venire nel Lussemburgo per un contratto di assunzione di breve durata.

Questi due fattori — la breve durata dei contratti di assunzione e la frequente penuria di candidati qualificati — spiegano perché finora non siano state imposte formalmente specifiche procedure di selezione per l'assunzione di agenti contrattuali «articolo 3 ter».

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

paragrafo 1, del regime applicabile agli altri agenti delle Comunità europee ⁽⁸⁾ siano pienamente rispettati e che sia scongiurato il rischio di una selezione non obiettiva.

Non siamo a conoscenza di nessun caso in cui si potrebbe sostenere che la decisione di assunzione potrebbe essere stata influenzata da elementi non oggettivi. Con particolare riferimento alla sostituzione di giuristi linguisti in congedo di maternità nelle unità di traduzione, cui si riferisce la Corte dei conti, tutte le assunzioni di agenti contrattuali «articolo 3 ter» sono state decise dall'autorità abilitata a concludere i contratti (vale a dire il cancelliere della Corte) su proposta del capo unità, sentito il direttore generale della traduzione. Spesso sono state poste in essere procedure di selezione ad hoc. Tutti gli agenti assunti per lo svolgimento di siffatti servizi ausiliari soddisfacevano le condizioni richieste dal posto di lavoro con riferimento alle qualifiche giuridiche, alla conoscenza delle lingue e all'esperienza nella traduzione giuridica.

Corte dei conti

11.20. La Corte dei conti è controllata da una società di revisione esterna ⁽⁹⁾ indipendente che ha rilasciato una relazione di asseverazione indipendente concernente la legittimità e la regolarità dell'impiego delle risorse della Corte, nonché le procedure di controllo poste in atto per il periodo compreso fra il 1° gennaio 2007 e il 31 dicembre 2007. Il giudizio del revisore espresso nella relazione è il seguente «(...) non abbiamo rilevato nulla che ci induca a credere che, sotto tutti gli aspetti rilevanti e sulla base dei criteri descritti, a) le risorse assegnate alla Corte non siano state utilizzate per le finalità previste, b) le procedure di controllo poste in essere non forniscano le garanzie necessarie ad assicurare la conformità delle operazioni finanziarie alle norme e ai regolamenti applicabili». La relazione sarà pubblicata nella Gazzetta ufficiale.

Comitato economico e sociale europeo

11.21. A parte la questione sollevata al paragrafo 11.10, l'audit non ha dato adito a osservazioni di rilievo.

Comitato delle regioni

11.22. L'audit non ha dato adito a osservazioni di rilievo.

⁽⁸⁾ «Gli agenti contrattuali sono assunti su una base geografica quanto più ampia possibile fra i cittadini degli Stati membri senza distinzione di origine razziale o etnica, di credo politico, filosofico o religioso, di età o di disabilità, di sesso o di orientamento sessuale ed indipendentemente dal loro stato civile o dalla loro situazione familiare.»

⁽⁹⁾ PricewaterhouseCoopers, S.r.l., Revisori d'impresa.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Mediatore europeo

11.23. L'audit non ha dato adito a osservazioni di rilievo.

Garante europeo della protezione dei dati

11.24. L'audit non ha dato adito a osservazioni di rilievo.

Conclusioni generali

11.25. Sulla base del lavoro di audit svolto, la Corte conclude che le operazioni sottostanti i conti delle spese di cui al paragrafo 11.1 sono esenti da errori rilevanti e che i sistemi di supervisione e controllo posti in essere sono conformi ai requisiti del regolamento finanziario.

AGENZIE DELL'UNIONE EUROPEA

11.26. Gli audit delle agenzie dell'Unione europea e di altri organismi decentrati sono oggetto di relazioni annuali specifiche, pubblicate separatamente nella Gazzetta ufficiale. Per l'esercizio finanziario 2007, la Corte ha controllato 27 agenzie. I loro bilanci sono ammontati in totale a 1 243,5 milioni di euro nel 2007. I dati principali concernenti le agenzie sono riportati nella **tabella 11.2**.

11.27. La Corte ha espresso giudizi senza riserve sull'affidabilità dei conti e sulla legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti per tutte le agenzie ⁽¹⁰⁾ sottoposte ad audit, eccetto per l'Accademia europea di polizia ⁽¹¹⁾ e l'Autorità di vigilanza del GNSS europeo ⁽¹²⁾.

⁽¹⁰⁾ Le relazioni annuali della Corte sui conti delle agenzie sono disponibili nel sito Internet della Corte (<http://www.eca.europa.eu>) e saranno pubblicate nella Gazzetta ufficiale, ad esclusione della relazione sull'Agenzia di approvvigionamento dell'Euratom.

⁽¹¹⁾ Giudizio con riserva in merito all'affidabilità dei conti e alla legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti.

⁽¹²⁾ Impossibilità di esprimere un giudizio per quanto riguarda l'affidabilità dei conti.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

SCUOLE EUROPEE

11.28. La relazione annuale specifica della Corte sulle scuole europee (non pubblicata nella Gazzetta ufficiale) è trasmessa al Consiglio superiore e ai direttori delle scuole europee. Il bilancio delle scuole per l'esercizio 2007 (240,7 milioni di euro) è stato finanziato principalmente mediante una sovvenzione della Commissione (129,2 milioni di euro) e contributi degli Stati membri (51,9 milioni di euro) ⁽¹³⁾. I dati principali relativi alle scuole europee figurano nella **tabella 11.3**.

11.29. La Corte non ha riscontrato errori rilevanti tali da porre in dubbio l'affidabilità dei conti esaminati e la legittimità e regolarità delle operazioni alla base di tali conti.

⁽¹³⁾ Fonte: Introduzione generale al bilancio 2008 delle scuole europee.

Tabella 11.2 — Agenzie dell'UE — Dati principali

Agenzie ed altri organismi decentrati dell'Unione europea	Sede	Primo anno di autonomia finanziaria	Bilancio ⁽¹⁾ (milioni di euro)		Posti autorizzati	
			2007	2006	2007	2006
Agenzie						
Agenzia di approvvigionamento dell'Euratom	Lussemburgo	1960	0,3	0,2	—	—
Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale	Salonicco	1977	17,4	16,8	97	95
Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro	Dublino	1977	20,2	19,8	94	94
Agenzia europea dell'ambiente	Copenaghen	1994	35,1	37,1	116	115
Fondazione europea per la formazione professionale	Torino	1994	25,5	27	100	105
Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze	Lisbona	1995	13,8	13	82	77
Agenzia europea per i medicinali	Londra	1994	163,1	139	441	424
Centro di traduzione degli organismi dell'Unione europea	Lussemburgo	1995	46,1	40,9	200	189
Ufficio comunitario delle varietà vegetali	Angers	1995	13,4	11,2	42	41
Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno	Alicante	1995	276	211,7	647	675
Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro	Bilbao	1996	14,9	14,1	42	40
Agenzia europea per i diritti fondamentali ⁽²⁾	Vienna	1998	14,5	9,4	46	37
Agenzia europea per la ricostruzione	Salonicco	2000	250	271	108	108
Accademia europea di polizia ⁽³⁾	Bramshill	2006	7,4	5	22,5	22
Eurojust	L'Aia	2002	18,4	14,7	147	112
Agenzia europea per la sicurezza aerea	Colonia	2003	72	65,7	467	328
Agenzia europea per la sicurezza marittima	Lisbona	2003	48,2	44,7	153	132
Autorità europea per la sicurezza alimentare	Parma	2003	52,2	40,2	300	250
Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione	Heraklion	2005	8,3	6,8	44	44
Agenzia ferroviaria europea ⁽³⁾	Valenciennes	2006	16,6	14,4	116	95
Centro europeo di prevenzione e di controllo delle malattie	Stoccolma	2005	28,9	17,1	90	50
Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne ⁽³⁾	Varsavia	2006	42,2	19,2	49	28
Autorità di vigilanza del GNSS europeo ⁽³⁾	Bruxelles ⁽⁴⁾	2006	7,0	7	39	30
Agenzia comunitaria di controllo della pesca ⁽³⁾	Vigo	2007	5	—	38	
Agenzie esecutive						
Agenzia esecutiva per la competitività e l'innovazione ⁽³⁾	Bruxelles	2006	6,9	5,6	35	46
Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura ⁽³⁾	Bruxelles	2006	36	29,2	83	75
Agenzia esecutiva per il programma di sanità pubblica ⁽³⁾	Lussemburgo	2007	4,1	—	28	—
Totale			1 243,5	1 080,7	3 626,5	3 212

⁽¹⁾ Stanziamenti di pagamento.⁽²⁾ Precedentemente denominata «Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia».⁽³⁾ Agenzia che ha raggiunto l'autonomia finanziaria nel 2006.⁽⁴⁾ Sede provvisoria.

Tabella 11.3 — Scuole europee — Dati principali

Scuola europea	Paese	Bilancio ⁽¹⁾ ⁽²⁾ (milioni di euro)		Sovvenzione ricevuta dalla Commissione ⁽²⁾ (milioni di euro)		Popolazione scolastica ⁽³⁾	
		2007	2006	2007	2006	2007	2006
Ufficio	Belgio	9,3	8,8	7,5	7,5	—	—
Lussemburgo I	Lussemburgo	35,1	34,1	21,1	21,5	3 376	3 285
Lussemburgo II	Lussemburgo	7,0	6,9	2,9	3,7	897	922
Bruxelles I Uccle	Belgio	30,4	27,8	21,0	19,0	3 045	2 954
Bruxelles II (Woluwé)	Belgio	29,3	27,6	19,2	18,0	2 893	2 919
Bruxelles III (Ixelles)	Belgio	26,2	25,8	16,7	17,0	2 621	2 646
Bruxelles IV	Belgio	2,4	—	1,8	—	172	—
Mol	Belgio	11,2	10,9	6,0	6,1	657	654
Varese	Italia	17,9	16,5	8,8	8,4	1 317	1 317
Karlsruhe	Germania	11,9	11,7	3,5	3,4	1 001	964
Monaco	Germania	18,9	18,5	0,4	1,0	1 666	1 599
Francoforte	Germania	10,3	10,7	3,8	4,7	978	937
Alicante	Spagna	11,3	11,1	4,2	6,0	1 017	990
Bergen	Paesi Bassi	9,8	10,0	4,6	5,4	554	563
Culham	Regno Unito	11,1	10,8	5,9	5,4	827	832
Totale		242,1	231,1	127,4	127,1	21 021	20 582

⁽¹⁾ Entrate e spese totali, quali previste nel bilancio di ciascuna scuola europea e dell'ufficio, comprese tutte le modifiche apportate ai bilanci inizialmente adottati.

⁽²⁾ Fonte: Scuole europee, chiusura dei conti 2007.

⁽³⁾ Fonte: Relazione annuale del segretario generale al Consiglio superiore delle scuole europee relativa all'esercizio 2007.

NB: Le variazioni nei totali sono dovute agli arrotondamenti.

ALLEGATO 11.1

Risultati della verifica delle operazioni concernenti le spese amministrative e talune spese operative ⁽¹⁾

Stima, sulla base di un campione, della percentuale di operazioni inficiate da errori	7 %
Tasso di errore	inferiore al 2 %

⁽¹⁾ La tabella non contiene dati sulle agenzie e le scuole europee.

Seguito dato a osservazioni espresse in relazioni annuali precedenti

Osservazioni della Corte	Misure adottate	Analisi della Corte	Risposta
<i>Rimborso delle spese di alloggio sostenute durante le missioni</i> Relazioni annuali sull'esercizio finanziario 2004, paragrafo 9.6, e sull'esercizio finanziario 2005, paragrafo 10.7: Lo statuto del personale modificato, entrato in vigore il 1° maggio 2004, prevede che le spese di alloggio sostenute durante le missioni vengano rimborsate nei limiti di un massimale fissato per ciascun paese, dietro presentazione dei documenti giustificativi corrispondenti (articolo 13 dell'allegato VII dello statuto del personale). Contrariamente a tale norma, tutte le istituzioni, tranne la Corte di giustizia, la Corte dei conti ed il Mediatore europeo, autorizzano, nelle proprie norme interne, il pagamento di un importo forfetario, che va dal 30 al 60 % dell'importo massimo consentito, al personale che non presenta documenti comprovanti le spese di alloggio sostenute.	Nel frattempo, il Consiglio, il Comitato economico e sociale europeo e il Comitato delle regioni hanno modificato i rispettivi regolamenti interni per garantire la conformità allo statuto del personale.	Il Parlamento e la Commissione dovrebbero modificare i propri regolamenti interni per garantire che il rimborso delle spese di alloggio sostenute durante le missioni sia conforme alle disposizioni dello statuto, modificate a seguito di una proposta della Commissione approvata dal Parlamento.	Risposte del Parlamento europeo <i>Quella del Parlamento europeo è una situazione unica rispetto alle altre istituzioni nella misura in cui un grandissimo numero di suoi funzionari deve viaggiare tra Bruxelles, Lussemburgo e Strasburgo nello svolgimento delle normali attività lavorative. Queste trasferte tra i tre luoghi di lavoro rappresentano il 91 % delle missioni del PE e l'88 % delle spese di missione. Quale misura di sana gestione finanziaria è pertanto più pratico applicare il sistema forfetario per il personale in trasferta tra i tre luoghi di lavoro. Per le missioni al di fuori dei tre luoghi di lavoro, come previsto dallo statuto, si applica il rimborso sulla base di documenti giustificativi.</i> <i>Successivamente alle precedenti osservazioni della Corte sulle norme applicate dal Parlamento in materia di missioni, il revisore interno dell'istituzione ha effettuato un audit del regime delle missioni. Le conclusioni della sua relazione daranno adito ad una serie di modifiche che verranno proposte dal segretario generale.</i> Risposte della Commissione <i>Alla luce delle osservazioni della Corte si è rivista la guida alle missioni della Commissione. Altri punti di disaccordo con i rappresentanti del personale, nel frattempo risolti, hanno ritardato l'adozione di questo testo, prevista non prima del settembre 2008.</i>
<i>Indennità di assistenza ai deputati del Parlamento europeo</i> Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2006, paragrafi 10.10-10.12: Poiché la maggior parte degli importi pagati ai deputati a titolo di indennità di assistenza non sono è stata successivamente giustificata da documenti adeguati a sostegno delle spese effettuate per conto degli stessi, la Corte considera che la documentazione esistente non è sufficiente per dimostrare che i deputati abbiano realmente assunto o utilizzato i servizi di uno o più assistenti e che i compiti o servizi indicati nei contratti da loro firmati siano stati effettivamente svolti. L'ufficio di presidenza dovrebbe prendere provvedimenti per ottenere i documenti considerati essenziali per dimostrare che le spese erano giustificate. Qualora tali documenti non vengano presentati entro un lasso di tempo ragionevole, dovranno essere adottate, per le somme non giustificate, misure adeguate, come la sospensione dei pagamenti e/o l'emissione di ordini di recupero.	Il 13 dicembre 2006, l'ufficio di presidenza ha modificato le norme che disciplinano l'indennità di assistenza ai deputati. In base alle nuove norme, applicabili alle indennità versate nel 2006 e nel 2007, i deputati non sono più tenuti a presentare le fatture o le parcelle emesse dai terzi erogatori o dai prestatori di servizi, bensì a conservarle. I deputati sono però tenuti a fornire copia degli «estratti delle spese» e degli «estratti degli importi fatturati» rilasciati dai terzi erogatori e dai prestatori di servizi. Nella riunione del 10 dicembre 2007, l'ufficio di presidenza ha deciso che per il periodo compreso fra luglio 2004 e la fine del 2005 sono sufficienti gli «estratti delle spese» e gli «estratti degli importi fatturati». Alla fine dell'audit della Corte relativo all'esercizio 2007, i giustificativi concernenti le spese 2006 e 2007 erano stati, per la maggior parte, presentati e ritenuti conformi dall'amministrazione del Parlamento. Anche riguardo alla raccolta di documenti relativi alle spese 2004 e 2005 erano stati compiuti progressi. Nel 2008, il revisore interno del Parlamento europeo ha portato a termine un audit sull'indennità di assistenza parlamentare, segnalando le deficienze riscontrate in tale ambito. Nella risoluzione del 22 aprile 2008 sul discharge relativo all'esercizio 2006, il Parlamento ha invitato la propria amministrazione ad applicare in maniera corretta e coerente le norme vigenti e a migliorare le modalità di attuazione e la comunicazione con i deputati. Nella medesima risoluzione, il Parlamento ha inoltre rilevato che l'ufficio di presidenza aveva incaricato il segretario generale di prendere contatto con la Commissione e il Consiglio al fine di stabilire un nuovo corpo di norme, incaricando un gruppo di lavoro di valutare il funzionamento delle norme esistenti e di proporre, all'occorrenza, gli emendamenti opportuni.	Il Parlamento dovrebbe:	

Osservazioni della Corte	Misure adottate	Analisi della Corte	Risposta
		— assicurarsi che tutti i deputati interessati forniscano per ciascun esercizio gli «estratti delle spese» e gli «estratti degli importi fatturati»; — rafforzare ulteriormente i controlli sull'indennità di assistenza ai deputati, espletando a tal fine anche controlli casuali delle fatture in possesso dei deputati; — prendere provvedimenti per garantire che, qualora non vengano presentati documenti sufficienti atti a dimostrare che i servizi retribuiti sono stati effettivamente prestati, siano adottate misure appropriate riguardo agli importi non giustificati, come la sospensione dei pagamenti e/o l'emissione di ordini di recupero; — sviluppare maggiormente il quadro normativo applicato relativamente alle indennità di assistenza ai deputati, onde porre rimedio alle debolezze constatate.	Risposte del Parlamento europeo — <i>L'amministrazione fa tutto il possibile perché i documenti di regolarizzazione delle spese di assistenza parlamentare siano presentati in conformità della regolamentazione. Nei mesi di febbraio e marzo 2008 è stata inviata a tutti i deputati interessati una lettera che comunicava loro l'elenco degli assistenti e gli importi da regolarizzare nonché il termine ultimo del 31 maggio 2008 per la presentazione dei documenti relativi agli esercizi 2004 e 2005.</i> <i>Per quanto concerne l'esercizio di regolarizzazione 2007, nel corso del mese di aprile è stata inviata a tutti i deputati interessati una prima lettera di sollecito. A fine giugno tutti i deputati che non avevano presentato documenti o che avevano presentato documenti incompleti per uno o più degli anni in questione hanno ricevuto un sollecito dell'amministrazione, firmato dal segretario generale. I deputati che non hanno dato seguito a quest'ultimo sollecito saranno oggetto di una sospensione dei pagamenti ai loro assistenti o dell'avvio della procedura di recupero prevista all'articolo 27, paragrafo 3, della regolamentazione SID.</i> <i>L'esercizio di regolarizzazione delle spese di assistenza parlamentare dell'anno 2006 è stato completato. In tutti i casi di documentazione mancante o incompleta (0,2 % delle spese) è in corso la procedura di recupero. Lo stesso avverrà per gli anni per i quali la regolarizzazione è in corso (luglio-dicembre 2004, 2005 e 2007).</i> <i>In occasione di un controllo ex post effettuato dal servizio di gestione a fine 2007 è risultato che in un numero molto limitato di fascicoli mancava l'attestato richiesto in materia di sicurezza sociale. Conformemente all'articolo 14, paragrafo 5, lettera a), della regolamentazione SID, i pagamenti in questione sono stati sospesi per tutti i fascicoli non completati entro i termini comunicati ai deputati interessati.</i> <i>Per gli esercizi di regolarizzazione 2004 e 2005 i documenti giustificativi trasmessi dai deputati alla data del 12 settembre 2008 coprono rispettivamente il 99,45 % e il 99,33 % dei pagamenti effettuati. Per l'esercizio 2007 la percentuale sale al 99,63 %. Per l'insieme dei tre anni, e allo stadio attuale dell'esame dei documenti giustificativi da parte dei servizi, i documenti accettati come giustificazioni adeguate coprono il 91 % circa dei pagamenti effettuati. Una parte dei documenti ricevuti è ancora in corso di trattamento e un'altra parte è oggetto di una domanda di informazioni complementari. Tali dati aggiornati saranno trasmessi alla Corte prima della scadenza del termine del 15 ottobre 2008.</i> — <i>L'ufficio di presidenza è stato informato del principio di effettuare controlli più approfonditi sulla base di controlli casuali, una volta scaduto il termine indicato nell'ultimo sollecito.</i> — <i>Per quanto concerne l'anno 2006, dall'inizio del 2008 il segretario generale ha informato per iscritto una dozzina di deputati dell'avvio della procedura di recupero prevista all'articolo 27, paragrafo 3, della regolamentazione SID per mancato rispetto delle norme relative alle spese di assistenza parlamentare e ha ordinato la sospensione dei pagamenti in una decina di casi.</i> — <i>Il 10 marzo 2008 l'ufficio di presidenza, su raccomandazione della conferenza dei presidenti, ha incaricato il segretario generale di assicurare un'applicazione e un'attuazione coerenti delle norme interne del Parlamento europeo relative al rimborso delle spese di assistenza parlamentare, e gli ha dato istruzioni di contattare la Commissione e il Consiglio nell'ottica di mettere a punto un nuovo corpo di norme, incaricando un gruppo di lavoro di valutare il funzionamento delle norme esistenti e di proporre, all'occorrenza, le necessarie modifiche.</i> <i>Il 9 luglio, nel quadro dell'adozione delle misure di esecuzione dello statuto dei deputati, l'ufficio di presidenza ha adottato nuove regole basate sulla raccomandazione del gruppo di lavoro.</i>

Osservazioni della Corte	Misure adottate	Analisi della Corte	Risposta
<i>Regime pensionistico complementare per i deputati del Parlamento europeo</i> Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2006, tabella 10.2: Occorre 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.	Non sono state stabilite le norme che disciplinano le obbligazioni e le responsabilità del Parlamento europeo e dei beneficiari del regime in caso di deficit.	È necessario stabilire norme appropriate che disciplinano le obbligazioni e le responsabilità del Parlamento europeo e dei beneficiari del regime in caso di deficit.	Risposte del Parlamento europeo <i>Di fronte a un deficit attuariale pari a 43 765 745 euro alla fine del 2004, le questioni relative alla gestione del regime pensionistico complementare dei deputati sono state discusse dall'ufficio di presidenza nella riunione del 30 novembre 2005. In tale occasione esso ha approvato le conclusioni del gruppo di lavoro sul fondo pensioni, segnatamente:</i> — adottare una modifica alla regolamentazione SID onde aumentare, alla data del 1° gennaio 2006, il tasso di contributo totale dal 39 % al 45 %, — incaricare un gruppo di lavoro di presentare, in base a uno studio attuariale indipendente, una relazione sulla situazione finanziaria del fondo a seguito dell'approvazione dello statuto dei deputati, — impegnarsi a prendere, nell'ambito dell'attuazione del nuovo statuto, le misure necessarie per garantire l'erogazione delle pensioni integrative al di là dell'entrata in vigore del nuovo statuto nel 2009, — rilevare che allorché saranno approvate dette misure, sarà possibile definire la convenzione che disciplina le relazioni e le responsabilità rispettive del fondo e del Parlamento, come ricordato dalla Corte dei conti. <i>Come risulta dalla programmazione delle misure adottate dall'ufficio di presidenza il 30 novembre 2005, solo «allorché saranno approvate dette misure, sarà possibile definire la convenzione che disciplina le relazioni e le responsabilità rispettive del fondo e del Parlamento, come ricordato dalla Corte dei conti». Conformemente a tale strategia, uno studio attuariale commissionato dal Parlamento è stato completato a fine 2007 ed è stato sottoposto al gruppo di lavoro dell'ufficio di presidenza incaricato di elaborare le misure di esecuzione dello statuto dei deputati. L'articolo 77 del progetto di misure di esecuzione concerne la situazione del fondo pensioni.</i> <i>Nella riunione del 19 maggio 2008 l'ufficio di presidenza ha deciso di sospendere il sistema di prelievo della quota dei contributi dei deputati sull'indennità per spese generali. Una comunicazione che informa gli affiliati al fondo pensioni è stata inviata dal segretario generale prima della pausa estiva.</i> <i>Il 9 luglio 2008 l'ufficio di presidenza ha adottato le misure di esecuzione, il che consente il passaggio alla fase successiva. Sulla base di quanto è stato deciso in tali misure relativamente al futuro del fondo pensioni, i negoziati su una convenzione che disciplina le relazioni e le responsabilità tra il fondo e il Parlamento saranno avviati prossimamente e si concluderanno probabilmente all'inizio del 2009.</i>
<i>Pagamento da parte del Consiglio dei giorni di congedo annuale supplementari di cui non si è usufruito</i> Relazioni annuali sull'esercizio finanziario 2004, paragrafo 9.18, e sull'esercizio finanziario 2005, tabella 10.2: Presso il Consiglio, il congedo annuale supplementare, concesso prima del 31 dicembre 1997 per compensare le ore supplementari di lavoro svolto, viene pagato al momento del collocamento a riposo se il funzionario non ha usufruito del congedo in questione. Poiché il personale di grado A e B non ha diritto ad alcun compenso per le ore supplementari prestate, tali pagamenti non sono conformi all'articolo 56 dello statuto del personale.	Benché il segretariato generale abbia preso provvedimenti per eliminare gradualmente i rimanenti congedi compensativi per il personale di grado A e B, concessi prima del 31 dicembre 1997, nel 2007 sono stati ancora erogati pagamenti per compensare i giorni di congedo supplementari non goduti.	Il pagamento dei giorni di congedo annuale supplementari dei quali non si è usufruito deve essere soppresso.	Risposte del Consiglio <i>Come indicato nelle risposte alle relazioni della Corte dei Conti degli anni precedenti, il segretariato generale del Consiglio è al corrente della posizione della Corte riguardo ai pagamenti degli stock di giorni di compensazione accumulati prima del 31 dicembre 1997 e condivide pienamente l'osservazione della Corte che è necessario concludere quanto prima fine all'attuale processo di regolarizzazione. Come constatato dalla Corte, è stato introdotto un sistema obbligatorio per eliminare totalmente entro il 2009 tutti gli stock rimanenti.</i> <i>In tale contesto, il segretariato generale ribadisce che a suo parere la prosecuzione del sistema di progressiva liquidazione di tali stock fino alla fase finale del 2009 è una conseguenza inevitabile dell'obbligo di rispettare i diritti acquisiti e i principi fondamentali del diritto europeo di legittimo affidamento e parità di trattamento.</i> <i>Il segretariato generale ricorda, in aggiunta, di avere nel 1997 adottato misure per evitare il ripetersi di una tale situazione in futuro.</i> <i>Il segretariato generale ha inoltre adottato una decisione al fine di evitare qualsiasi pagamento residuo per quanto riguarda i giorni di compensazione al momento del pensionamento. Si noti infine, che il Segretariato generale intende portare a termine gli interventi volti ad eliminare durante il 2009 tutte le compensazioni non finanziarie non conformi all'articolo 56 dello statuto del personale.</i>

Osservazioni della Corte	Misure adottate	Analisi della Corte	Risposta
<i>Monitoraggio, da parte della Commissione, degli assegni familiari</i> Relazioni annuali sugli esercizi finanziari 2005, paragrafo 10.12, e 2006, tabella 10.2: Al personale che beneficia dell'assegno di famiglia e che non ha figli a carico non viene regolarmente richiesto di aggiornare tali dati. Per 676 dei 1 605 agenti della Commissione in servizio a Bruxelles interessati, non vi sono elementi da cui risulti che siano stati invitati a confermare o aggiornare le loro prime dichiarazioni. Sono stati effettuati controlli insufficienti anche riguardo a eventuali assegni per i figli a carico percepiti a livello nazionale che, in tal caso, avrebbero dovuto essere detratti dalle indennità versate in base allo statuto. Nel 2006 la Commissione ha monitorato 231 dei 676 casi suddetti e prevede, entro due anni, di fare altrettanto per i casi restanti.	Il monitoraggio dei diversi tipi di indennità è ancora fondato, prevalentemente, sulla trasmissione volontaria di informazioni da parte del personale. Nel febbraio 2008, vi erano ancora 703 casi in cui la verifica più recente era stata condotta anteriormente al 2005; tale cifra rappresenta più del 37 % del totale del personale in servizio a Bruxelles che beneficia degli assegni familiari e che non ha figli a carico.	È necessario che la Commissione adotti ulteriori misure per verificare regolarmente gli assegni familiari.	Risposte della Commissione <i>La verifica del diritto agli assegni familiare è attualmente prioritaria. Dal maggio 2008, un membro del personale si dedica a questo compito, per recuperare i ritardi accumulati nel processo di verifica. Allo stesso tempo, per le stesse persone, si controllano gli assegni familiari ricevuti da altre fonti e, se necessario, gli importi vengono corretti con effetto retroattivo. Si procederà anche al controllo su altre persone che potrebbero ricevere assegni da altre fonti e che non sono state oggetto di recente verifica.</i>

ALLEGATO I

Informazioni finanziarie sul bilancio generale

INDICE

INFORMAZIONI DI BASE SUL BILANCIO

1. Origine del bilancio
2. Base giuridica
3. Principi di 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. Relazioni consolidate sull'esecuzione del bilancio e determinazione del saldo dell'esercizio
8. Presentazione dei conti
9. Controllo esterno
10. Discarico e «follow-up»

NOTE ESPLICATIVE

Fonti dei dati finanziari

Unità monetaria

Abbreviazioni e simboli

GRAFICI

INFORMAZIONI DI BASE SUL BILANCIO

1. ORIGINE DEL BILANCIO

Il bilancio comprende le spese della Comunità 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 ⁽¹⁾ ⁽²⁾ (articoli da 268 a 280 del trattato CE e articoli da 171 a 183 del trattato Euratom) nonché dai regolamenti finanziari ⁽³⁾.

3. PRINCIPI DI 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 vanno utilizzati in conformità dei principi di economia, di efficienza e di efficacia (principio della sana gestione finanziaria). Il bilancio è compilato, eseguito ed è oggetto di rendiconto nel rispetto del principio di trasparenza (principio della trasparenza). Esistono alcune eccezioni minori 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 nove sezioni sono: (I) Parlamento, (II) Consiglio, (III) Commissione, (IV) Corte di giustizia, (V) Corte dei conti, (VI) Comitato economico e sociale, (VII) Comitato delle regioni, (VIII) Mediatore europeo e (IX) 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.

5. FINANZIAMENTO DEL BILANCIO (ENTRATE DI BILANCIO)

Il bilancio è sostanzialmente finanziato dalle risorse proprie delle Comunità: risorse proprie basate sull'RNL, risorse proprie provenienti dall'IVA, dazi doganali, diritti agricoli e contributi zucchero e isoglucosio ⁽⁴⁾.

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;

⁽¹⁾ Trattato di Roma (25 marzo 1957): trattato che istituisce la Comunità economica europea (CEE).

⁽²⁾ Trattato di Roma (25 marzo 1957): trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica (Euratom).

⁽³⁾ Principalmente il regolamento finanziario (REGFIN) del 25 giugno 2002 (GU L 248 del 16.9.2002).

⁽⁴⁾ Principali atti giuridici in materia di risorse proprie: decisione 2007/436/CE del Consiglio del 7 giugno 2007 (GU L 163 del 23.6.2007); decisione 2000/597/CE, Euratom 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); direttiva 2006/112/CE del Consiglio del 28 novembre 2006 relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (GU L 347 dell'11.12.2006); direttiva 89/130/CEE, Euratom del Consiglio del 13 febbraio 1989 relativa all'armonizzazione della fissazione del prodotto nazionale lordo ai prezzi di mercato (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).

— 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.

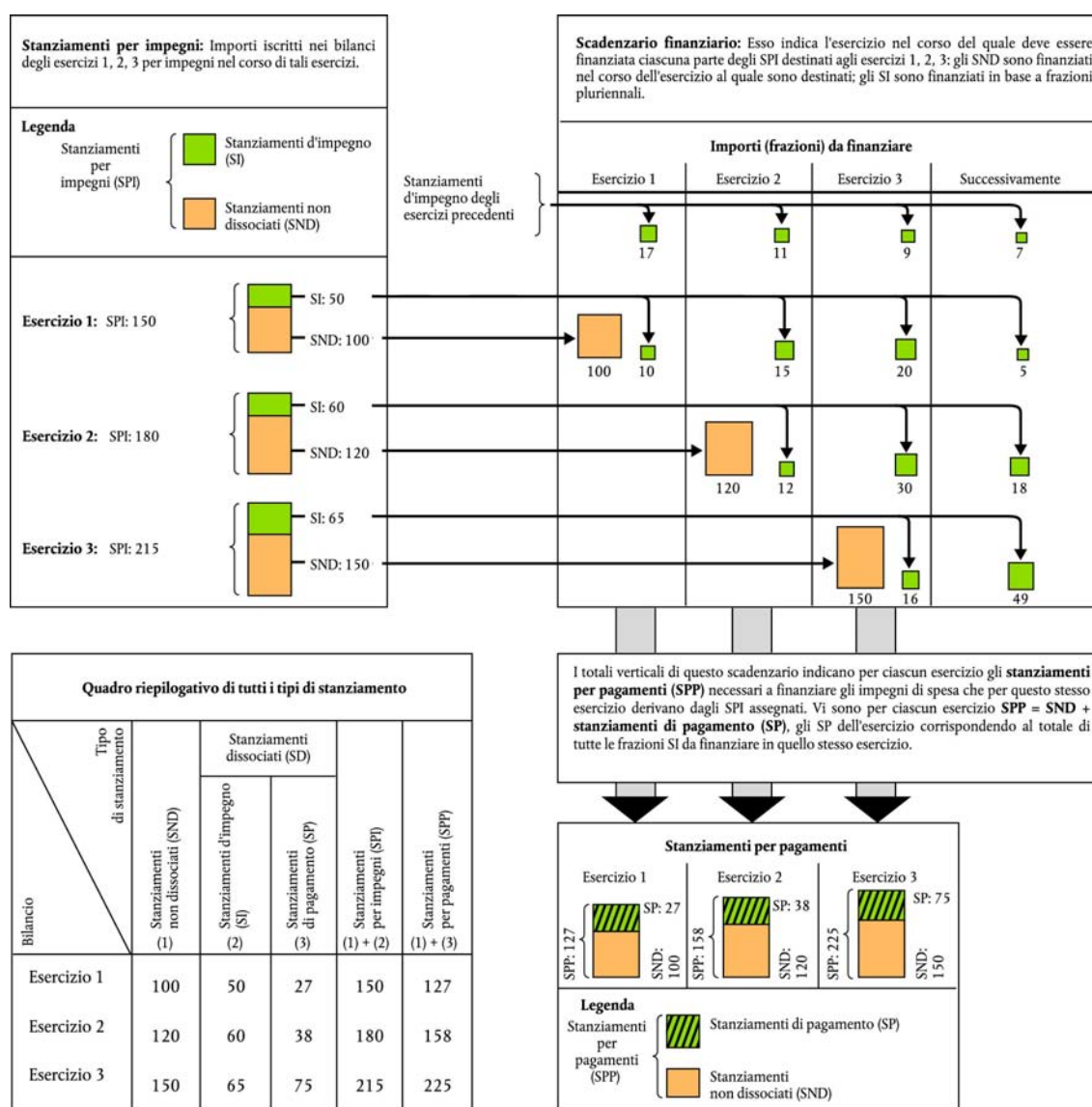
Pertanto, è importante stabilire, per ciascun esercizio, i due totali seguenti:

a) il totale degli stanziamenti per impegni (SPI) ⁽⁵⁾ = stanziamenti non dissociati (SND) + stanziamenti d'impegno (SI) ⁽⁵⁾;

b) il totale degli stanziamenti per pagamenti (SPP) ⁽⁵⁾ = stanziamenti non dissociati (SND) + stanziamenti di pagamento (SP) ⁽⁵⁾.

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.



⁽⁵⁾ 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.

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 ⁽⁶⁾. Il regolamento finanziario specifica le procedure di esecuzione e, in particolare, le responsabilità degli ordinatori, dei contabili, degli amministratori delle anticipazioni e dei revisori interni delle istituzioni. Nei due maggiori settori di spesa (FEAGA 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 ⁽⁷⁾. Per entrate effettive di un esercizio si intende la somma delle riscossioni di diritti accertati dell'esercizio in corso e dei 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;

b) stanziamenti per pagamenti:

- i) *evoluzione degli stanziamenti*: l'insieme degli stanziamenti per pagamenti disponibili nel corso di un dato 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 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;

⁽⁶⁾ Cfr. articoli 274 del trattato CE, 179 del trattato Euratom e 50 del REGFIN.

⁽⁷⁾ Cfr. articoli da 69 a 74 del REGFIN e regolamento (CE, Euratom) n. 1150/2000.

- 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. PRESENTAZIONE DEI CONTI

I conti di un dato esercizio sono trasmessi 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. I conti provvisori sono trasmessi entro e non oltre il 31 marzo dell'esercizio successivo; i conti definitivi vanno presentati il 31 luglio di tale esercizio.

Nel 2007, per il terzo anno consecutivo, i conti annuali delle Comunità europee sono stati redatti in base alle norme della contabilità per competenza adottate dalle Comunità europee nel 2005. Nel 2007 è stato inoltre aggiornato il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee e la nuova versione è entrata in vigore il 1° maggio 2007.

È opportuno rilevare che, nei conti consolidati 2007:

- l'attivo totale è passato dai 67 332 milioni di euro del 2006 a 75 720 milioni di euro, mentre il passivo totale è aumentato da 131 550 milioni di euro a 131 646 milioni di euro nel 2006. Questa differenza tra attivo e passivo verrà finanziata, a breve termine, con fondi di bilancio già approvati, oppure verrà garantita dagli Stati membri a lungo termine.
- il risultato economico dell'esercizio è aumentato, passando da un'eccedenza di 197 milioni di euro nel 2006 a un'eccedenza di 10 120 milioni di euro nel 2007.

9. CONTROLLO ESTERNO

Dall'esercizio 1977, il controllo esterno sul bilancio viene espletato dalla Corte dei conti delle Comunità europee ⁽⁸⁾. La Corte dei conti esamina i conti di tutte le entrate e di tutte le spese del bilancio. La Corte presenta al Parlamento europeo 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 tanto 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.

10. DISCARICO E «FOLLOW-UP»

Dal 1977, si applicano le seguenti disposizioni ⁽⁹⁾: 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, 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 scarico e riferire in merito alle misure prese.

⁽⁸⁾ Cfr. articoli 246, 247 e 248 del trattato CE, 160 A, 160 B e 160 C del trattato Euratom e 139-147 del REGFIN.

⁽⁹⁾ Cfr. articolo 276 del trattato CE e articolo 180 *ter* del trattato Euratom.

NOTE ESPLICATIVE

FONTI DEI DATI FINANZIARI

I dati finanziari riportati nel presente allegato sono desunti dai conti annuali delle Comunità europee 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 (ABAC). 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 presentano 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

AELS	Associazione europea di libero scambio
AT	Austria
BE	Belgio
BG	Bulgaria
CE	Comunità europea (europee)
CEE	Comunità economica europea
CEEA o Euratom	Comunità europea dell'energia atomica
CY	Cipro
CZ	Repubblica ceca
DE	Germania
DK	Danimarca
EE	Estonia
EL	Grecia
ES	Spagna
FI	Finlandia
FR	Francia
G	Grafico a cui si fa riferimento in altri grafici (ad esempio: G III)
GU	Gazzetta ufficiale dell'Unione europea
HU	Ungheria
IE	Irlanda
IT	Italia
IVA	Imposta sul valore aggiunto
LT	Lituania
LU	Lussemburgo
LV	Lettonia
MT	Malta

NL	Paesi Bassi
PL	Polonia
PT	Portogallo
REGFIN	Regolamento finanziario del 25 giugno 2002
RNL	Reddito nazionale lordo
RO	Romania
S	Sezione del bilancio
SD	Stanziamenti dissociati
SI	Stanziamenti di impegno
SND	Stanziamenti non dissociati
SP	Stanziamenti di pagamento
SPI	Stanziamenti per impegni
SPP	Stanziamenti per pagamenti
SE	Svezia
SI	Slovenia
SK	Slovacchia
T	Titolo del bilancio
UE	Unione europea
UE-27	Totale per i 27 Stati membri dell'Unione europea
UK	Regno Unito
0,0	Dati compresi fra zero e 0,05
—	Mancanza di dati

GRAFICI

BILANCIO PER L'ESERCIZIO 2007 ED ESECUZIONE DEL BILANCIO NEL CORSO DELL'ESERCIZIO 2007

G I	Bilancio 2007 — Previsioni di entrata e stanziamenti per pagamenti definitivi
G II	Bilancio 2007 — Stanziamenti per impegni
G III	Stanziamenti per impegni disponibili nel 2007 e loro utilizzo
G IV	Stanziamenti per pagamenti disponibili nel 2007 e loro utilizzo
G V	Risorse proprie nel 2007, per Stato membro
G VII	Pagamenti effettuati nel 2007, in ciascuno Stato membro

RENDICONTI CONSOLIDATI PER L'ESERCIZIO 2007

G VII	Stato patrimoniale consolidato
G VIII	Conto del risultato economico consolidato

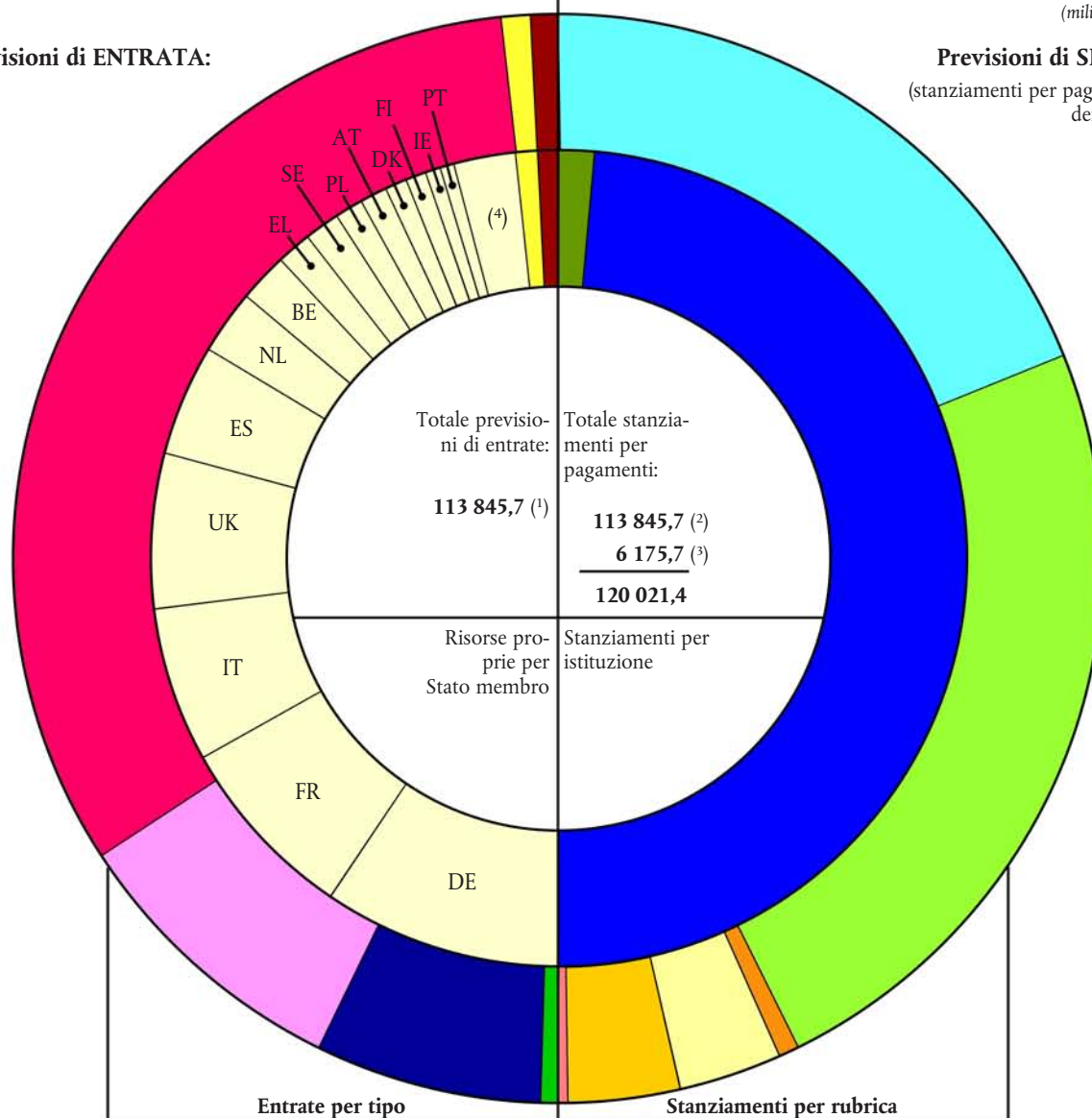
Grafico I**Bilancio 2007 — Previsioni di entrata e stanziamenti per pagamenti definitivi**

[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)]

(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	1 486,8	(1,3 %)
Contributi zucchero e glucosio	- 37,7	(0 %)
Dazi doganali	15 083,8	(13,2 %)
Risorse proprie derivanti dall'IVA	19 478,6	(17,1 %)
Risorse proprie basate sull'RNL	74 022,0	(65 %)
Altre entrate	1 703,7	(1,5 %)
Eccedenza disponibile dall'esercizio prec.	2 108,6	(1,9 %)

Legenda spese**Rubriche del quadro finanziario**

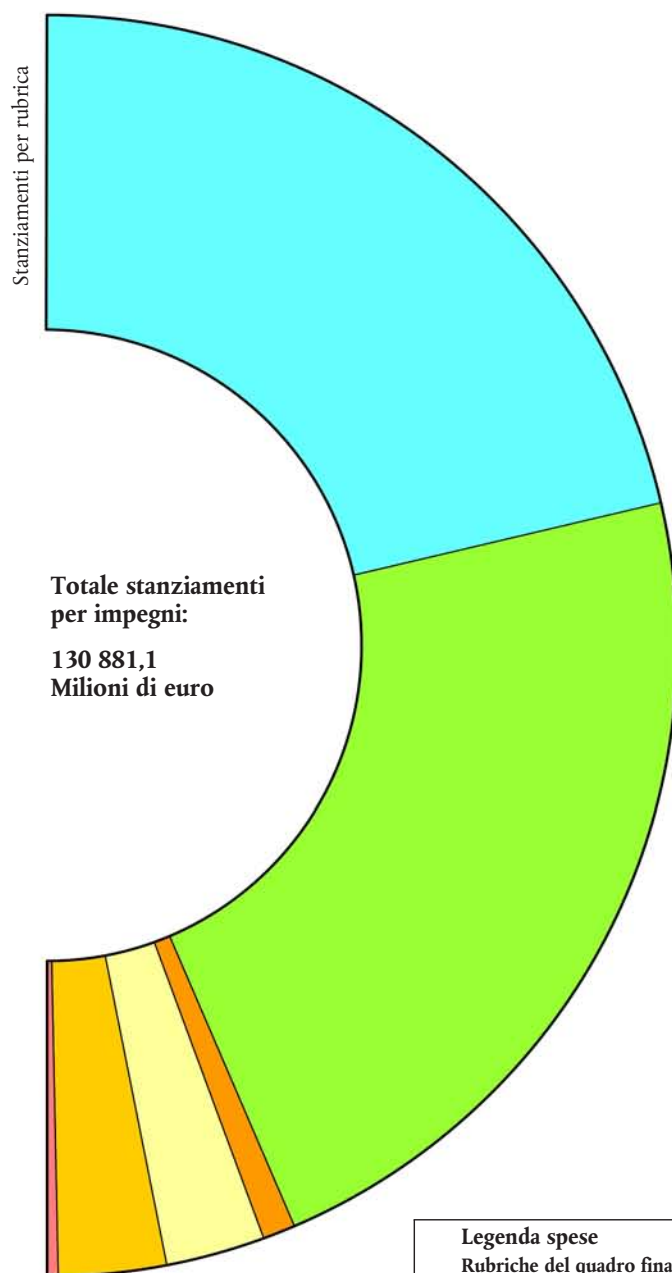
1. Crescita sostenibile	45 461,8	(37,9 %)
2. Conserv. gestione risorse naturali	57 019,7	(47,5 %)
3. Cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia	1 356,2	(1,1 %)
4. Ruolo mondiale dell'UE	7 779,5	(6,5 %)
5. Amministrazione	7 959,5	(6,6 %)
6. Compensazioni	444,6	(0,4 %)
Stanziamenti disponibili per altre istituzioni	3 046,6	(2,5 %)
Stanziamenti a disposiz. della Commissione, di cui stanziamenti operativi	116 974,8	(97,5 %)
	112 061,9	(93,4 %)

⁽¹⁾ Dopo bilanci rettificativi.⁽⁴⁾ Le entrate di CZ, RO, HU, SK, SI, LU, BG, LT, LV, EE, CY, MT sono state raggruppate.⁽²⁾ Dopo bilanci rettificativi e storni tra linee di bilancio.⁽³⁾ Entrate assegnate, stanziamenti ricostituiti e stanziamenti riportati.

Grafico II**Bilancio 2007 — Stanziamenti per impegni**

[dopo bilanci rettificativi; per maggiori informazioni, cfr. grafico III, colonna (b)]

(milioni di euro e %)

**Nota:**

Il totale degli stanziamenti per impegni non è in pareggio con le entrate di bilancio 2007, in quanto gli stanziamenti d'impegno comprendono anche importi che saranno finanziati con entrate di bilancio di esercizi successivi.

Legenda spese**Rubriche del quadro finanziario**

1. Crescita sostenibile	56 060,3	(42,8 %)
2. Conserv. e gestione delle risorse naturali	58 399,1	(44,6 %)
3. Cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia	1 543,8	(1,2 %)
4. Ruolo mondiale dell'UE	7 142,3	(5,5 %)
5. Amministrazione	7 291,0	(5,6 %)
6. Compensazioni	444,6	(0,3 %)

Grafico III

Stanziamenti per impegni disponibili nel 2007 e loro utilizzo

(milioni di euro e %)

Sezioni (S.) e titoli (T.) corrispondenti alla nomenclatura del bilancio 2007 e rubriche del quadro finanziario	Quadro finanziario	Stanziamenti definitivi		Utilizzo degli stanziamenti					
		Importo ⁽¹⁾	Tasso (%)	Impegni contratti	Tasso di utilizzo(%)	Riporti al 2008 ⁽²⁾	Tasso (%)	Annullamenti	Tasso (%)
		(b)	(b)/(a)	(c)	(c)/(b)	(d)	(d)/(b)	(e) = (b) - (c) - (d)	(e)/(b)
<i>Nomenclatura del bilancio</i>									
I Parlamento (S. I)		1 453,6		1 379,7	94,9	57,2	3,9	16,6	1,1
II Consiglio (S. II)		650,2		532,4	81,9	107,8	16,6	10,0	1,5
III Commissione (S. III) ⁽³⁾		128 183,3		120 326,5	93,9	4 531,8	3,5	3 325,0	2,6
III.1 Affari economici e finanziari (T.01)		330,3		309,0	93,6	1,3	0,4	19,9	6,0
III.2 Imprese (T.02)		575,0		537,5	93,5	28,0	4,9	9,6	1,7
III.3 Concorrenza (T.03)		74,4		72,0	96,7	1,4	1,9	1,0	1,4
III.4 Occupazione e affari sociali (T.04)		10 908,1		10 860,9	99,6	23,0	0,2	24,1	0,2
III.5 Agricoltura e sviluppo rurale (T.05)		57 040,8		52 026,7	91,2	3 385,7	5,9	1 628,4	2,9
III.6 Energia e trasporti (T.06)		1 884,6		1 835,7	97,4	37,9	2,0	11,0	0,6
III.7 Ambiente (T.07)		373,9		348,5	93,2	13,4	3,6	11,9	3,2
III.8 Ricerca (T.08)		4 049,5		3 838,8	94,8	204,4	5,0	6,2	0,2
III.9 Società dell'informazione e dei media (T.09)		1 537,0		1 491,0	97,0	42,0	2,7	4,0	0,3
III.10 Ricerca diretta (T.10)		662,8		401,7	60,6	260,9	39,4	0,2	0,0
III.11 Pesca e affari marittimi (T.11)		958,9		706,5	73,7	5,3	0,6	247,1	25,8
III.12 Mercato interno (T.12)		57,3		55,3	96,5	0,9	1,5	1,1	2,0
III.13 Politica regionale (T.13)		35 434,0		34 880,2	98,4	135,1	0,4	418,8	1,2
III.14 Fiscalità e unione doganale (T.14)		113,8		100,9	88,7	1,8	1,6	11,1	9,7
III.15 Istruzione e cultura (T.15)		1 440,2		1 326,7	92,1	110,8	7,7	2,7	0,2
III.16 Comunicazione (T.16)		204,1		196,9	96,5	1,2	0,6	5,9	2,9
III.17 Salute e tutela dei consumatori (T.17)		571,9		502,2	87,8	9,4	1,7	60,2	10,5
III.18 Spazio di libertà, sicurezza e giustizia (T.18)		693,2		626,0	90,3	10,6	1,5	56,7	8,2
III.19 Relazioni esterne (T.19)		3 882,8		3 782,5	97,4	36,9	1,0	63,4	1,6
III.20 Commercio (T.20)		73,8		71,6	97,0	0,9	1,3	1,3	1,7
III.21 Sviluppo e relazioni con i paesi ACP (T.21)		1 409,9		1 304,9	92,5	97,3	6,9	7,8	0,6
III.22 Allargamento (T.22)		1 133,1		1 052,6	92,9	77,7	6,9	2,7	0,2
III.23 Aiuti umanitari (T.23)		759,3		758,0	99,8	0,8	0,1	0,5	0,1
III.24 Lotta contro la frode (T.24)		72,6		68,8	94,7	0,0	0,0	3,8	5,3
III.25 Coordinamento delle politiche e servizio giuridico della Commissione (T.25)		177,6		169,4	95,4	3,5	2,0	4,7	2,7
III.26 Amministrazione della Commissione (T.26)		1 048,1		995,4	95,0	29,1	2,8	23,6	2,3
III.27 Bilancio (T.27)		508,8		499,1	98,1	1,8	0,3	7,9	1,5
III.28 Audit (T.28)		9,9		9,1	91,8	0,2	1,7	0,6	6,4
III.29 Statistiche (T.29)		130,0		114,1	87,7	2,0	1,6	13,9	10,7
III.30 Pensioni (T.30)		997,5		994,5	99,7	0,0	0,0	3,0	0,3
III.31 Servizi linguistici (T.31)		403,4		389,8	96,6	8,5	2,1	5,1	1,3
III.40 Riserve (T.40)		666,7		—	—	—	—	666,7	100,0
IV Corte di giustizia (S. IV)		274,7		266,0	96,8	1,6	0,6	7,1	2,6
V Corte dei conti (S. V)		121,5		109,6	90,2	0,3	0,2	11,6	9,6
VI Comitato economico e sociale (S. VI)		116,3		106,6	91,6	0,6	0,5	9,1	7,8
VII Comitato delle regioni (S. VII)		68,2		65,7	96,2	0,1	0,1	2,5	3,7
VIII Mediatore europeo (S. VIII)		8,2		7,4	90,5	—	—	0,8	9,5
IX Garante europeo della protezione dei dati (S. IX)		5,0		4,3	86,1	—	—	0,7	13,9
Totale generale degli stanziamenti per impegni	124 455,0	130 881,1	105,2	122 798,4	93,8	4 699,4	3,6	3 383,3	2,6
<i>Quadro finanziario ⁽⁴⁾</i>									
1 Crescita sostenibile	53 978,0	56 060,3		54 255,6	96,8	782,9	1,4	1 021,9	1,8
2 Conservazione e gestione delle risorse naturali	55 142,0	58 399,1		53 121,7	91,0	3 353,5	5,7	1 923,9	3,3
3 Cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia	1 273,0	1 543,8		1 421,9	92,1	46,0	3,0	76,0	4,9
4 Ruolo mondiale dell'UE	6 578,0	7 142,3		6 636,8	92,9	273,7	3,8	231,8	3,2
5 Amministrazione	7 039,0 ⁽⁵⁾	7 291,0		6 917,8	94,9	243,3	3,3	129,9	1,8
6 Compensazioni	445,0	444,6		444,6	100,0	—	—	—	—
Totale generale degli stanziamenti per impegni	124 455,0	130 881,1	105,2	122 798,4	93,8	4 699,4	3,6	3 383,3	2,6
Totale generale degli stanziamenti per pagamenti	122 190,0	120 021,4	98,2	113 953,3	94,9	4 603,3	3,8	1 464,8	1,2

⁽¹⁾ Stanziamenti di bilancio definitivi tenuto conto degli storni tra linee di bilancio, degli stanziamenti corrispondenti ad entrate con destinazione specifica o assimilati e degli stanziamenti riportati dall'esercizio precedente. Di conseguenza, per talune rubriche del quadro finanziario, gli stanziamenti disponibili sono superiori al massimale previsto.

⁽²⁾ Compresi gli stanziamenti corrispondenti ad entrate assegnate o assimilati.

⁽³⁾ Per la sezione III (Commissione) i titoli (T.) corrispondono alle attività/aree delle politiche definite dall'istituzione per eseguire il bilancio basato sulle attività (ABB).

⁽⁴⁾ I massimali delle rubriche del quadro finanziario comprendono gli adeguamenti di cui al punto 48 dell'Accordo interistituzionale del 2006.

⁽⁵⁾ L'Accordo interistituzionale del 2006 prevede nell'allegato che il massimale di questa rubrica sia presentato al netto dei contributi del personale ad regime pensionistico, entro il limite di 500 milioni di euro a prezzi 2004 per il periodo 2007-2013. Nel 2007 questa riduzione ammonta a 75,8 milioni di euro.

Grafico IV

Stanziamenti per pagamenti disponibili nel 2007 e loro utilizzo

(milioni di euro e %)

Sezioni (S.) e titoli (T.) corrispondenti alla nomenclatura del bilancio 2007 e rubriche del quadro finanziario		Utilizzo degli stanziamenti					
		Stanziamenti definitivi ⁽¹⁾	Pagamenti effettuati nel 2007		Tasso di utilizzo (%)		Annullamenti
		(a)	(b)	(b)/(a)	(c)	(c)/(a)	(d) = (a) - (b) - (c)
							(d)/(a)
<i>Nomenclatura del bilancio</i>							
I	Parlamento (S. I)	1 668,2	1 329,1	79,7	308,5	18,5	30,6
II	Consiglio (S. II)	741,4	557,6	75,2	163,0	22,0	20,8
III	Commissione (S. III) ⁽²⁾	116 974,8	111 506,5	95,3	4 092,6	3,5	1 375,7
III.1	Affari economici e finanziari (T.01)	328,7	262,1	79,7	6,9	2,1	59,6
III.2	Imprese (T.02)	549,7	369,8	67,3	62,5	11,4	117,3
III.3	Concorrenza (T.03)	81,6	70,7	86,7	8,8	10,7	2,1
III.4	Occupazione e affari sociali (T.04)	11 664,4	11 547,4	99,0	27,9	0,2	89,0
III.5	Agricoltura e sviluppo rurale (T.05)	55 802,4	53 685,2	96,2	1 965,0	3,5	152,1
III.6	Energia e trasporti (T.06)	1 142,3	918,8	80,4	162,8	14,3	60,7
III.7	Ambiente (T.07)	283,9	231,8	81,6	23,0	8,1	29,1
III.8	Ricerca (T.08)	3 311,8	2 678,5	80,9	609,4	18,4	24,0
III.9	Società dell'informazione e dei media (T.09)	1 436,4	1 226,7	85,4	180,8	12,6	29,0
III.10	Ricerca diretta (T.10)	656,0	405,9	61,9	238,7	36,4	11,4
III.11	Pesca e affari marittimi (T.11)	1 248,1	1 039,0	83,2	13,1	1,0	196,0
III.12	Mercato interno (T.12)	63,9	54,4	85,2	6,5	10,2	2,9
III.13	Politica regionale (T.13)	26 693,1	26 583,0	99,6	14,2	0,1	95,8
III.14	Fiscalità e unione doganale (T.14)	122,9	84,7	68,9	7,9	6,4	30,3
III.15	Istruzione e cultura (T.15)	1 449,8	1 260,5	86,9	162,0	11,2	27,3
III.16	Comunicazione (T.16)	223,1	182,8	81,9	20,8	9,3	19,5
III.17	Salute e tutela dei consumatori (T.17)	582,5	447,8	76,9	42,6	7,3	92,1
III.18	Spazio di libertà, sicurezza e giustizia (T.18)	428,4	258,8	60,4	97,5	22,8	72,1
III.19	Relazioni esterne (T.19)	3 429,3	3 264,6	95,2	67,7	2,0	97,0
III.20	Commercio (T.20)	75,8	65,1	85,9	6,4	8,5	4,3
III.21	Sviluppo e relazioni con i paesi ACP (T.21)	1 343,7	1 192,8	88,8	105,8	7,9	45,1
III.22	Allargamento (T.22)	1 793,2	1 748,5	97,5	19,6	1,1	25,1
III.23	Aiuti umanitari (T.23)	764,3	755,6	98,9	6,9	0,9	1,7
III.24	Lotta contro la frode (T.24)	75,0	59,7	79,6	5,8	7,8	9,4
III.25	Coordinamento delle politiche e servizio giuridico della Commissione (T.25)	194,4	170,2	87,5	18,5	9,5	5,7
III.26	Amministrazione della Commissione (T.26)	1 154,7	965,4	83,6	150,9	13,1	38,5
III.27	Bilancio (T.27)	517,7	497,9	96,2	10,8	2,1	9,1
III.28	Audit (T.28)	10,8	8,9	83,0	1,0	9,4	0,8
III.29	Statistiche (T.29)	133,6	102,0	76,4	12,6	9,4	18,9
III.30	Pensioni (T.30)	997,5	994,5	99,7	0,0	0,0	3,0
III.31	Servizi linguistici (T.31)	415,9	373,4	89,8	36,0	8,7	6,5
III.40	Riserve (T.40)	—	—	—	—	—	—
IV	Corte di giustizia (S. IV)	288,0	264,7	91,9	14,5	5,0	8,7
V	Corte dei conti (S. V)	128,8	107,0	83,1	9,1	7,1	12,6
VI	Comitato economico e sociale (S. VI)	127,6	109,3	85,7	7,9	6,2	10,4
VII	Comitato delle regioni (S. VII)	77,7	67,5	86,9	6,2	8,0	4,0
VIII	Mediatore europeo (S. VIII)	8,6	7,3	84,0	0,6	6,4	0,8
IX	Garante europeo della protezione dei dati (S. IX)	6,4	4,2	66,7	1,0	16,0	1,1
Totale generale degli stanziamenti per pagamenti		120 021,4	113 953,3	94,9	4 603,3	3,8	1 464,8
<i>Quadro finanziario</i>							
1	Crescita sostenibile	45 461,8	43 713,0	96,2	1 359,1	3,0	389,7
2	Conservazione e gestione delle risorse naturali	57 019,7	54 648,4	95,8	1 957,7	3,4	413,6
3	Cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia	1 356,2	1 049,8	77,4	162,6	12,0	143,8
4	Ruolo mondiale dell'UE	7 779,5	7 291,8	93,7	184,0	2,4	303,8
5	Amministrazione	7 959,5	6 805,6	85,5	940,0	11,8	214,0
6	Compensazioni	444,6	444,6	100,0	—	—	—
Totale generale degli stanziamenti per pagamenti		120 021,4	113 953,3	94,9	4 603,3	3,8	1 464,8

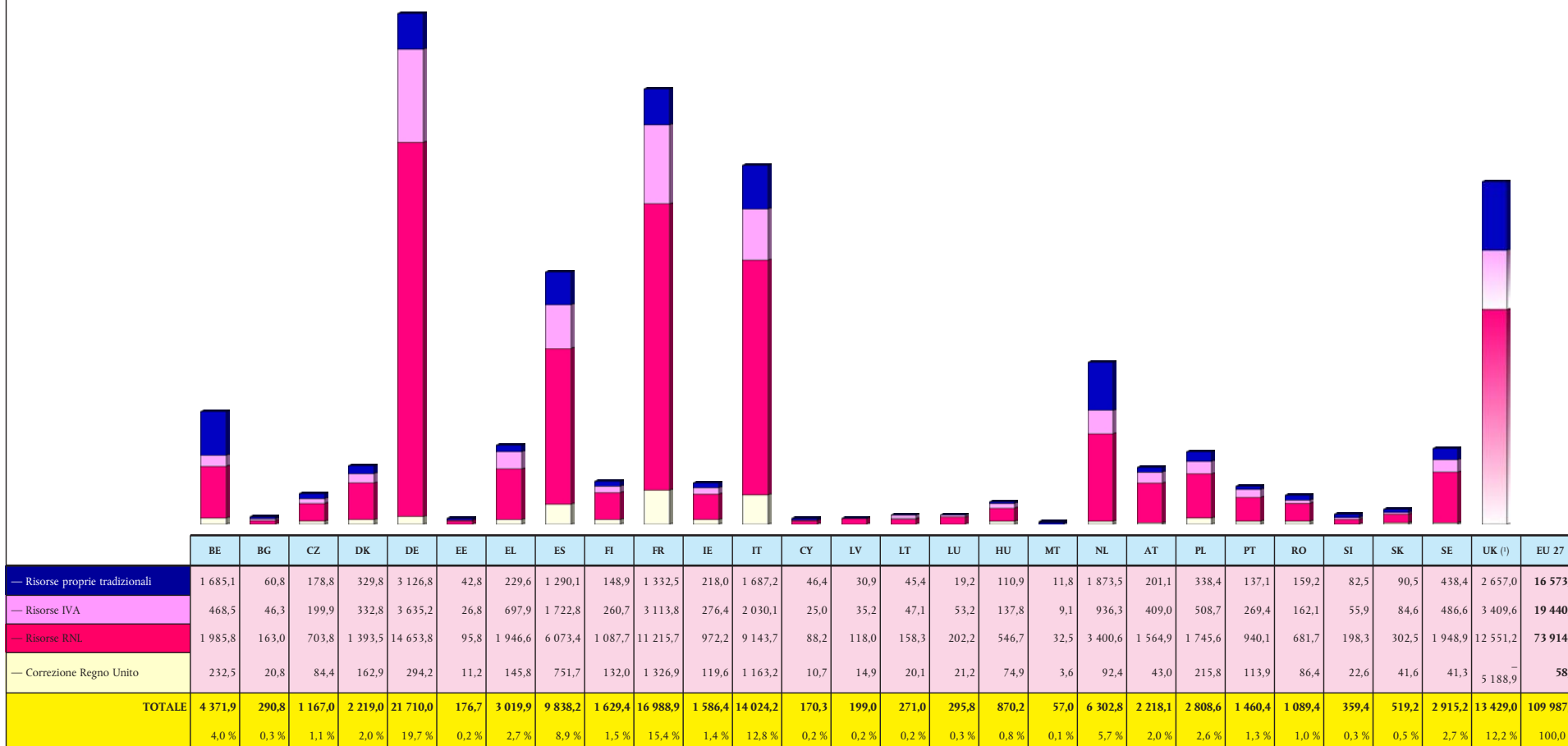
⁽¹⁾ Stanziamenti di bilancio definitivi tenuto conto degli storni tra linee di bilancio, degli stanziamenti corrispondenti ad entrate assegnate o assimilate e degli stanziamenti riportati dall'esercizio precedente.

⁽²⁾ Per la sezione III (Commissione) i titoli (T.) corrispondono alle attività/aree delle politiche definite dall'istituzione per eseguire il bilancio basato sulle attività (ABB).

Grafico V
Risorse proprie nel 2007, per Stato membro

Entrate effettive

(milioni di euro e %)



⁽¹⁾ Per il Regno Unito, viene applicata una correzione (5 188,9 milioni di euro) all'importo lordo delle risorse proprie (18 617,8 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.

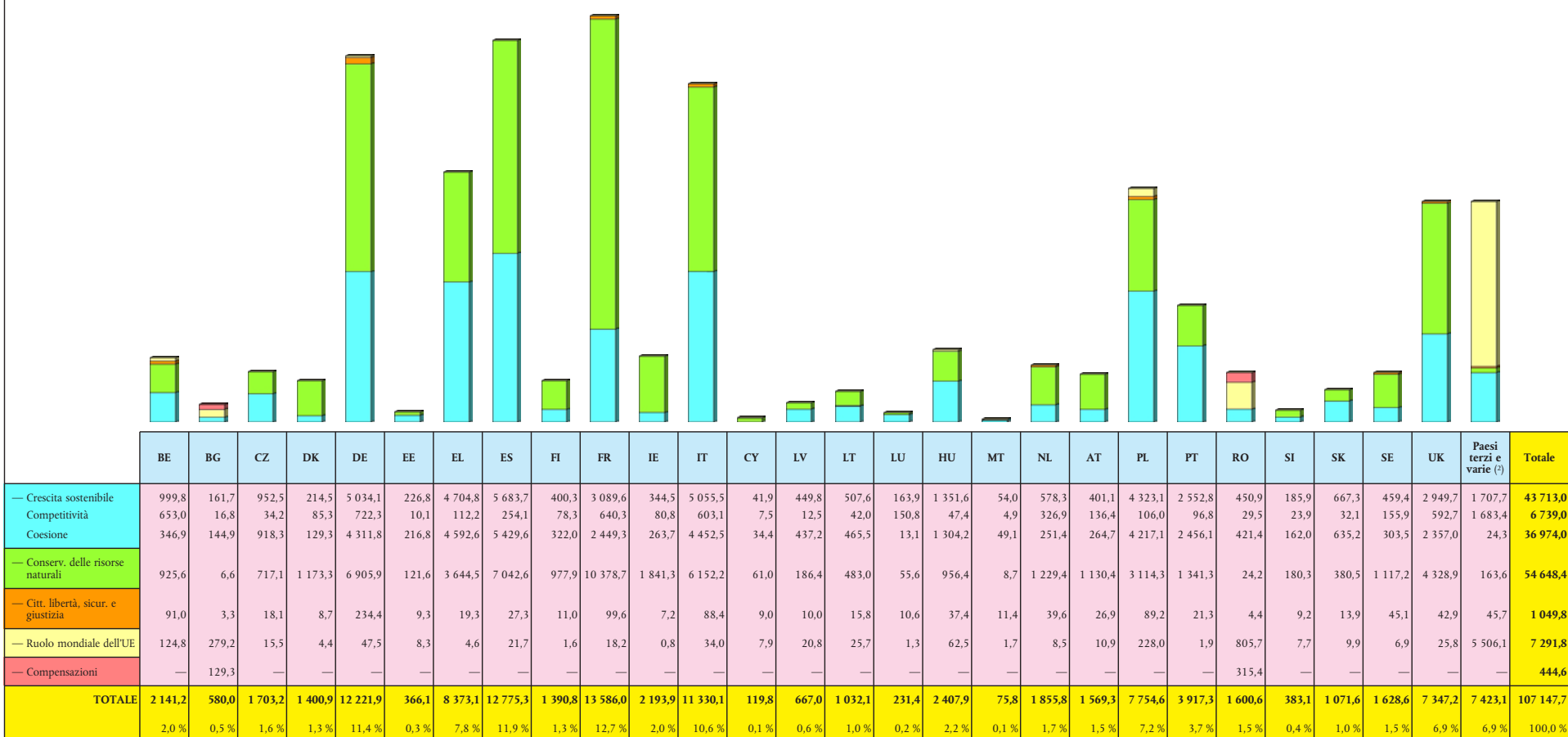
Grafico VI

Pagamenti effettuati nel 2007, in ciascuno Stato membro ⁽¹⁾

Nota: Pagamenti eseguiti nel 2007 = pagamenti a fronte di stanziamenti operativi 2007 + pagamenti a fronte di riporti dal 2006.

Rubriche del quadro finanziario

(milioni di euro e %)



⁽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 ABAC della Commissione.

⁽²⁾ Gli importi della colonna «Paesi terzi e varie» comprendono essenzialmente le spese relative 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

Stato patrimoniale consolidato

(milioni di euro)

	31.12.2007	31.12.2006
Attività non correnti:		
Immobilizzazioni immateriali	44,0	37,0
Immobilizzazioni materiali	4 523,0	4 586,0
Immobilizzazioni finanziarie	1 973,0	2 157,0
Prestiti	1 806,0	2 023,0
Prefinanziamenti a lungo termine	14 015,0	22 425,0
Crediti a lungo termine	127,0	328,0
	22 488,0	31 556,0
Attività correnti:		
Scorte	88,0	115,0
Investimenti a breve termine	1 420,0	1 426,0
Prefinanziamenti a breve termine	20 583,0	8 055,0
Crediti a breve termine	12 051,0	9 796,0
Tesoreria ed equivalenti di tesoreria	18 756,0	16 384,0
	52 898,0	35 776,0
Totale attivo	75 386,0	67 332,0
Passività non correnti:		
Benefici per i dipendenti	- 33 480,0	- 32 200,0
Accantonamenti a lungo termine	- 1 079,0	- 989,0
Passività finanziarie a lungo termine	- 1 574,0	- 1 862,0
Altri debiti a lungo termine	- 1 989,0	- 2 020,0
	- 38 122,0	- 37 071,0
Passività correnti:		
Accantonamenti a breve termine	- 369,0	- 379,0
Passività finanziarie a breve termine	- 135,0	- 20,0
Debiti	- 95 380,0	- 94 080,0
	- 95 884,0	- 94 479,0
Totale passivo	- 134 006,0	- 131 550,0
Attivo netto	- 58 620,0	- 64 218,0
Riserve	2 806,0	2 855,0
Importi da richiedere agli Stati membri:		
Benefici per i dipendenti (lungo termine)	- 33 480,0	- 32 200,0
Importi vari	- 27 946,0	- 34 873,0
Attivo netto	- 58 620,0	- 64 218,0

Grafico VIII
Conto del risultato economico consolidato

(milioni di euro)

	31.12.2007	31.12.2006
Entrate d'esercizio		
Risorse proprie e contributi	112 084	105 118
Altre entrate d'esercizio	9 080	8 368
	121 164	113 486
Spese d'esercizio		
Spese amministrative	- 7 120	- 6 619
Spese d'esercizio	- 104 682	- 106 803
	- 111 802	- 113 422
Avanzo da attività operative	9 362	64
Entrate derivanti da operazioni finanziarie	674	621
Spese relative a operazioni finanziarie	- 354	- 331
Movimenti nelle passività derivanti dai benefici per i dipendenti	- 2 207	108
Quota relativa all'avanzo (disavanzo) netto di associate e imprese comuni	- 13	- 265
Risultato economico dell'esercizio	7 462	197

ALLEGATO II

Elenco delle relazioni speciali adottate dalla Corte dei conti dall'ultima relazione annuale:

- Relazione speciale n. 6/2007 sull'efficacia dell'assistenza tecnica nel contesto dello sviluppo delle capacità
- Relazione speciale n. 7/2007 sui sistemi di controllo, ispezione e sanzionamento relativi alle norme di conservazione delle risorse ittiche comunitarie
- Relazione speciale n. 8/2007 sulla cooperazione amministrativa in materia di imposta sul valore aggiunto
- Relazione speciale n. 9/2007 sulla valutazione dei programmi quadro comunitari in materia di ricerca e sviluppo tecnologico (RST) — L'approccio della Commissione potrebbe essere migliorato?
- Relazione speciale n. 1/2008 sul processo di istruzione e di valutazione dei grandi progetti di investimento dei periodi di programmazione 1994-1999 e 2000-2006
- Relazione speciale n. 2/2008 sulle informazioni tariffarie vincolanti (ITV)
- Relazione speciale n. 3/2008 — Il Fondo di solidarietà dell'Unione europea: in che misura il suo intervento è rapido, efficiente e flessibile?
- Relazione speciale n. 4/2008 sull'applicazione delle quote latte negli Stati membri che hanno aderito all'Unione europea il 1° maggio 2004
- Relazione speciale n. 5/2008 — Agenzie dell'Unione europea: ottenere risultati
- Relazione speciale n. 6/2008 concernente le azioni di risanamento finanziate dalla Commissione europea a seguito dello tsunami e dell'uragano Mitch
- Relazione speciale n. 7/2008 — Energia intelligente 2003-2006

Tali relazioni possono essere consultate o scaricate nel sito Internet della Corte dei conti europea:
www.eca.europa.eu

È possibile richiedere una versione cartacea o CD-ROM alla Corte dei conti:

**Corte dei conti europea
Unità Comunicazione e relazioni
12 rue Alcide De Gasperi
L-1615 Lussemburgo
Tel: + (352) 4398-1
e-mail: euraud@eca.europa.eu**

o compilando un formulario d'ordine elettronico nel sito dell'EU-Bookshop.

IV

*(Informazioni)*INFORMAZIONI PROVENIENTI DALLE ISTITUZIONI
E DAGLI ORGANI DELL'UNIONE EUROPEA

CORTE DEI CONTI



Conformemente alle disposizioni dell'articolo 248, paragrafi 1 e 4, del trattato CE e degli articoli 129 e 143 del regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio, del 25 giugno 2002, concernente il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee, modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 1525/2007 del Consiglio, del 17 dicembre 2007, e degli articoli 139 e 156 del regolamento (CE) n. 215/2008 del Consiglio, del 18 febbraio 2008, recante il regolamento finanziario per il 10° Fondo europeo di sviluppo

la Corte dei conti delle Comunità europee, nella riunione del 24 e 25 settembre 2008, ha adottato le sue

RELAZIONI ANNUALI**sull'esercizio finanziario 2007**

Le relazioni, corredate delle risposte delle istituzioni alle osservazioni della Corte, sono state trasmesse alle autorità competenti per il discarico e alle altre istituzioni.

I membri della Corte dei conti sono i seguenti:

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA (presidente), Hubert WEBER, Maarten B. ENGWIRDA, Máire GEOGHEGAN-QUINN, 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 KALJULAIID, Kikis KAZAMIAS, Massimo VARI, Juan RAMALLO MASSANET, Olavi ALA-NISSILÄ, Lars HEIKENSTEN, Karel PINXTEN, Ovidiu ISPIR, Nadejda SANDOLOVA, Michel CRETIN, Harald NOACK, Henri GRETHEN.

RELAZIONE ANNUALE SULLE ATTIVITÀ
FINANZIATE DAL SETTIMO, OTTAVO
E NONO FONDO EUROPEO
DI SVILUPPO (FES)

(2008/C 286/02)

Relazione annuale sulle attività finanziate dal settimo, ottavo e nono Fondo europeo di sviluppo (FES)

INDICE

	<i>Paragrafi</i>
Introduzione	1-5
Capitolo I — Attuazione del settimo, ottavo e nono FES	6-13
Esecuzione finanziaria	6-11
Relazione annuale della Commissione sulla gestione finanziaria dei FES	12-13
Capitolo II — Dichiarazione di affidabilità della Corte dei conti relativa ai FES	14-56
Dichiarazione di affidabilità redatta dalla Corte dei conti in relazione al settimo, ottavo e nono Fondo europeo di sviluppo (FES) per l'esercizio finanziario 2007	I-XI
Informazioni a sostegno della dichiarazione di affidabilità	14-50
Estensione e natura dell'audit	14-15
Affidabilità dei conti	16-18
Legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti	19-50
Conclusioni e raccomandazioni	51-56

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

INTRODUZIONE

1. I Fondi europei di sviluppo (FES) sono il frutto di convenzioni o accordi internazionali ⁽¹⁾ stipulati fra la Comunità e i suoi Stati membri, da un lato, e taluni paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (Stati ACP), dall'altro lato, nonché di decisioni del Consiglio sull'associazione di paesi e territori d'oltremare (PTOM).

1-5. *I Fondi europei di sviluppo (FES) rappresentano effettivamente lo strumento principale degli aiuti comunitari allo sviluppo dei paesi ACP. Pur condividendo l'opinione della Corte su alcuni punti, la Commissione vorrebbe attirare l'attenzione sugli alti rischi connessi alla gestione del Fondo, considerando:*

- *il cospicuo numero di interventi realizzati,*
- *le carenze amministrative di alcuni paesi partner,*
- *i numerosi problemi, fra cui le significative carenze in materia di governance, che si rilevano nella maggior parte dei paesi beneficiari.*

In considerazione di questi elementi, la Commissione ha attuato una strategia di controllo a diversi livelli, che comprende il ricorso ad alcuni supervisori e revisori, nonché i controlli effettuati dalle autorità contraenti ma anche direttamente dalle delegazioni e dai servizi centrali della Commissione.

Questa strategia di controllo deve ovviamente tener conto della valutazione dei rischi, ma anche del rapporto costi/benefici. La Commissione ritiene che i provvedimenti attuati siano efficaci e soddisfino i criteri già definiti. Sulla base delle osservazioni della Corte, ma anche della propria esperienza, negli ultimi anni la Commissione ha perfezionato tale strategia e continuerà a farlo in futuro.

È quindi opportuno leggere la relazione della Corte tenendo conto sia dell'ambiente in cui la Commissione deve lavorare sia dei rischi connessi a questo tipo di attività.

2. La Commissione è responsabile della maggior parte delle spese dei FES e provvede alla loro gestione. Dal 1° aprile 2003, la Banca europea per gli investimenti ⁽²⁾ (BEI) detiene la piena responsabilità per quanto concerne la gestione del fondo investimenti dei FES, che non forma oggetto né della dichiarazione di affidabilità della Corte, né della procedura di scarico del Parlamento europeo ⁽³⁾ ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ La convenzione di Yaoundé I risale al 1964. L'accordo più recente (Cotonou) è stato firmato il 23 giugno 2000 e modificato a Lussemburgo il 25 giugno 2005.

⁽²⁾ Nell'ambito del nono FES, la dotazione iniziale ammontava quindi a 13 800 milioni di euro, per 2 200 milioni dei quali è responsabile la BEI.

⁽³⁾ Cfr. articoli 96, 103 e 112 del regolamento finanziario del 27 marzo 2003 applicabile al nono Fondo europeo di sviluppo (GU L 83 dell'1.4.2003, pag. 1). Nel parere n. 12/2002 sul progetto del regolamento suddetto (GU C 12 del 17.1.2003), la Corte sottolineava che tali disposizioni limitano la portata del potere di scarico del Parlamento europeo.

⁽⁴⁾ L'accordo tripartito tra la BEI, la Commissione e la Corte (articolo 112 del regolamento finanziario del 27 marzo 2003 applicabile al nono FES) stabilisce le norme relative all'audit di tali operazioni da parte della Corte.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3. Una volta completata la programmazione, le risorse FES vengono mobilitate in due fasi. A seguito della richiesta di uno Stato ACP, la Commissione adotta una decisione di finanziamento (che si riflette nei conti sotto forma di impegno finanziario). In seguito, la Commissione e lo Stato ACP stabiliscono le norme relative all'esecuzione di tali decisioni sia da parte dell'ordinatore nazionale dello Stato interessato nel quadro di una convenzione di finanziamento, sia direttamente da parte della Commissione. L'ordinatore nazionale stipula contratti (che si riflettono nei conti sotto forma di impegni giuridici specifici) e autorizza i pagamenti, che saranno verificati ed eseguiti dalla Commissione.

4. Il sostegno al bilancio non è soggetto a questo sistema di gestione. Le convenzioni di finanziamento costituiscono impegni giuridici e danno luogo a pagamenti senza che siano contratti impegni giuridici specifici. Dopo aver accertato che le condizioni stabilite dall'accordo di Cotonou e dalla convenzione di finanziamento siano state rispettate, la Commissione effettua un primo trasferimento di fondi a favore dei bilanci degli Stati beneficiari. Una volta trasferiti, tali fondi vengono assorbiti dai bilanci degli Stati ACP, dove vengono usati e sottoposti ad audit conformemente alle leggi e alle procedure degli Stati beneficiari. La Commissione e gli altri principali donatori internazionali valutano sia i miglioramenti apportati alla gestione delle finanze pubbliche in questi paesi, sia i risultati in termini di alleviamento della povertà. Prima di procedere a ulteriori esborsi, la Commissione verifica che le condizioni stabilite nella convenzione di finanziamento siano state soddisfatte.

5. Nell'ambito della Commissione, la maggior parte dei programmi FES sono gestiti dall'Ufficio di cooperazione EuropeAid (di seguito «EuropeAid»). Una piccola parte dei progetti FES ⁽⁵⁾ riguarda l'aiuto umanitario ed è gestita dalla direzione generale per gli Aiuti umanitari (DG ECHO).

CAPITOLO I — ATTUAZIONE DEL SETTIMO, OTTAVO E NONO FES

Esecuzione finanziaria

6. A seguito della chiusura del sesto FES nel 2006, il settimo, ottavo e nono FES sono stati attuati contemporaneamente nel 2007. La chiusura del settimo FES è prevista per il 2008.

7. Il contributo globale ricevuto nel 2007 dagli Stati membri è ammontato a 2 679 milioni di euro, compresi contributi volontari per un importo di 39 milioni di euro a favore del Fondo per la pace in Africa nel quadro della cooperazione Intra ACP ⁽⁶⁾. Nel corso dell'esercizio, la Commissione ha cominciato a richiedere contributi a titolo del nono FES, dal momento che quelli dovuti nel quadro dell'ottavo FES erano completamente esauriti.

6-8. *In conformità delle dichiarazioni di Monterrey e di Parigi, nel 2007 la Commissione ha continuato ad aumentare gli aiuti e a migliorare l'efficacia. Il 2007, come il 2006, è stato un anno estremamente positivo per l'attuazione dei FES, giacché in questo campo si sono nuovamente raggiunti livelli record di esecuzione dei contratti e dei pagamenti, una riduzione importante degli impegni assunti in passato e dormienti, e progressi significativi per quanto riguarda la chiusura del settimo FES. L'obiettivo di fine 2007 era di impegnare l'insieme degli stanziamenti del nono FES, e questo ha comportato l'impegno di 15,9 miliardi di euro nel periodo 2003-2007, ossia il 100 % dei fondi del nono FES: l'importo più alto nella storia dei FES.*

⁽⁵⁾ Pari allo 0,8 % dei pagamenti per il 2007.

⁽⁶⁾ Decisione n. 2/2007 del Consiglio dei ministri ACP-CE del 25 maggio 2007 (GU L 175 del 5.7.2007, pag. 35).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

8. Il decimo FES sarà impegnato nel periodo 2008-2013; esso prevede aiuti comunitari agli Stati ACP per 21 966 milioni di euro; ciò rappresenta un aumento del 62 % rispetto alla dotazione finanziaria del nono FES.

9. Le **tabelle 1 e 2** illustrano l'utilizzo cumulativo delle risorse FES gestite dalla Commissione e l'esecuzione finanziaria, i **grafici I e II** riportano le risorse totali e le decisioni per settore di intervento. Nel maggio 2005, il Consiglio ha deciso che i fondi del nono FES avrebbero dovuto essere impegnati entro il 31 dicembre 2007 (7). Conformemente alla cosiddetta «clausola di caducità», praticamente tutti i fondi a titolo del nono FES erano stati impegnati prima di tale scadenza. Ciò è stato possibile grazie al significativo aumento (16,7 %) degli impegni globali, che sono ammontati a 3 172 milioni di euro. I pagamenti netti sono aumentati del 4,1 % ed hanno raggiunto i 2 874 milioni di euro, un importo leggermente inferiore all'obiettivo iniziale a causa di restrizioni dei flussi di tesoreria alla fine dell'esercizio.

10. A seguito di ciò, i pagamenti da liquidare sono passati da 10 281 milioni di euro alla fine del 2006 a 10 579 milioni di euro alla fine del 2007. Sul totale dei pagamenti ancora da liquidare, 903 milioni di euro riguardano fondi impegnati più di cinque anni fa. Tuttavia, gli impegni globali che negli ultimi due esercizi non hanno dato luogo ad impegni giuridici specifici o a pagamenti si sono notevolmente ridotti, scendendo a 100 milioni di euro alla fine dell'esercizio. Il tasso di esecuzione, calcolato come il rapporto tra i fondi totali non spesi e i pagamenti annuali, è rimasto stabile a 3,7 anni.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Per ciò che riguarda la qualità, nel 2006 la Commissione aveva assicurato una copertura totale, da parte del gruppo di sostegno alla qualità, dell'insieme di proposte di finanziamento dei FES, durante le fasi di individuazione e valutazione; la stessa prassi è stata adottata nel 2007.

La Commissione intende proseguire nella propria opera, in modo da perfezionare ulteriormente l'attuazione dei FES, e continuerà a garantire la valutazione delle raccomandazioni formulate dalla Corte in questo ambito.

Lo stanziamento del decimo FES, pari a 21 966 milioni di euro — stanziamenti operativi per gli Stati ACP, esclusi i paesi e i territori d'oltremare (PTOM) — copre un periodo di 6 anni, a differenza del quinquennio del nono FES (importo iniziale, che non tiene conto del trasferimento dei saldi dei FES precedenti — vedi punto 9 —, pari a 13 500 milioni di euro). A titolo comparativo, è necessario annualizzare i fondi, e in tal caso l'aumento nominale si riduce al 35,6 %.

9. Per la prima volta un intero FES è stato impegnato prima dell'avvio del FES successivo. All'entrata in vigore del nono FES, nell'aprile 2003, quasi 2 miliardi di euro dell'ottavo FES non erano stati impegnati.

10. Nel 2007 la Commissione ha compiuto una prestazione eccezionale; si sono registrati significativi aumenti nel settore dei pagamenti (12 %) e degli impegni (9 %) ed è stato possibile ridurre l'aumento delle «rimanenze da liquidare» al 2,8 %.

Il tasso di esecuzione, pari a 3,7 anni, corrisponde alla durata media di attuazione dei progetti.

(7) Decisione 2005/446/CE dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio (GU L 156 del 18.6.2005, pag. 19), modificata dalla decisione 2007/792/CE del 26 novembre 2007 (GU L 320 del 6.12.2007, pag. 31).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

11. Il settore delle infrastrutture sociali, che comprende l'istruzione, la sanità, l'approvvigionamento idrico e le infrastrutture igieniche di base, è stato il principale beneficiario dell'aiuto comunitario (con 852 milioni di euro, pari al 31 % dei pagamenti totali, nel 2007), seguito dal settore dei trasporti, delle comunicazioni e dell'energia, che ha ricevuto 799 milioni di euro (28 %). Il totale dei pagamenti eseguiti nel settore dell'aiuto sotto forma di prodotti di base e del sostegno generale ai programmi, compresi l'aiuto e la sicurezza alimentare, è ammontato a 557 milioni di euro, di cui 455 milioni di euro (16 % dei pagamenti totali) sono stati spesi mediante programmi di sostegno generale al bilancio. L'attuazione dell'aiuto ha continuato a richiedere una stretta cooperazione con le organizzazioni delle Nazioni Unite e con la Banca mondiale (306,5 milioni di euro, pari al 10,7 % dei pagamenti).

Relazione annuale della Commissione sulla gestione finanziaria dei FES

12. Il regolamento finanziario applicabile al nono FES ⁽⁸⁾ prevede che la Commissione presenti ogni anno una relazione sulla gestione finanziaria dei FES. La Corte ha esaminato tale relazione, al fine di stabilire se descriva in modo adeguato il conseguimento degli obiettivi, la situazione finanziaria e gli eventi che hanno avuto un impatto significativo sulle attività dell'esercizio in causa. Tale esame ha compreso la verifica dell'esattezza dei dati finanziari presentati e il seguito dato alle osservazioni formulate in precedenza dalla Corte e alle raccomandazioni espresse dall'autorità competente per il discarico.

13. A parere della Corte, la relazione sulla gestione finanziaria presenta una descrizione accurata degli obiettivi raggiunti nel corso dell'esercizio finanziario, della situazione finanziaria e degli eventi che hanno influito in modo significativo sulle attività svolte nel 2007. Tuttavia, la sintesi del seguito dato dalla Commissione alle osservazioni della Corte non presenta, in diversi casi, informazioni sufficienti sulle azioni intraprese o programmate; l'analisi della situazione effettuata dalla Corte è illustrata nella **tabella 4**. Inoltre, le informazioni fornite dagli Stati ACP riguardo all'impiego dei fondi Stabex ⁽⁹⁾ e ai saldi bancari dei conti aperti presso banche di questi stessi paesi continuano a non essere affidabili a causa della complessità della misura e del controllo limitato esercitato da EuropeAid, che è a conoscenza di questa situazione e intendeva avviare audit dei fondi Stabex in tutti gli Stati ACP interessati nel 2007. Tuttavia, sono stati espletati audit soltanto in quattro dei 38 paesi beneficiari.

13. La Commissione attribuisce la massima importanza a tutte le raccomandazioni della Corte, che sono state seguite da attività di valutazione. La Commissione ritiene che, nel complesso, le azioni intraprese in seguito alle raccomandazioni della Corte siano soddisfacenti, ma fornirà informazioni più dettagliate in futuro.

Benché non previsto dalle disposizioni dell'art. 212 della IV convenzione di Lomé, la Commissione ha deciso di rafforzare i controlli sui fondi Stabex, mediante procedure di audit. Su un totale di 38 paesi beneficiari, 10 non hanno registrato alcun movimento di fondi nel 2007, e 14 sono stati soggetti ad audit concernenti l'affidabilità dei conti Stabex (8 paesi) o i progetti finanziati tramite i fondi Stabex (6 paesi).

⁽⁸⁾ Articoli 96 e 102.

⁽⁹⁾ L'importanza finanziaria del programma Stabex sta diminuendo essendo in corso la sua progressiva cessazione. Alla fine del 2007, rimanevano 100 milioni di euro circa sui conti di sicurezza aperti in Europa sotto il controllo esclusivo della Commissione, a fronte di 192 milioni di euro alla fine del 2006. L'obiettivo della Commissione è che questi fondi siano pagati entro il 31 dicembre 2010, purché siano state rispettate tutte le condizioni stabilite per gli esborsi.

CAPITOLO II — DICHIARAZIONE DI AFFIDABILITÀ DELLA CORTE DEI CONTI RELATIVA AI FES

Dichiarazione di affidabilità redatta dalla Corte dei conti in relazione al settimo, ottavo e nono Fondo europeo di sviluppo (FES) per l'esercizio finanziario 2007

I. Conformemente alle disposizioni dell'articolo 248 del trattato, la Corte ha controllato:

- a) i «conti annuali definitivi del settimo, ottavo e nono Fondo europeo di sviluppo (FES) per l'esercizio finanziario 2007». Questi conti comprendono gli stati finanziari consolidati ⁽¹⁰⁾ e la relazione consolidata sull'esecuzione del settimo, ottavo e nono FES; e
- b) la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti nell'ambito del quadro giuridico dei FES, per quanto riguarda la parte delle risorse FES della cui gestione finanziaria è responsabile la Commissione ⁽¹¹⁾.

Responsabilità della direzione

II. In virtù dei regolamenti finanziari applicabili al settimo, ottavo e nono FES, la direzione ⁽¹²⁾ è responsabile della preparazione e della fedele presentazione dei conti annuali definitivi dei FES e della legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti:

- a) La responsabilità della direzione per i conti annuali definitivi dei FES comprende la definizione, l'applicazione e il mantenimento di un controllo interno adeguato ai fini della preparazione e della fedele presentazione di rendiconti finanziari privi di inesattezze rilevanti dovute a frode o errore, la selezione e l'applicazione di criteri contabili appropriati basati sulle norme contabili adottate dal contabile dei FES ⁽¹³⁾, e l'elaborazione di stime contabili ragionevoli rispetto alle circostanze. La Commissione approva i conti annuali definitivi dei FES.

⁽¹⁰⁾ Gli stati finanziari consolidati comprendono il bilancio finanziario, il risultato economico, la tabella dei flussi di cassa e la tabella dei crediti verso il FES. La presente dichiarazione di affidabilità non riguarda gli stati finanziari e le informazioni forniti dalla BEI (cfr. nota 11).

⁽¹¹⁾ Conformemente agli articoli 1 e 103, paragrafo 3, del regolamento finanziario applicabile al nono FES, la dichiarazione di affidabilità non copre la parte delle risorse del nono FES gestita dalla BEI sotto la sua responsabilità.

⁽¹²⁾ A livello della Commissione, il termine «direzione» designa i membri dell'istituzione, gli ordinatori delegati e sottodelegati, il contabile e il personale direttivo delle unità finanziarie, di audit o di controllo. A livello degli Stati beneficiari, la «direzione» comprende gli ordinatori nazionali, i contabili, gli agenti pagatori e i dirigenti degli organismi attuatori.

⁽¹³⁾ Le norme contabili adottate dal contabile del FES si ispirano ai principi contabili internazionali per il settore pubblico (*International Public Sector Accounting Standards* — IPSAS) definiti dall'International Federation of Accountants (IFAC) o, in loro assenza, ai principi contabili internazionali (*International Accounting Standards* — IAS/*International Financial Reporting Standards* — IFRS) sanciti dall'organismo internazionale di normalizzazione contabile (*International Accounting Standards Board* — IASB). Conformemente al regolamento finanziario, i «rendiconti finanziari consolidati» per l'esercizio 2007 sono redatti in base a queste norme contabili, adottate dal contabile del FES, che adattano i principi della contabilità per competenza allo specifico contesto comunitario, mentre le relazioni consolidate sull'esecuzione dei FES si basano ancora principalmente sui movimenti di tesoreria.

- b) Il modo in cui la direzione esercita la propria responsabilità per quanto riguarda la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti dipende dalle modalità di esecuzione dei FES. Nel caso della gestione centralizzata diretta, le funzioni di esecuzione sono svolte dai servizi della Commissione. Le funzioni di esecuzione sono delegate ai paesi terzi nell'ambito della gestione decentrata e ad altri organismi nel contesto della gestione centralizzata indiretta. In caso di gestione congiunta, le funzioni di esecuzione sono espletate in parte dalla Commissione e in parte da organizzazioni internazionali. Le funzioni di esecuzione devono rispettare il principio della sana gestione finanziaria, che richiede la definizione, l'applicazione e il mantenimento di un controllo interno efficace ed efficiente, una supervisione adeguata e misure appropriate per prevenire le irregolarità e le frodi nonché, se necessario, azioni legali per recuperare i fondi erroneamente versati o non correttamente utilizzati. Indipendentemente dalla modalità di esecuzione applicata, la Commissione ha la responsabilità finale per quanto riguarda la legittimità e la regolarità delle operazioni che sono alla base dei conti dei FES.

Responsabilità dell'organo di controllo

III. È responsabilità della Corte presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una dichiarazione, basata sull'audit espletato, concernente l'affidabilità dei conti e la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti. La Corte ha svolto l'audit in base ai principi internazionali di audit e al codice deontologico dell'IFAC e dell'INTOSAI, ove applicabili al contesto dei FES. Tali principi richiedono che la Corte pianifichi e svolga l'audit per ottenere la garanzia ragionevole che i conti annuali definitivi dei FES sono privi di inesattezze rilevanti e che le operazioni sottostanti sono, complessivamente, legittime e regolari.

IV. Nel contesto descritto al paragrafo III, l'audit prevede che vengano esperite procedure per ottenere elementi probatori sugli importi e sulle informazioni presentate nei conti consolidati definitivi, nonché sulla legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti. La scelta delle procedure dipende dal giudizio professionale dell'auditor, fra le cui competenze rientra anche la valutazione dei rischi di inesattezze rilevanti dei conti consolidati definitivi e di significative inosservanze del quadro giuridico dei FES, dovute a frode o errore, nelle operazioni sottostanti. L'auditor, nell'effettuare tali valutazioni del rischio, esamina l'adeguatezza del controllo interno ai fini della preparazione e della fedele presentazione dei conti consolidati definitivi e i sistemi di supervisione e controllo posti in essere per garantire la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti, al fine di poter definire procedure di audit adeguate alle circostanze. In tale contesto, l'audit comprende anche una valutazione dell'idoneità dei criteri contabili applicati e della plausibilità delle stime contabili effettuate, nonché una valutazione della presentazione complessiva dei conti consolidati definitivi e delle relazioni annuali di attività.

V. La Corte ritiene di disporre di elementi probatori sufficienti e adeguati su cui basare la propria dichiarazione di affidabilità.

Giudizio sull'affidabilità dei conti

VI. La Corte è del parere che i conti annuali definitivi del settimo, ottavo e nono FES presentano un'immagine fedele, sotto tutti gli aspetti rilevanti, della situazione finanziaria dei FES al 31 dicembre 2007 e dei risultati delle operazioni nonché dei flussi di cassa per l'esercizio concluso a tale data, conformemente alle disposizioni del regolamento finanziario e alle norme contabili adottate dal contabile.

VII. Pur non esprimendo riserve in relazione al giudizio formulato nel paragrafo VI, la Corte sottolinea che la validità delle ipotesi usate per la stima dell'accantonamento per le spese sostenute non è stata dimostrata dalla Commissione e che ciò potrebbe determinare una sottovalutazione delle spese da pagare, nonché la sopravvalutazione dell'importo delle garanzie presentato nelle note dei rendiconti finanziari.

Giudizio sulla legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti

VIII. A parere della Corte, ad eccezione degli effetti della questione di cui al paragrafo IX, le operazioni sottostanti le entrate e gli impegni dell'esercizio sono, nel complesso, legittime e regolari.

IX. L'audit svolto dalla Corte ha evidenziato un livello rilevante di errori nelle operazioni sottostanti i pagamenti.

X. Senza rimettere in discussione il giudizio espresso al paragrafo VIII, la Corte sottolinea il rischio fiduciario elevato relativo al sostegno al bilancio derivante dall'«interpretazione dinamica» dei criteri di ammissibilità data dalla Commissione, che non subordina la concessione del sostegno al bilancio al rispetto, da parte dei paesi, di un livello minimo di gestione credibile delle finanze pubbliche.

XI. Nonostante i progressi realizzati dalla Commissione per quanto riguarda i sistemi di supervisione e controllo, la Corte evidenzia la necessità di continuare a proseguire gli sforzi tesi a chiarire taluni elementi importanti della strategia globale di controllo e a migliorare la concezione e/o l'attuazione di alcuni sistemi.

18 settembre 2008

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
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***Estensione e natura dell'audit***

14. I lavori attinenti all'affidabilità dei conti dei FES hanno lo scopo di ottenere elementi probatori sufficienti e appropriati per poter stabilire in quale misura tutte le entrate, le spese, le attività e le passività siano state registrate correttamente e se i conti annuali riflettano fedelmente la situazione finanziaria a fine esercizio. Le osservazioni relative all'affidabilità dei conti, formulate nei paragrafi VI e VII della dichiarazione di affidabilità, sono basate sull'audit dei rendiconti finanziari consolidati ⁽¹⁴⁾ e della relazione consolidata sull'esecuzione finanziaria del settimo, ottavo e nono FES ⁽¹⁵⁾. L'audit ha compreso una serie appropriata di procedure di audit, intese ad esaminare, sulla base di verifiche a campione, gli elementi probatori relativi agli importi e alle informazioni fornite. Esso ha incluso una valutazione dei principi contabili applicati, delle stime significative elaborate dai responsabili della gestione e della presentazione globale dei conti consolidati.

15. Le osservazioni relative alla legittimità e alla regolarità delle operazioni sottostanti, esposte nei paragrafi VIII-XI della dichiarazione di affidabilità, sono fondate su:

- a) la valutazione dei sistemi di supervisione e di controllo posti in essere presso i servizi centrali di EuropeAid, nonché presso cinque delegazioni (Ghana, Guinea-Bissau, Niger, Madagascar e Sudan) che coprono sei paesi;
- b) l'esame, in ciascuna delegazione visitata, di un campione di operazioni selezionate statisticamente, che coprono tutti i settori ad eccezione del sostegno al bilancio. Complessivamente, sono stati controllati 90 pagamenti e 15 impegni giuridici specifici;
- c) per quanto attiene al sostegno al bilancio, l'esame di 30 pagamenti e di 15 impegni finanziari selezionati statisticamente. Tale selezione rappresenta rispettivamente il 46,0 % e il 62,1 % dell'importo totale dei pagamenti e degli impegni finanziari a titolo del sostegno al bilancio. L'esame ha compreso un controllo documentale e, per otto pagamenti, un'ulteriore analisi in quattro dei paesi visitati (Ghana, Guinea-Bissau, Niger e Madagascar);
- d) l'esame di 30 pagamenti autorizzati dai servizi centrali di EuropeAid, selezionati statisticamente;

⁽¹⁴⁾ Cfr. articolo 100 del regolamento finanziario del 27 marzo 2003 applicabile al nono FES: gli stati finanziari comprendono il bilancio finanziario, il risultato economico, la tabella dei flussi di cassa e la tabella dei crediti dovuti al FES.

⁽¹⁵⁾ Cfr. articolo 101 del regolamento finanziario del 27 marzo 2003 applicabile al nono FES: le relazioni sull'esecuzione finanziaria comprendono tabelle che descrivono gli stanziamenti, gli impegni e i pagamenti.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- e) l'esame di 30 operazioni che avevano già formato oggetto di controlli ex post da parte dei servizi centrali di EuropeAid, selezionate statisticamente;
- f) l'esame di 30 impegni finanziari selezionati statisticamente;
- g) l'esame della relazione annuale di attività e della dichiarazione del direttore generale di EuropeAid, nonché della procedura seguita per la loro elaborazione.

Affidabilità dei conti

16. Come già rilevato dalla Corte nella relazione annuale sul FES per l'esercizio finanziario 2006 ⁽¹⁶⁾, il sistema contabile usato per il FES non è dotato di tutte le funzioni necessarie per presentare in modo efficiente ed efficace informazioni economiche secondo il principio della contabilità per competenza. Di conseguenza, la trasformazione degli elementi basati sul principio di cassa in conti annuali basati sulla contabilità per competenza per il FES richiede un trattamento manuale considerevole che aumenta il rischio di errori. Inoltre, l'impatto finanziario delle variazioni dei tassi di cambio non può essere determinato separatamente dal sistema contabile, né può essere estratto manualmente ⁽¹⁷⁾. L'integrazione del FES nel sistema contabile già utilizzato dalla Commissione per rendere conto delle spese di bilancio era prevista inizialmente per il 2006, ma a causa di difficoltà tecniche è stata rinviata ripetutamente ed è ora prevista per l'inizio del 2009.

17. I conti annuali comprendono un accantonamento per i costi sorti nel periodo di riferimento, ma per i quali non è pervenuta alcuna fattura alla fine dell'esercizio. Tale accantonamento è stimato statisticamente sulla base di una serie di ipotesi ed ammonta a 2 087 milioni di euro, vale a dire l'83 % del passivo totale. Come già rilevato dalla Corte nella relazione annuale sul FES per l'esercizio finanziario 2006 ⁽¹⁸⁾, la validità dell'ipotesi concernente la linearità delle spese relative ai progetti non è stata dimostrata dalla Commissione. L'analisi della Corte ⁽¹⁹⁾ indica che il metodo impiegato da EuropeAid potrebbe determinare una sottovalutazione delle spese da pagare. Tuttavia, non è possibile quantificare l'impatto sul bilancio consolidato alla fine del 2007.

16. L'introduzione di un nuovo sistema contabile a partire dal 2009 potrà rimuovere le attuali restrizioni. Il trattamento manuale è soggetto a rigorosi controlli volti alla riduzione dei rischi. L'attuale sistema contabile dei FES non consente di quantificare l'impatto finanziario delle variazioni dei tassi di cambio valutario; tuttavia il risultato netto per l'esercizio 2007 comprende i profitti e le perdite dovuti alle differenze dei tassi di cambio.

Inoltre, soltanto il 9 % dei pagamenti viene effettuato in valute soggette a fluttuazioni dei tassi di cambio. La Commissione quindi non ritiene che queste potenziali differenze dei tassi di cambio siano complessivamente rilevanti dal punto di vista della contabilità.

17. Nel 2007 la Commissione ha ulteriormente perfezionato e migliorato il suo approccio al calcolo degli ammortamenti, applicando un tasso di realizzazione specifico per ogni tipo di contratto (sovvenzioni, lavori, servizi e forniture).

L'analisi di ogni singolo contratto (circa 8 000 contratti in corso) produrrebbe un carico di lavoro spropositato rispetto all'approccio matematico attualmente utilizzato. La Commissione intende lanciare uno studio per consolidare i criteri utilizzati in questo approccio.

⁽¹⁶⁾ Paragrafo 15 (GU C 259 del 31.10.2007).

⁽¹⁷⁾ La sua comunicazione è prescritta dalla norma IPSAS 4 — Effetti delle variazioni di cambio delle valute estere.

⁽¹⁸⁾ Paragrafo 17.

⁽¹⁹⁾ Dato che le informazioni disponibili in relazione alla situazione alla fine del 2007 erano insufficienti, la Corte ha esaminato la validità del metodo controllando gli accantonamenti al 31 dicembre 2006 per un campione di 60 contratti specifici selezionati statisticamente e relativi a 18 progetti in 13 paesi ACP.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

18. L'importo delle garanzie comunicato nella nota 1.4 dei rendiconti finanziari ammontava a 1 004 milioni di euro alla fine del 2007. La Corte ha constatato che tale importo è sopravvalutato del 4,1 %.

18. Nel corso del 2007, la Commissione ha profuso un forte impegno per migliorare la qualità delle informazioni registrate nel sistema contabile. Durante i lavori svolti per la chiusura annuale dei conti, sono state effettuate verifiche supplementari e correzioni nell'elaborazione dei conti annuali. Di conseguenza, l'impatto sui conti annuali rimane assai limitato e irrilevante.

Legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti**Verifiche di convalida delle operazioni****Impegni relativi ai progetti**

19. L'accordo di Cotonou⁽²⁰⁾ stabilisce che la convenzione di finanziamento è definita tra la Commissione e lo Stato o gli Stati ACP interessati entro i 60 giorni successivi alla decisione della Commissione. L'audit della Corte ha palesato che un numero significativo di convenzioni di finanziamento (otto delle 30 decisioni della Commissione esaminate) non sono state firmate dal paese beneficiario entro tale termine.

19. La Commissione e i paesi beneficiari non hanno infranto la regola dei 60 giorni prevista dall'accordo di Cotonou, che riguarda la definizione e non la firma delle convenzioni di finanziamento. La data limite per la firma delle convenzioni di finanziamento è stata fissata al 31 dicembre dell'anno $n + 1$, dove con n si intende l'anno durante il quale l'impegno finanziario della Commissione è stato adottato (articolo 54, paragrafo 2, del regolamento finanziario applicabile al nono FES). Secondo una prassi di diligenza, la Commissione non solo definisce ma firma quasi tutte le convenzioni di finanziamento entro i 60 giorni previsti per la sua decisione.

20. Sono stati constatati errori frequenti (cinque errori in quattro dei 15 impegni giuridici specifici controllati), concernenti le garanzie bancarie prescritte dalla normativa a sostegno delle procedure di gara e di aggiudicazione degli appalti. Nel caso di un impegno giuridico specifico, è stata concessa una deroga alle procedure di gara nonostante le condizioni previste dalla normativa per tale deroga non siano state rispettate.

20. La Commissione ritiene che il rischio finanziario sia pari a zero, dal momento che non viene effettuato alcun pagamento prima del ricevimento della garanzia bancaria.

Per quanto riguarda la deroga, la Commissione ritiene che questa fosse giustificata dall'estrema urgenza.

Pagamenti relativi ai progetti

21. La Corte non è stata in grado di sottoporre a un audit completo la legittimità e la regolarità di due degli undici pagamenti effettuati a favore di organizzazioni delle Nazioni Unite selezionati, dal momento che non ha potuto ottenere la documentazione giustificativa dalle organizzazioni delle Nazioni Unite interessate⁽²¹⁾. Pertanto, la Corte non può formulare alcuna conclusione sulla legittimità e la regolarità di tali operazioni. Inoltre, la Corte sottolinea che l'audit delle altre operazioni delle Nazioni Unite è stato ostacolato dalla cooperazione inadeguata delle organizzazioni delle Nazioni Unite e che, infine, è stato reso possibile solo grazie all'intervento tempestivo della Commissione.

21. La Commissione aderisce senza riserve alla richiesta della Corte, per ottenere dalle organizzazioni delle Nazioni Unite i necessari elementi probatori; questo principio viene chiaramente sancito dall'Accordo quadro finanziario e amministrativo. Non appena la Commissione è stata informata dalla Corte delle difficoltà incontrate in quest'ambito, essa si è rivolta alle sue controparti presso le Nazioni Unite per trovare una soluzione e garantire che la Corte ottenga le informazioni richieste.

⁽²⁰⁾ Articolo 17, paragrafo 2, dell'allegato 4.

⁽²¹⁾ Fondo delle Nazioni Unite per le popolazioni e Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

22. L'audit espletato dalla Corte sui pagamenti autorizzati dalle delegazioni e dai servizi centrali di EuropeAid ha palesato un livello rilevante di errori (27 errori in 24 delle 120 operazioni esaminate) negli importi delle operazioni sottostanti controllate. La maggior parte di questi errori è grave ⁽²²⁾ e riguarda essenzialmente:

- l'ammissibilità delle spese, come i pagamenti effettuati al di fuori del periodo consentito, il pagamento dell'IVA, i pagamenti superiori al bilancio consentito e i pagamenti di spese non previste dal contratto (17 errori in 15 delle 120 operazioni esaminate);
- la liquidazione del prefinanziamento nonostante le spese non fossero state ancora sostenute (sei errori in sei delle 120 operazioni esaminate);
- pagamenti di somme indebite, dovuti principalmente a errori di calcolo, pagamenti per quantitativi dichiarati che non corrispondevano alla realtà e mancato rispetto dei requisiti tecnici per i lavori (tre errori in tre delle 120 operazioni esaminate).

23. Gli ordinatori avrebbero dovuto prevenire o individuare e correggere la maggior parte degli errori prima di autorizzare la liquidazione dei prefinanziamenti o dei pagamenti. Altri errori sono imputabili a controlli inadeguati effettuati da supervisori o auditor. Ciò indica carenze nei sistemi di supervisione e controllo (cfr. paragrafi da 32 a 47). Gli audit programmati dalla Commissione potrebbero individuare e correggere taluni errori, tuttavia è probabile che gli errori residui rimangano rilevanti (cfr. paragrafo 39).

24. L'audit della Corte ha rivelato anche altri errori ricorrenti suscettibili di avere un impatto sull'importo delle operazioni sottostanti, soprattutto per quel che riguarda le garanzie bancarie prescritte dalla normativa e i requisiti in materia di gara e di aggiudicazione degli appalti (16 errori in 15 delle 120 operazioni esaminate). Sono stati inoltre individuati errori che non incidono sull'importo delle operazioni sottostanti, come pagamenti prematuri, la mancata attribuzione di visibilità al sostegno finanziario del FES e la ripartizione erronea delle spese tra i programmi a preventivo (sei errori in sei delle 120 operazioni esaminate).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

22. Il sistema di controllo istituito dalla Commissione per verificare la legittimità e la regolarità delle spese si basa sul lavoro dei revisori esterni e dei supervisori, nonché sui controlli interni. La Commissione riconosce che tale sistema comporta un certo rischio d'errore residuo. Tuttavia, tenuto conto dell'impossibilità di procedere a una verifica totale delle transazioni, a causa dei costi che simili misure di controllo comporterebbero, la Commissione continuerà a perfezionare il proprio sistema, basato su un rapporto costi/efficacia che offre una ragionevole garanzia.

23. La maggior parte dei casi individuati riguardano sia i pagamenti effettuati sulla base di una relazione di revisione e dei rendiconti elaborati dal responsabile del progetto, sia la liquidazione degli anticipi che potrebbero essere ulteriormente corretti.

24. Due casi riguardano le proroghe delle garanzie a copertura dei contratti a fine esecuzione e, di conseguenza, il rischio residuo era pari a zero. In tutti gli altri casi, le garanzie sono state fornite dopo la firma del contratto; non è stato svincolato alcun pagamento prima di ricevere le garanzie necessarie. Di conseguenza, non c'è stato alcun rischio finanziario.

Nell'aprile 2008, la Commissione ha pubblicato un manuale di visibilità dell'UE per le azioni esterne.

⁽²²⁾ La Corte considera «gravi» gli errori il cui tasso supera il 2 %.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Impegni relativi al sostegno al bilancio

25. L'accordo di Cotonou stabilisce che l'aiuto diretto al bilancio (sostegno al bilancio) è concesso quando la gestione della spesa pubblica è sufficientemente trasparente, responsabile ed efficace ⁽²³⁾. La Commissione interpreta tale condizione in modo dinamico ⁽²⁴⁾. A suo parere, le carenze della gestione delle finanze pubbliche al momento della decisione di finanziamento non precludono l'avvio di un programma di sostegno al bilancio, purché esista una volontà di riforma e le riforme programmate siano ritenute soddisfacenti. Il Parlamento europeo si è interrogato sull'«interpretazione dinamica», da parte della Commissione, dei criteri di ammissibilità al sostegno al bilancio, giungendo alla conclusione che tale aiuto dovrebbe essere applicato solo in quei paesi che già rispettano un livello minimo di gestione credibile delle finanze pubbliche ⁽²⁵⁾.

26. L'audit della Corte ha palesato che in cinque dei 15 impegni esaminati ⁽²⁶⁾, il sostegno al bilancio è fornito a Stati ACP che non soddisfano i requisiti dell'accordo di Cotonou in base ai quali la gestione della spesa pubblica deve essere sufficientemente trasparente, responsabile ed efficace. La Corte ha rilevato gravi carenze per quanto concerne la supervisione interna del bilancio, i sistemi contabili, le gare pubbliche o le misure anticorruzione. La mancata presentazione, nei tempi opportuni, di conti controllati e l'inefficacia del controllo esterno sono importanti fonti di preoccupazione dal momento che tali elementi, come già sottolineato dalla Corte, sono essenziali per dimostrare la trasparenza e il rispetto dell'obbligo di rendiconto. Fornire un

25. La Commissione è consapevole che l'approccio basato sull'«interpretazione dinamica» è stato messo in discussione dal Parlamento europeo durante la sua revisione della valutazione delle raccomandazioni in materia di discarico per il 2006, come si rileva dalle osservazioni della Corte. Tuttavia, la Commissione continua a pensare che questo approccio, se adottato individualmente per ogni singolo paese, sia utile e adeguato giacché consente alla Commissione di sostenere con maggiore efficacia il perfezionamento dei sistemi di gestione delle finanze pubbliche (PFM), intensificando l'impatto complessivo che il sostegno al bilancio esercita sullo sviluppo del beneficiario. Al di là delle difficoltà metodologiche, stabilire parametri ex-ante applicabili a tutti i paesi ridurrebbe la capacità della Commissione di sostenere le riforme PFM, che si riesca o meno ad assicurare il rispetto di tali parametri. L'azione della Commissione quindi si basa su una ricognizione diagnostica a tutto campo, fondata sul quadro di analisi della responsabilità finanziaria in materia di spesa pubblica (PEFA), sulla necessità di una strategia di riforma credibile e pertinente e sul monitoraggio della sua soddisfacente attuazione. Di conseguenza, come gran parte degli altri donatori (fra cui le istituzioni di Bretton Woods), la Commissione europea utilizza la diagnostica iniziale PFM come riferimento comparativo per valutare i progressi realizzati nell'attuazione della strategia di riforma. La Commissione riconosce che le proprie valutazioni dei progressi nella riforma della PFM devono essere più articolate e formali, ma osserva anche che la crescente disponibilità di elementi probatori, dovuta al maggior numero di valutazioni PEFA effettuate, le consentirà di produrre una valutazione più informata della posizione di un paese e dei progressi realizzati. Infine, la Commissione sottolinea che l'ammissibilità viene verificata in tutte le varie fasi del programma e che, nel caso di paesi più vulnerabili, la Commissione affronta i rischi che ne conseguono richiedendo la disponibilità di un programma del Fondo monetario internazionale (FMI) per affrontare questioni fondamentali quali la gestione di cassa e il controllo della tesoreria.

26. La Commissione non condivide la valutazione della Corte sui quattro paesi in questione. Come si legge nel paragrafo 25, tutti gli impegni relativi agli Stati più vulnerabili menzionati dalla Corte sono stati assunti in seguito a una valutazione che ha accertato sufficienti progressi nei sistemi PFM, sostenuta a sua volta da valutazioni del FMI. I paesi interessati, successivamente, hanno continuato a registrare progressi nella PFM e hanno dimostrato di essere ammissibili a fruire di ulteriore sostegno al bilancio.

La Commissione non ha interpretato la raccomandazione della Corte come una richiesta di fissare standard minimi applicabili a tutti i paesi, criterio che, come sottolineato nel paragrafo 25, la Commissione non ritiene opportuno. Nel 2007, la Commissione ha continuato ad applicare l'approccio dinamico che considera il più adatto.

Le misure anticorruzione vengono analizzate nell'ambito degli accordi finanziari (FA) e monitorate nel contesto delle relazioni annuali PFM redatte dalle delegazioni.

⁽²³⁾ Articolo 61, paragrafo 2, lettera a).

⁽²⁴⁾ Cfr. paragrafi 28 e 29 della relazione speciale n. 2/2005 sugli aiuti al bilancio a titolo del FES a favore dei paesi ACP (GU C 249 del 7.10.2005).

⁽²⁵⁾ Relazione del Parlamento europeo del 22 aprile 2008 sul discarico per l'esecuzione del bilancio del sesto, settimo, ottavo e nono Fondo europeo di sviluppo per l'esercizio 2006, paragrafo 32.

⁽²⁶⁾ Questi cinque impegni riguardano il Burundi, la Repubblica centroafricana, la Guinea-Bissau ed Haiti. Per quanto riguarda il sostegno al bilancio, nel 2007 gli impegni a favore di tali Stati sono ammontati a 83,7 milioni di euro, pari al 24,9 % degli impegni relativi al sostegno al bilancio.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

sostegno al bilancio in queste condizioni comporta un rischio fiduciario molto elevato. Come raccomandato dalla Corte nella relazione annuale sul FES per l'esercizio finanziario 2006 ⁽²⁷⁾, il rispetto dell'accordo di Cotonou dovrebbe essere valutato prendendo come riferimento dei requisiti minimi. Non è stato dato seguito a tale raccomandazione.

27. In molti casi (sette delle 33 convenzioni di finanziamento controllate), le disposizioni delle convenzioni di finanziamento per il sostegno al bilancio erano incomplete o poco chiare; non indicavano le condizioni generali del sostegno al bilancio, o fornivano una definizione ambigua del metodo di calcolo degli importi da erogare, o facevano riferimento a impegni contratti dal governo senza indicare una data di scadenza e le conseguenze in caso di mancato rispetto di tali impegni.

Pagamenti relativi al sostegno al bilancio

28. L'audit espletato dalla Corte sui pagamenti relativi al sostegno al bilancio ha palesato un livello rilevante di errori (quattro errori in quattro delle 30 operazioni controllate) negli importi delle operazioni sottostanti esaminate. I casi individuati riguardano il calcolo degli importi da erogare sulla base di una conclusione positiva riguardo ai progressi effettuati nella gestione delle finanze pubbliche; tale conclusione non è coerente con la valutazione della situazione e l'utilizzo di un metodo di calcolo non previsto dalla convenzione di finanziamento. In altri tre casi, sono stati effettuati pagamenti senza che relazioni aggiornate relative alla gestione delle finanze pubbliche fossero disponibili. Ciò implica il rischio che le condizioni di ammissibilità non siano state soddisfatte.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

27. La Commissione richiede la legittima applicazione dell'accordo di Cotonou, di tutti i suoi accordi finanziari e delle valutazioni delle erogazioni a tranches. La Commissione tuttavia concorda sull'opportunità di indicare esplicitamente i criteri di ammissibilità negli accordi finanziari e nelle condizioni generali ivi contenute, conformemente agli Orientamenti sulla programmazione, elaborazione e gestione del SBG (Sostegno al bilancio generale). La Commissione quindi cercherà di perfezionare ulteriormente la qualità degli accordi finanziari nell'ambito del decimo FES. Per quanto riguarda le date relative alle condizioni di erogazione, la tempistica indicata nell'accordo finanziario è puramente indicativa.

28. In ognuno dei quattro casi menzionati dalla Corte, la Commissione ha cercato di raggiungere una decisione informata, basata sull'interpretazione ragionata delle disposizioni contenute nei rispettivi accordi finanziari.

In due casi su tre (Botswana e Namibia) le relazioni concernenti la situazione della PFM erano disponibili, in conformità degli orientamenti sul SBG, e ne è stata dimostrata l'ammissibilità. Nel caso della Nuova Caledonia (2007BS-EE16) gli impegni a cui ha fatto riferimento la Corte sono misure accompagnatorie e non condizioni per l'erogazione.

⁽²⁷⁾ Paragrafo 55.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

29. In un numero significativo di casi (sei dei 30 pagamenti controllati), la Commissione non ha dimostrato in modo strutturato e formale se le condizioni di pagamento relative alla gestione delle finanze pubbliche fossero state rispettate. Tra le situazioni osservate figurano valutazioni dei progressi irragionevolmente ottimistiche o basate su informazioni superate o inadeguate, conclusioni non suffragate da informazioni sottostanti, una fiducia fondata su previsioni future anziché su eventi realmente verificatisi e una valutazione imprecisa degli indicatori.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

29. La Commissione concorda sulla necessità di dimostrare, in maniera articolata e formale, il rispetto delle condizioni di pagamento relative alla PFM.

Lo strumento principale utilizzato dalla Commissione per valutare un sistema PFM è la valutazione PEFA, cui si aggiungono altre informazioni sui progressi più recenti nel campo delle riforme PFM (spesso insieme ad altri partner allo sviluppo).

Per erogare il pagamento, la Commissione deciderà sulla base di tutte le informazioni disponibili. Inoltre, alle delegazioni si richiede di presentare una relazione annuale PFM che fornisca informazioni sulle riforme recenti e programmate. Tuttavia, anche la Commissione ritiene che, per alcuni dei pagamenti citati, le delegazioni avrebbero potuto essere più esplicithe sulle informazioni utilizzate per le proprie valutazioni.

Quanto all'insinuazione di essere ingiustificatamente ottimista nel redigere le valutazioni, la Commissione tiene conto dei progressi fatti nella PFM, degli impegni, credibili e pertinenti, relativi alle future riforme, dei risultati del dialogo con i paesi partner e i partner allo sviluppo, e della disponibilità di assistenza supplementare. Quindi, per raggiungere una decisione informata, la Commissione valuta complessivamente i progressi realizzati, l'impegno politico a favore delle riforme e i restanti settori problematici.

Relazione di attività del direttore generale di EuropeAid

30. La relazione di attività del direttore generale di EuropeAid presenta i risultati della politica attuata, la qualità della gestione dei servizi e i principali risultati dei controlli. Essa espone, inoltre, il seguito dato dalla Commissione alle raccomandazioni formulate dalla Corte dei conti, dal servizio di audit interno (SAI) e dalla struttura di audit interno (*Internal Audit Capability* — IAC) di EuropeAid.

31. La relazione di attività presenta indicatori specifici di legittimità e regolarità ⁽²⁸⁾ che, tuttavia, non comprendono informazioni finanziarie come la copertura degli audit, i tassi di errore evidenziati dai diversi controlli, l'importo degli ordini di riscossione emessi e gli importi effettivi recuperati. Pertanto, non è chiaro su quali basi il direttore generale di EuropeAid abbia dichiarato di aver ottenuto la ragionevole garanzia che le procedure di controllo applicate offrono adeguate garanzie per quanto riguarda la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti. L'audit della Corte ha evidenziato un livello rilevante di errori e di carenze nei sistemi di supervisione e controllo.

31. La relazione annuale di attività di EuropeAid per il 2007 e i suoi allegati comprendevano gli indicatori di legittimità e regolarità, per esempio i risultati dei controlli ex-post e dell'attuazione dei piani annuali di audit. I risultati delle attività di recupero svolte dai servizi di EuropeAid e di altre attività di controllo sono stati messi a disposizione del direttore generale.

La ragionevole garanzia ottenuta dal direttore generale non deriva automaticamente da un unico indicatore. La dichiarazione si basa sulla valutazione di vari elementi, tra cui: il regolare svolgimento di attività di controllo della gestione, i risultati delle periodiche valutazioni del funzionamento dei controlli interni, le periodiche relazioni degli ordinatori sottodelegati, l'attuazione dei piani di azione risultanti dalle raccomandazioni dei diversi organi di controllo, i risultati dei controlli ex-post.

⁽²⁸⁾ Relazione annuale di attività di EuropeAid 2007, pag. 57.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

I sistemi di supervisione e di controllo***Strategia globale di controllo***

32. A seguito del piano d'azione della Commissione «Verso un quadro di controllo interno integrato» e della raccomandazione della Corte ⁽²⁹⁾ relativa all'elaborazione della strategia globale di controllo di EuropeAid, la descrizione dei sistemi chiave di gestione e di controllo è stata sviluppata in modelli di controllo interno compresi nella relazione di attività del direttore generale di EuropeAid. Nonostante si tratti di progressi notevoli, tale descrizione non comprende ancora elementi importanti, come gli indicatori chiave che corroborano il livello di garanzia ottenuto, la portata di alcuni controlli e il coordinamento tra i controlli ex ante ed ex post.

33. Rispetto ai fondi impegnati ⁽³⁰⁾, il numero degli agenti della Commissione sta diminuendo. Inoltre, non è previsto alcun incremento significativo dell'organico, nonostante la prospettiva di un aumento sostanziale degli impegni a titolo del decimo FES. Benché l'uso efficiente delle risorse umane sia, naturalmente, legittimo, vi è il rischio che la penuria di personale, una ripartizione insoddisfacente dello stesso o l'assenza di competenze e conoscenze specifiche incidano sulla qualità dei controlli, delle verifiche e del monitoraggio. Il Parlamento europeo ha espresso le proprie preoccupazioni a tale riguardo ⁽³¹⁾. Inoltre, l'aumento del sostegno al bilancio nel quadro del FES crea un bisogno di competenze e conoscenze specifiche; la Corte osserva che la struttura di audit interno (IAC) di EuropeAid ha raccomandato, per quanto riguarda il sostegno al bilancio, l'elaborazione di una politica delle risorse umane comprendente obiettivi relativi al numero, alle competenze e alle conoscenze del personale responsabile del sostegno al bilancio.

32. EuropeAid si impegna a migliorare la presentazione di questi elementi della sua strategia di controllo.

33. La Commissione e la Corte ritengono che l'adeguatezza del personale, sia in termini quantitativi che di competenze, rappresenti una questione cruciale.

⁽²⁹⁾ Cfr. 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) (GU C 107 del 30.4.2004), relazione annuale sulle attività finanziate dal sesto, settimo, ottavo e nono Fondo europeo di sviluppo (FES) per l'esercizio finanziario 2005 (GU C 263 del 31.10.2006, pag. 205), paragrafo 40, e relazione annuale sulle attività finanziate dal sesto, settimo, ottavo e nono Fondo europeo di sviluppo (FES) per l'esercizio finanziario 2006, paragrafo 54.

⁽³⁰⁾ 4,8 agenti nel 2004 per 10 milioni di euro impegnati, contro 4,2 agenti nel 2007.

⁽³¹⁾ Risoluzione del Parlamento europeo del 24 aprile 2007 recante le osservazioni che costituiscono parte integrante della decisione sul discharge per l'esecuzione del bilancio del 6°, 7°, 8° e 9° Fondo europeo di sviluppo per l'esercizio 2005 (GU C 74 E del 20.3.2008) e Risoluzione del Parlamento europeo del 22 aprile 2008 recante le osservazioni che costituiscono parte integrante della decisione sul discharge per l'esecuzione del bilancio del 7°, 8° e 9° Fondo europeo di sviluppo per l'esercizio 2006.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Organismi incaricati dell'esecuzione

34. La Corte ha constatato che i sistemi di controllo interno di cui sono dotate le piccole entità che gestiscono programmi a preventivo ⁽³²⁾ e i beneficiari di convenzioni di sovvenzione sono spesso carenti, in quanto non dispongono, ad esempio, di un sistema contabile appropriato per la registrazione delle spese relative ai progetti. Accade spesso, inoltre, che gli audit commissionati dagli organismi attuatori non riescano spesso a individuare problemi concernenti la legittimità e la regolarità delle operazioni.

34. Al fine di migliorare la qualità dei sistemi di controllo interno delle unità di gestione, la Commissione ha elaborato alcune guide specifiche e offre regolarmente periodi di formazione (che nel 2007 hanno interessato 22 paesi), prevedendo altresì la possibilità di realizzare strumenti generali di gestione contabile e finanziaria.

A partire dal febbraio 2006, i termini di riferimento concernenti le verifiche delle spese costituiscono parte integrante dei contratti di sovvenzione (allegato VII). Tali termini definiscono rigorosamente la portata e la metodologia che il revisore cui è stato affidato l'incarico dall'organizzazione beneficiaria deve applicare e che contribuiscono al perfezionamento dei controlli.

Supervisori

35. Per i contratti di opere, forniture o servizi importanti viene designato un supervisore esterno incaricato di dirigerne e/o monitorarne l'esecuzione. In alcuni casi, l'audit della Corte ha mostrato che la qualità dei controlli svolti dai supervisori era inadeguata, con ripercussioni negative sulla legittimità e regolarità delle operazioni.

35. La Commissione ha chiesto alle proprie delegazioni di rafforzare il controllo del lavoro dei supervisori. Essa considererà l'opportunità di realizzare un dispositivo per accrescere l'efficacia della supervisione e per garantire che la qualità dei controlli effettuati dai supervisori soddisfi gli obblighi di legittimità e regolarità delle transazioni.

Stati ACP

36. La Commissione ha proseguito gli sforzi intrapresi per aumentare la capacità delle amministrazioni degli ordinatori nazionali fornendo assistenza tecnica, attrezzature e formazione, affinché tali amministrazioni possano controllare efficacemente le spese FES. Ciononostante, a causa della scarsa partecipazione degli Stati ACP, in molti casi le delegazioni possono fare affidamento solo in misura limitata sui controlli svolti dalle amministrazioni degli ordinatori nazionali, il che comporta un maggior carico di lavoro per il personale delle delegazioni per garantire controlli adeguati.

36. La Commissione continua la propria attività di assistenza e formazione. Nell'anno 2007, 1 430 persone provenienti da 22 paesi ACP hanno partecipato a corsi di formazione sulle procedure finanziarie e contrattuali dei FES.

Gli ordinatori nelle delegazioni e nei servizi centrali di EuropeAid

37. La Corte ha constatato che la qualità di alcuni controlli effettuati dagli ordinatori è carente, in particolare per quanto riguarda l'autorizzazione della liquidazione dei prefinanziamenti e il controllo dei documenti giustificativi della spesa, compreso il lavoro degli auditor e i risultati da essi ottenuti, nonché il seguito dato alle constatazioni di audit. Inoltre, è stata rilevata la scarsa presenza sul campo di personale delle delegazioni, ad esempio per monitorare i supervisori.

37. Al fine di garantire il rispetto delle disposizioni previste dal regolamento finanziario in materia di liquidazione delle spese da parte dell'ordinatore competente, la Commissione utilizza circuiti finanziari e liste di controllo standard per ogni operazione, contribuendo così all'armonizzazione e alla qualità delle operazioni svolte.

La Commissione ricorderà agli ordinatori i principi di liquidazione degli anticipi. Per quanto riguarda la valutazione delle revisioni, gli ordinatori responsabili controlleranno l'emissione degli ordini di riscossione ogniqualvolta sia necessario.

⁽³²⁾ Organismi o servizi pubblici o semipubblici dello Stato o degli Stati interessati o la persona giuridica incaricata dell'esecuzione dell'operazione.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

38. Gli audit delle spese promossi dalle delegazioni e dai servizi centrali di EuropeAid e affidati a società di revisione private costituiscono uno degli elementi chiave dei sistemi di supervisione e controllo della Commissione e ci si attende pertanto che contribuiscano a fornire una garanzia per le spese del FES.

39. Il programma di audit annuale comprende audit obbligatori e audit fondati sul rischio. A causa del carattere inadeguato della documentazione relativa all'analisi di rischio, vi è una mancanza di chiarezza per quanto riguarda il processo di svolgimento dell'analisi di rischio e la sua applicazione uniforme da parte delle delegazioni. Il livello complessivo di attuazione del programma di audit annuale è basso, specie presso le delegazioni: il 55 % di tutti gli audit programmati è infatti avviato nel corso dell'anno, mentre gli altri sono rimandati e talvolta annullati, in parte a causa della limitata capacità delle delegazioni di organizzare gli audit ed assicurarne il seguito. Inoltre, anche quando gli audit sono stati avviati, il ciclo richiede molto tempo e le relazioni finali sono elaborate molto tempo dopo che le spese sono state sostenute. Tali carenze del sistema possono pregiudicare il livello di garanzia globale disponibile, rispetto a quello previsto.

40. La Commissione ha compiuto un passo importante in materia di audit pubblicando, nell'ottobre 2007, nuovi modelli di capitolati applicabili a tutti gli audit. A causa della recente attuazione, gli effetti di tale innovazione non sono ancora visibili, tuttavia segnali positivi indicano che dovrebbe permettere agli auditor di elaborare relazioni più coerenti, in particolare per quanto riguarda la forma del giudizio espresso e la soglia di rilevanza applicata.

Monitoraggio da parte dei servizi centrali di EuropeAid

41. Le relazioni sulla gestione degli aiuti esterni (EAMR), elaborate ogni semestre dalle delegazioni, costituiscono il principale strumento di monitoraggio di queste ultime. Tali relazioni sono una fonte di informazioni periodiche e permettono alle delegazioni «deconcentrate» di inviare ai servizi centrali di EuropeAid le informazioni più importanti in materia di organizzazione interna, attuazione dei progetti e audit esterni. Successivamente, i servizi centrali di EuropeAid forniscono un feedback alle delegazioni. Tra le questioni sollevate regolarmente dalle delegazioni, figurano l'assenza di capacità e risorse presso le amministrazioni degli ordinatori nazionali (cfr. paragrafo 36) e le limitazioni connesse alle risorse umane disponibili (cfr. paragrafo 33).

39. Gli orientamenti operativi per il piano annuale di audit e l'analisi di rischio indicano chiaramente il processo in base al quale effettuare l'analisi di rischio. Anche la Commissione ritiene necessario consolidare il processo di documentazione dell'analisi di rischio.

Il piano annuale di audit definisce le revisioni da avviare, che sono generalmente collegate alla verifica della spesa di progetto. Alcuni di questi audit saranno avviati e ricevuti nel corso dello stesso anno (n + 1) mentre altri nell'anno successivo (n + 2), a seconda del ritmo di attuazione del progetto/piano e del processo di audit.

Di conseguenza il piano iniziale viene modificato, mentre la cancellazione e il rinvio degli audit richiedono un'adeguata giustificazione; questo non comporta necessariamente che vengano rinviati tutti gli audit non avviati nel corso dell'anno. Il tasso di attuazione del piano di audit per il 2007, risultante da tali modifiche, è pari al 77 %, in linea con i piani degli anni precedenti, che hanno un ciclo di vita di 2 anni.

A titolo di garanzia, nessun pagamento soggetto ad audit viene attuato prima di aver ricevuto e valutato i risultati di tale audit.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

42. Sono mancate informazioni di gestione centralizzate relative alla copertura e ai risultati degli audit avviati nel 2007 dalle delegazioni. Ciò significa che il livello di garanzia che tali audit consentono di ottenere è fortemente ridotto rispetto a quello che potrebbe essere ottenuto se fosse stato posto in essere un sistema informativo gestionale efficace. Uno strumento informatizzato esistente, CRIS audit, è stato modificato per facilitarne l'utilizzo, divenuto obbligatorio nel gennaio 2008. Tale sistema è ancora troppo recente perché se ne possa valutare l'efficacia, ma alcuni elementi consentono di prevederne l'utilità nel monitorare i progressi. Sono necessari alcuni perfezionamenti per poter valutare la copertura degli audit in materia di spesa e consentire l'utilizzo del sistema per la raccolta, l'analisi e la presa in considerazione delle constatazioni di audit e delle raccomandazioni, in modo da permettere una valutazione continua dei problemi e garantire, all'occorrenza, che vengano adottate azioni rapide e tempestive.

43. Per anni, gli audit commissionati dai servizi centrali di EuropeAid hanno formato oggetto di controlli rigorosi; ogni anno viene stilata una relazione di sintesi che riunisce le informazioni ottenute da tali audit al fine di apportare ai sistemi i miglioramenti che si rivelassero necessari. Un esercizio simile è stato svolto nel 2007 per gli audit commissionati dalle delegazioni, che rappresentano la parte più cospicua degli audit. L'approccio adottato è metodico e copre i principali settori di interesse, come il rispetto dei capitoli. La relazione elaborata conteneva molti dati fattuali sul numero e la classificazione delle constatazioni.

Verifica da parte dei servizi centrali di EuropeAid

44. I servizi centrali di EuropeAid svolgono diversi tipi di verifiche, quali missioni intese a verificare il funzionamento dei sistemi di controllo interno delle delegazioni e controlli transazionali ex post, e promuovono l'espletamento di audit.

45. Nel 2007, i servizi centrali di EuropeAid hanno effettuato presso una delegazione una missione di monitoraggio comprendente un esame dell'organizzazione e del funzionamento dei sistemi di supervisione e controllo. Tale missione, ben strutturata, ha dato luogo a raccomandazioni pratiche volte a migliorare i sistemi di controllo, ma si tratta della sola missione di questo tipo effettuata. Nel 2007, EuropeAid stava sviluppando una metodologia standardizzata per tali missioni. In questo ambito, sono state effettuate due missioni pilota, durante le quali è stata attribuita maggiore priorità alle questioni operative che non al funzionamento dei sistemi di supervisione e controllo.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

42. EuropeAid ha sviluppato strumenti adeguati per portare a termine gli audit, mentre diversi meccanismi contribuiscono al controllo della qualità, nonché al consolidamento e all'utilizzo dei risultati degli audit sistematici.

Le delegazioni e la direzione centrale assicurano la programmazione e la valutazione dei risultati degli audit. Nessun pagamento soggetto ad audit viene autorizzato prima di aver ricevuto e valutato i risultati di tale audit. Al momento di redigere il piano annuale di audit, si prendono in considerazione i risultati degli audit precedenti.

EuropeAid segue l'attuazione del piano annuale di audit a livello centrale e, dal 2005, verifica le relazioni di revisione elaborate nel corso dell'anno. L'obiettivo di tale verifica è di contribuire al monitoraggio dell'attività di audit presso la direzione centrale e le delegazioni, oltre a perfezionare ulteriormente il sistema di audit basato, tra l'altro, sull'analisi della tipologia dei risultati di audit.

45. EuropeAid ha adottato una metodologia standardizzata per tali missioni nel marzo 2008.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

46. Il sistema di controllo transazionale ex post istituito da EuropeAid costituisce un meccanismo efficace per individuare gli errori relativi agli aspetti formali delle operazioni, ma è meno efficace nel rilevare errori che hanno un'incidenza sull'importo del pagamento. Come segnalato nella relazione annuale sull'esercizio 2006, i controlli ex post delle operazioni possono contribuire soltanto in misura limitata a fornire una garanzia globale sui sistemi e sulle procedure, nonché sulla legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti. L'esame svolto dalla Corte su un campione di operazioni controllate ex post ha rivelato inoltre che, in alcuni casi, tali controlli non erano stati documentati in modo adeguato, taluni errori non erano stati individuati e non sempre veniva dato seguito alle risultanze con la rapidità che era lecito attendersi.

47. Gli audit basati sul rischio promossi dai servizi centrali di EuropeAid identificano un tasso di errore elevato. La documentazione relativa all'analisi di rischio non è sufficiente per dimostrare che EuropeAid ha selezionato tutti gli aspetti che presentano rischi elevati da sottoporre ad audit.

Audit interno

48. L'obiettivo principale della struttura di audit interno di EuropeAid (IAC) consiste nell'analizzare e valutare il sistema di controllo interno. Tale struttura svolge efficacemente la propria funzione. Tuttavia, la Corte osserva che l'analisi del rischio di quest'ultima non prende sufficientemente in considerazione il registro dei rischi di EuropeAid e che il programma di audit non è sufficientemente flessibile per adattarsi alle modifiche, nel tempo, del rischio individuato. Nel 2007, la IAC ha completato gli audit sul sostegno al bilancio, sui fondi comuni e sui fondi fiduciari, sul processo di identificazione, su un campione di norme di controllo interno presso delegazioni selezionate e sulla gestione del rischio nell'ambito delle delegazioni, nonché su un certo numero di audit di follow-up. Le conclusioni della IAC sono, in generale, in linea con le constatazioni della Corte.

49. Il servizio di audit interno della Commissione (SAI) ha svolto un audit sulle attività di controllo ex post ⁽³³⁾ di EuropeAid. Le sue conclusioni corroborano le constatazioni della Corte sulla strategia globale di controllo (cfr. paragrafo 32) e la pianificazione e il monitoraggio degli audit (cfr. paragrafi 38 e 42).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

46. *L'istituzione di un sistema di controlli transazionali ex-post e la definizione delle relative caratteristiche si basano sulla valutazione del rischio residuo e dell'interazione con le altre componenti del sistema di controllo. I controlli transazionali ex-post offrono un ulteriore livello di garanzia per valutare gli elementi soggetti a tale controllo.*

Questo riguarda pagamenti, recuperi e liquidazione delle transazioni di prefinanziamento effettuate dalla Commissione. Lo studio di ogni transazione comporta un controllo sistematico delle condizioni contrattuali applicabili.

La documentazione richiesta per ogni tipo di transazione scelta viene indicata chiaramente nel manuale sui controlli transazionali ex-post.

47. *La Commissione concorda sulla necessità di rafforzare il processo di documentazione dell'analisi di rischio.*

48. *L'analisi di rischio della struttura di audit interno (IAC) sta alla base del piano annuale di audit della struttura stessa. Inoltre, il registro dei rischi di EuropeAid tiene conto dei rischi in relazione al loro impatto sul settore da sottoporre ad audit. Mentre il registro dei rischi della IAC potrebbe valutare come ad alto rischio uno specifico settore, questo potrebbe non comparire nel piano annuale di audit di un anno specifico perché quel processo economico non rientra ancora nella prassi operativa della DG né nel ciclo gestionale di alcuni programmi. Il registro dei rischi della IAC viene ripetutamente aggiornato nel corso dell'anno per registrare qualsiasi alterazione o modifica dell'ambiente di rischio di EuropeAid.*

49. *L'audit svolto dal servizio di audit interno (SAI) è stato effettuato quando la strategia di controllo stava per essere formalizzata. Le sue conclusioni non hanno potuto tener conto degli sviluppi verificatisi successivamente.*

⁽³³⁾ Controlli transazionali ex post ed audit finanziari.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

50. Inoltre, il servizio di audit interno della Commissione ha espletato un audit di follow-up finale sul finanziamento delle ONG presso EuropeAid e un audit sull'ammissibilità dei costi in base alle disposizioni dell'Accordo quadro finanziario e amministrativo (FAFA) concluso con le Nazioni Unite. Quest'ultimo ha confermato la concezione adeguata del FAFA, ma ha anche rivelato che i meccanismi di controllo devono essere ancora applicati in modo efficace e più incisivo, a livello sia dei progetti sia dei partner, ad esempio rafforzando i controlli dei pagamenti e garantendo una copertura adeguata delle missioni di verifica ⁽³⁴⁾.

Conclusioni e raccomandazioni

51. Sulla base del proprio lavoro di audit, la Corte conclude che i conti dei FES per l'esercizio finanziario chiuso al 31 dicembre 2007 sono, sotto tutti gli aspetti rilevanti, affidabili. Tuttavia, la Corte attira l'attenzione sull'osservazione formulata al paragrafo 17 relativa all'accantonamento per i costi sorti.

52. Sulla base del proprio lavoro di audit, la Corte conclude che:

- a) fatta eccezione per l'impatto della questione descritta ai paragrafi 19, 20 e 27, le operazioni sottostanti le entrate e gli impegni dei FES sono esenti da errori rilevanti. La Corte attira inoltre l'attenzione sull'elevato rischio fiduciario per i casi citati ai paragrafi 25 e 26;
- b) le operazioni sottostanti i pagamenti dei FES presentano un livello rilevante di errori.

53. La Corte ritiene che i sistemi di supervisione e controllo relativi ai Fondi europei di sviluppo siano parzialmente efficaci. La **tabella 3** presenta la valutazione, da parte della Corte, dei sistemi di supervisione e controllo di EuropeAid ⁽³⁵⁾.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

50. EuropeAid ha ottenuto progressi significativi dopo il completamento degli audit del SAI, effettuati nel 2006 e all'inizio del 2007, e concernenti l'accordo quadro finanziario e amministrativo (FAFA):

- è stata effettuata l'analisi formale della conformità delle agenzie delle Nazioni Unite agli standard riconosciuti a livello internazionale (tasso di copertura pari al 97 %),
- in linea con l'aumento dei contributi della Commissione alle Nazioni Unite, il numero delle missioni di verifica presso le Nazioni Unite è aumentato sensibilmente (39 nel 2007, contro le 7 del periodo 2005-2006),
- la pianificazione di tali verifiche si svolge su base annua,
- i relativi risultati sono consolidati,
- la Commissione e le Nazioni Unite hanno firmato direttive comuni sull'attività di rendiconti e rapporti per migliorarla.

53. Alla luce delle risorse materiali, finanziarie e umane di cui dispone, la Commissione ritiene di aver realizzato sistemi di controllo che consentono di ottenere una ragionevole garanzia.

⁽³⁴⁾ Relazione annuale riguardante le revisioni contabili interne effettuate nel 2007 presentata all'autorità competente per il discarico [presentata dalla Commissione — SEC(2008) 2361 def. del 30.7.2008].

⁽³⁵⁾ Per quanto attiene alla valutazione dei sistemi di supervisione e controllo della DG ECHO, si veda il capitolo 8 «Azioni esterne» della relazione annuale della Corte dei conti sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio finanziario 2007.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

54. EuropeAid ha continuato a porre rimedio alle carenze segnalate dalla Corte nelle relazioni annuali precedenti. Ha sviluppato nuovi modelli di capitolati d'onori per gli audit e posto in essere un sistema informativo gestionale, CRIS audit, relativo alla copertura e ai risultati degli audit. La Corte valuta positivamente gli sforzi compiuti da EuropeAid per sviluppare una strategia di controllo, ma ritiene che permanga una mancanza di chiarezza circa alcuni elementi importanti, specie per quanto riguarda la portata di alcuni controlli, il coordinamento tra i controlli ex ante ed ex post e gli indicatori chiave a sostegno della garanzia globale che deve essere fornita dal direttore generale.

55. È necessario proseguire gli sforzi tesi a migliorare la concezione e/o l'attuazione di alcuni sistemi. Occorre considerare, a tal fine, le seguenti raccomandazioni:

- a) la strategia di controllo di EuropeAid dovrebbe comprendere gli indicatori chiave che corroborano il livello di garanzia che deve essere fornita dal direttore generale, la portata di alcuni controlli e il coordinamento tra i controlli ex ante ed ex post, nonché le risorse umane necessarie;
- b) sarebbe opportuno procedere a un esame per determinare se i servizi centrali di EuropeAid e le delegazioni dispongano del livello e del tipo di risorse umane necessarie per garantire la qualità dei controlli;
- c) la gestione degli organismi attuatori dovrebbe essere sostenuta in modo più efficace. A tal fine, è necessario disporre di una maggiore presenza sul campo di personale delle delegazioni, di sistemi contabili di supporto e di attività di formazione, in particolare per i progetti attuati mediante programmi a preventivo;
- d) i controlli effettuati dalle delegazioni prima dell'autorizzazione dei pagamenti dovrebbero esaminare in modo più approfondito le domande di pagamento e concentrarsi maggiormente sulla realtà, l'ammissibilità e l'esattezza delle spese. La qualità del lavoro svolto dai supervisori e dagli auditor dovrebbe essere monitorata più rigorosamente;
- e) l'attuazione del sistema CRIS audit dovrebbe permettere il monitoraggio della copertura e dei risultati di audit. Informazioni qualitative concernenti le raccomandazioni formulate e i miglioramenti da apportare a fronte dei rilievi espressi sono essenziali per garantire il raggiungimento degli obiettivi perseguiti mediante gli audit commissionati;

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

54. La Commissione apprezza il riconoscimento da parte della Corte dei continui progressi ottenuti negli anni precedenti.

55.

- a) EuropeAid si impegna a perfezionare la presentazione di questi elementi della propria strategia di controllo;
- b) la Commissione concorda con la Corte sulla sfida posta dalla necessità di impiegare del personale adeguato, sia in termini quantitativi che di competenze, ed è pronta a verificare la situazione dell'organico;
- c) EuropeAid svilupperà diversi strumenti volti al perfezionamento della gestione degli organismi attuatori e introdurrà nuovi termini di riferimento per gli audit delle nuove stime dei programmi;
- d) al fine di garantire il rispetto delle disposizioni del regolamento finanziario, in materia di liquidazione delle spese da parte dell'ordinatore competente, la Commissione utilizza circuiti finanziari e liste di controllo standard per ogni operazione, contribuendo così all'armonizzazione e alla qualità delle operazioni effettuate;
- e) l'entrata in vigore del nuovo modulo CRIS audit il 1° gennaio 2008, che relaziona l'importo del contratto da sottoporre ad audit all'importo oggetto dell'audit, agevolerà il calcolo della copertura di audit e l'analisi delle risultanze di audit, in base alla loro tipologia.

La Commissione concorda con la raccomandazione della Corte e raccoglie e analizza annualmente i risultati degli audit al fine di imparare dalle esperienze precedenti e introdurre gli opportuni miglioramenti;

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- f) i controlli transazionali ex post dovrebbero comprendere un esame più attento della documentazione giustificativa, al fine di garantire che le operazioni non siano inficiate da errori concernenti l'ammissibilità e la realtà delle stesse, e verificare l'adeguatezza dei controlli effettuati prima dell'autorizzazione dei pagamenti;
- g) la metodologia standardizzata per le missioni di monitoraggio dovrebbe essere finalizzata e il numero di tali missioni aumentato. La nuova metodologia dovrebbe continuare ad essere imperniata sull'esame dell'organizzazione e del funzionamento dei sistemi di supervisione e controllo.

56. Per quel che riguarda il sostegno al bilancio, occorre considerare le seguenti raccomandazioni:

- a) il rispetto dell'accordo di Cotonou dovrebbe essere valutato prendendo come riferimento dei requisiti minimi, come la disponibilità di conti pubblicati e controllati tempestivamente, che devono essere rispettati prima della concessione del sostegno al bilancio;
- b) gli indicatori di performance dovrebbero permettere un riscontro evidente degli eventuali progressi compiuti nella gestione delle finanze pubbliche. A tal fine, sarebbe opportuno consolidare gli indicatori che permettono di misurare l'evoluzione dei risultati nel tempo, insieme ad indicatori di processo riguardanti eventi unici;
- c) per enunciare le sue conclusioni circa i progressi compiuti nella gestione delle finanze pubbliche in modo strutturato, la Commissione dovrebbe garantire che i dati usati come base per le decisioni di esborso siano affidabili; essa dovrebbe inoltre basarsi più sulla misurazione degli eventi già prodotti, che non sulla previsione di eventi futuri;
- d) prima dell'avvio di un programma di sostegno al bilancio, EuropeAid dovrebbe accertarsi che sia stata effettuata una valutazione chiara e completa della gestione delle finanze pubbliche e che il paese beneficiario disponga di un programma di riforma credibile e pertinente per far fronte a tutte le carenze significative entro termini prevedibili;

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- f) *la Commissione si adopera per il costante perfezionamento del proprio sistema e intende rivolgere particolare attenzione alla documentazione giustificativa per le stime programmatiche;*
- g) *EuropeAid ha adottato una metodologia standardizzata per tali missioni nel marzo 2008 ed è previsto un aumento del numero delle missioni di monitoraggio.*

56.

- a) *Come si legge nel paragrafo 25, nell'ambito dell'approccio dinamico, la Commissione europea utilizza la diagnostica iniziale PFM e il programma di riforma come riferimento comparativo per valutare i progressi realizzati paese per paese, e ritiene inopportuna la definizione di standard minimi comuni da applicarsi uniformemente a tutti i paesi;*
- b) *rispetto ad altri settori, la definizione degli indicatori di risultati per la PFM è più difficile e complessa. La Commissione tuttavia è favorevole all'impiego, se disponibili, di indicatori di risultati per valutare l'effetto delle riforme; ritiene comunque utili anche gli indicatori di processo e altre misure per monitorare i progressi registrati nell'attuazione del programma di riforme;*
- c) *in sede di valutazione dell'ammissibilità, la Commissione analizza il bilancio delle prestazioni passate e degli impegni futuri. Allo stesso tempo, conviene sulla necessità di rivolgere particolare attenzione ai risultati ottenuti al momento di valutare gli esborsi;*
- d) *la Commissione concorda sulla necessità di valutare i sistemi PFM prima di offrire sostegno al bilancio e preferisce svolgere tale valutazione nell'ambito del PEFA. Si prevede che in tutti i paesi che godono del sostegno al bilancio da parte del FES, le valutazioni PEFA debbano aver luogo prima della fine del 2008. Nella maggior parte dei casi, i governi dispongono già di programmi di riforma PFM, che potrebbero subire alcune modifiche a seconda dei risultati della valutazione. Qualora si rendessero necessari nuovi programmi, la Commissione deve avere la certezza dell'impegno del governo a favore dello sviluppo e dell'attuazione delle necessarie misure di riforma PFM, prima di offrire sostegno al bilancio.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- e) la qualità delle convenzioni di finanziamento dovrebbe essere migliorata includendovi, regolarmente, condizioni generali, disposizioni prive di ambiguità e requisiti chiari per quanto riguarda i progressi nella gestione delle finanze pubbliche;
- f) dovrebbe essere elaborata una politica delle risorse umane sulla base di un'analisi delle competenze e delle conoscenze necessarie alla gestione del sostegno al bilancio, data l'importanza crescente di quest'ultimo.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- e) *la Commissione intende garantire che gli accordi finanziari includano le condizioni generali e che la valutazione di ammissibilità relativa alla PFM si svolga in maniera articolata e formale. Gli specifici indicatori di performance della PFM, nell'ambito di tranches variabili, devono essere chiari e precisi e consentire un riscontro evidente degli eventuali progressi nel corso del tempo;*
- f) *oltre ad adeguare il reclutamento del personale alle specifiche esigenze dei programmi di sostegno al bilancio, i servizi competenti della Commissione stanno portando a termine un numero considerevole di corsi di formazione per il personale della Commissione appartenente alle delegazioni e alla direzione centrale, su alcune tematiche specifiche connesse al sostegno al bilancio (PFM, macroeconomia, misurazione della performance, specificità del settore, ecc.).*

Tabella 1 — Utilizzo cumulato delle risorse dei FES gestite dalla Commissione al 31 dicembre 2007

(milioni di euro)

	Situazione alla fine del 2006		Esecuzione di bilancio nel corso dell'esercizio 2007				Situazione alla fine del 2007				
	Importo globale	Tasso di esecuzione ⁽²⁾	Settimo FES	Ottavo FES	Nono FES	Importo globale	Settimo FES	Ottavo FES	Nono FES	Importo globale	Tasso di esecuzione ⁽²⁾
A — RISORSE ⁽¹⁾	37 269,8		– 71,9	– 211,0	341,8	58,8	10 583,0	10 839,3	15 906,4	37 328,7	
B — UTILIZZO ⁽³⁾											
1. Impegni finanziari	34 107,2	91,5 %	– 71,9	– 211,0	3 455,1	3 172,2	10 583,0	10 839,3	15 857,1	37 279,4	99,9 %
2. Impegni giuridici specifici	28 699,1	77,0 %	– 5,5	35,0	3 317,3	3 346,9	10 517,2	10 484,6	11 044,2	32 046,0	85,8 %
3. Pagamenti	23 826,0	63,9 %	96,7	483,4	2 293,9	2 874,0	10 340,8	9 605,5	6 753,7	26 700,0	71,5 %
C — PAGAMENTI ANCORA DA ESEGUIRE (B1-B3)	10 281,2	27,6 %					242,2	1 233,8	9 103,4	10 579,4	28,3 %
D — SALDO DISPONIBILE (A-B1)	3 162,6	8,5 %					0,0	0,0	49,3	49,3	0,1 %

⁽¹⁾ Dotazioni iniziali del settimo, ottavo e nono FES, interessi, risorse varie e trasferimenti da FES precedenti.

⁽²⁾ In percentuale delle risorse.

⁽³⁾ Gli importi del nono FES comprendono i contributi volontari degli Stati membri a favore del Fondo per la pace in Africa (impegni finanziari: 39,1; impegni giuridici specifici: 37,0; pagamenti: 29,2).

Fonte: Corte dei conti, sulla base delle relazioni sull'esecuzione finanziaria e dei rendiconti finanziari dei FES al 31 dicembre 2007.

Tabella 2 — Esecuzione finanziaria nel corso degli esercizi 2003-2007

(milioni di euro)

	2003	2004	2005	2006	2007
1. Impegni finanziari	3 395,8	2 375,2	3 035,1	2 718,7	3 172,2
2. Impegni giuridici specifici	2 742,7	2 746,3	2 652,0	3 072,6	3 346,9
3. Pagamenti	2 179,5	2 197,8	2 489,1	2 761,9	2 874,0

Fonte: Corte dei conti, sulla base delle relazioni sull'esecuzione finanziaria e dei rendiconti finanziari dei FES al 31 dicembre 2007.

Tabella 3 — Valutazione dei sistemi di supervisione e controllo

Sistema interessato	Controllo interno chiave								Valutazione globale	
	Controlli effettuati prima dell'autorizzazione delle operazioni	Missioni di monitoraggio		Controlli ex post	Audit esterni					Audit interno
		Qualità	Quantità		Qualità	Quantità/ attuazione del piano di audit	Seguito dato alle diverse constatazioni di audit/Procedure di riscossione efficaci	Monitoraggio globale, da parte dei servizi centrali, degli audit commissionati dalle delegazioni		
Servizi centrali di EuropeAid										
Delegazioni		N/A	N/A	N/A				N/A		

Legenda:

	Efficace
	Parzialmente efficace
	Inefficace
N/A	Non applicabile: non applicabile o non valutato

Risultati dei test delle operazioni

	Pagamenti relativi ai progetti	Pagamenti relativi al sostegno al bilancio
Stima, sulla base di un campione, della percentuale di operazioni inficiate da errori	30 %	30 %
Tasso di errore	Superiore al 5 %	Compreso tra il 2 % e il 5 %

Tabella 4 — Seguito dato ad osservazioni chiave contenute nella dichiarazione di affidabilità

	Osservazioni della Corte	Misure adottate	Analisi della Corte	Risposte della Commissione
1.	La strategia di controllo dovrebbe essere definita e resa operativa entro la fine del 2007. Come precedentemente segnalato dalla Corte, tale strategia dovrebbe fissare obiettivi chiari e coerenti, garantire il coordinamento e stabilire il tipo e l'intensità delle verifiche. Pertanto è necessario trovare un equilibrio tra i costi dei vari controlli e i benefici che ne derivano, tenendo conto del rischio tollerabile di errori nelle operazioni sottostanti. La strategia di controllo dovrebbe comprendere un'analisi dei rischi ben strutturata e documentata, che coinvolga formalmente le delegazioni in modo interamente partecipativo. [Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2006, paragrafo 54, lettera a)]	EuropeAid ha formalizzato la propria strategia di controllo globale e l'ha inclusa nella relazione di attività del direttore generale di EuropeAid. Essa contiene una descrizione delle procedure di controllo per ciascuna diversa modalità di gestione. Permane una mancanza di chiarezza per quanto riguarda alcuni elementi importanti della strategia di controllo, in particolare la portata di alcuni controlli, il coordinamento tra i controlli ex ante ed ex post e gli indicatori chiave a sostegno della garanzia globale che deve essere fornita dal direttore generale.	La strategia di controllo di EuropeAid dovrebbe comprendere gli indicatori chiave che corroborano il livello di garanzia che deve essere fornita dal direttore generale, la portata di alcuni controlli, il coordinamento tra i controlli ex ante ed ex post e le risorse umane necessarie. [Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2007, paragrafo 55, lettera a)]	<i>EuropeAid si è impegnata a perfezionare ulteriormente la presentazione di questi elementi della propria strategia di controllo.</i>
2.	La gestione dei progetti finanziati dai programmi a preventivo dovrebbe beneficiare di maggiore supporto. A tal fine, è necessaria una maggiore presenza sul campo di personale delle delegazioni, in grado di fornire supporto per i sistemi contabili e i corsi di formazione. L'espletamento di un numero maggiore di audit in una fase iniziale dell'attuazione del progetto faciliterebbe il monitoraggio e, ove necessario, migliorerebbe la qualità dei sistemi di controllo posti in essere dai beneficiari. [Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2006, paragrafo 54, lettera b)]	EuropeAid ha proseguito il suo impegno inteso a rafforzare la qualità dei progetti gestiti sotto forma di programmi a preventivo. A tale scopo, ha elaborato una nuova guida pratica e dispensa regolarmente corsi di formazione specifica negli Stati ACP.	La gestione degli organismi attuatori dovrebbe essere sostenuta in modo più efficace. A tal fine, è necessaria una maggiore presenza sul campo di personale delle delegazioni, un rafforzamento dei sistemi contabili e delle attività di formazione, in particolare per i progetti attuati mediante programmi a preventivo. [Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2007, paragrafo 55, lettera c)]	<i>EuropeAid intende realizzare diversi strumenti volti al perfezionamento della gestione degli organismi attuatori e introdurrà nuovi termini di riferimento per gli audit delle stime relative ai nuovi programmi.</i>
3.	I controlli effettuati dalle delegazioni prima dell'autorizzazione dei pagamenti dovrebbero esaminare in modo più approfondito le domande di pagamento e concentrarsi maggiormente sulla realtà, l'ammissibilità e l'esattezza delle spese. La qualità del lavoro svolto dai supervisori dovrebbe essere monitorata più rigorosamente. [Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2006, paragrafo 54, lettera c)]	EuropeAid non ha adottato alcuna misura specifica. Il numero di errori evidenziati dall'audit svolto dalla Corte su singoli pagamenti conferma l'osservazione secondo la quale il controllo finanziario esercitato dalle delegazioni deve essere rafforzato.	I controlli effettuati dalle delegazioni prima dell'autorizzazione dei pagamenti dovrebbero esaminare in modo più approfondito le domande di pagamento e concentrarsi maggiormente sulla realtà, l'ammissibilità e l'esattezza delle spese. La qualità del lavoro svolto dai supervisori dovrebbe essere monitorata più rigorosamente. [Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2007, paragrafo 55, lettera d)]	<i>La Commissione, consapevole della necessità di perfezionare il controllo dell'attuazione di alcuni tipi di contratti, prenderà in considerazione l'opportunità di realizzare un dispositivo per garantire che la qualità dei controlli effettuati dai supervisori soddisfi gli obblighi di legittimità e regolarità delle transazioni. Essa ricorderà agli ordinatori i principi di liquidazione degli anticipi.</i>
4.	La qualità dei controlli svolti dai revisori esterni dovrebbe essere migliorata facendo in modo che i nuovi capitoli di oneri definiscano chiaramente la finalità dell'audit, la soglia di rilevanza da applicare, il campionamento e la natura delle procedure di audit da seguire, fornendo inoltre indicazioni sulle modalità di trattamento degli errori e di presentazione delle conclusioni. Tali modelli di capitoli di oneri dovrebbero essere usati anche per tutti gli audit esterni intrapresi su iniziativa delle delegazioni. [Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2006, paragrafo 54, lettera d)]	Nell'ottobre 2007, EuropeAid ha pubblicato nuovi modelli di capitoli applicabili all'insieme degli audit. A causa della recente attuazione, gli effetti di tale innovazione non sono ancora visibili, tuttavia segnali positivi indicano che dovrebbe permettere agli auditor di elaborare relazioni più coerenti, in particolare per quanto riguarda la forma del giudizio formulato e la soglia di rilevanza applicata.	Le misure adottate sono soddisfacenti.	
5.	Il monitoraggio a livello centrale degli audit esterni organizzati dalle delegazioni dovrebbe essere migliorato, affinché i risultati possano essere comunicati in modo efficace a tutti i livelli di gestione interessati. La messa a disposizione, entro la fine del 2007, di un sistema gestionale che fornirà informazioni sul processo di audit e faciliterà l'accesso alle constatazioni di audit pertinenti dovrebbe contribuire a tale processo. [Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2006, paragrafo 54, lettera e)]	Sono state apportate modifiche allo strumento informatizzato CRIS audit per facilitarne l'utilizzo, reso obbligatorio nel gennaio 2008. Sono necessari alcuni perfezionamenti per poter valutare la portata degli audit e utilizzare tale sistema per la raccolta, l'analisi e la presa in considerazione delle constatazioni di audit e delle raccomandazioni.	L'attuazione del sistema CRIS audit dovrebbe permettere il monitoraggio della copertura e dei risultati di audit. Informazioni qualitative concernenti le raccomandazioni formulate e i miglioramenti da attuare a fronte dei rilievi espressi sono essenziali per garantire il raggiungimento degli obiettivi perseguiti mediante gli audit commissionati. [Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2007, paragrafo 55, lettera e)]	<i>L'entrata in vigore del nuovo modulo CRIS audit il 1° gennaio 2008, che relaziona l'importo del contratto da sottoporre ad audit all'importo oggetto dell'audit, agevolerà il calcolo della copertura di audit e l'analisi delle risultanze di audit, in relazione alla loro tipologia.</i> <i>La Commissione concorda con la raccomandazione della Corte e raccoglie e analizza annualmente i risultati degli audit al fine di imparare dalle esperienze precedenti e introdurre gli opportuni miglioramenti.</i>

	Osservazioni della Corte	Misure adottate	Analisi della Corte	Risposte della Commissione
6.	Il controllo delle delegazioni da parte dei servizi centrali di EuropeAid dovrebbe essere rafforzato aumentando il numero di missioni. [Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2006, paragrafo 54, lettera f)]	Le missioni sono ben strutturate e danno luogo a raccomandazioni pratiche volte a migliorare i sistemi di controllo. Tuttavia, il numero di missioni non è stato aumentato.	Il numero delle missioni di monitoraggio dovrebbe essere aumentato. Dovrebbero rimanere impennate sull'esame dell'organizzazione e del funzionamento dei sistemi di supervisione e controllo. [Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2007, paragrafo 55, lettera g)]	<i>La metodologia standardizzata per le missioni di monitoraggio è stata completata nel marzo 2008 e per lo stesso anno si prevede un aumento del numero di tali missioni.</i>
7.	Avendo un'estensione ristretta, i controlli ex post delle operazioni possono contribuire soltanto in misura limitata alla garanzia complessiva sui sistemi e sulle procedure e sulla legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti. Inoltre, tali controlli sono effettuati con ritardi considerevoli. [Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2005, paragrafi 33 e 42]	Gli aspetti relativi agli impegni giuridici e alla documentazione giustificativa dettagliata delle spese afferenti ai programmi a preventivo continuano a non essere contemplati nei controlli ex post delle operazioni.	I controlli transazionali ex post dovrebbero comprendere un esame più attento della documentazione giustificativa, al fine di garantire che le operazioni non siano inficiate da errori concernenti l'ammissibilità e la realtà delle stesse, e verificare l'adeguatezza dei controlli effettuati prima dell'autorizzazione dei pagamenti. [Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2007, paragrafo 55, lettera f)]	<i>La Commissione si adopera per il costante perfezionamento del proprio sistema e intende rivolgere particolare attenzione alla documentazione giustificativa per le stime relative ai nuovi programmi.</i>
8.	Il rispetto dell'accordo di Cotonou dovrebbe essere valutato prendendo come riferimento dei requisiti minimi, come la disponibilità di conti pubblicati e controllati tempestivamente. Ai fini di una presentazione chiara e formale delle conclusioni raggiunte, i parametri dell'«interpretazione dinamica» dovrebbero essere esplicitati, il che permetterebbe di valutare la fondatezza delle decisioni di esborso. [Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2006, paragrafo 55, lettera a)]	EuropeAid non ha stabilito requisiti di base. L'audit della Corte ha palesato che in cinque dei 15 impegni esaminati, il sostegno al bilancio è fornito a Stati ACP dove, secondo la Corte, la gestione della spesa pubblica non è sufficientemente trasparente, responsabile ed efficace. Per i casi individuati, la determinazione con cui la Commissione ha applicato l'«interpretazione dinamica» delle condizioni per il sostegno al bilancio stabilite dall'accordo di Cotonou comporta un rischio fiduciario molto elevato.	Il rispetto dell'accordo di Cotonou dovrebbe essere valutato prendendo come riferimento dei requisiti minimi, come la disponibilità di conti pubblicati e controllati tempestivamente, che devono essere rispettati prima della concessione del sostegno al bilancio. [Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2007, paragrafo 56, lettera a)] Prima dell'avvio di un programma di sostegno al bilancio, EuropeAid dovrebbe accertarsi che sia stata effettuata una valutazione chiara e completa della gestione delle finanze pubbliche e che il paese beneficiario disponga di un programma di riforma credibile e pertinente per far fronte a tutte le carenze significative entro termini prevedibili. [Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2007, paragrafo 56, lettera d)]	<i>Nel 2007, la Commissione ha continuato ad applicare l'approccio dinamico che ritiene essere il più adatto.</i> <i>Prima di avviare un programma di sostegno al bilancio, la Commissione si accerterà dell'esistenza di una valutazione della gestione delle finanze pubbliche, preferibilmente in ambito PEFA; essa inoltre verificherà che il paese beneficiario disponga di un programma di riforme credibile e significativo per affrontare le carenze più gravi entro un periodo di tempo prevedibile. In tal modo, si garantirà la rigorosa attuazione dell'interpretazione dinamica delle condizioni dell'accordo di Cotonou e una gestione del rischio coerente con gli obiettivi di sviluppo della Commissione.</i> <i>Infine, la Commissione non condivide la valutazione della Corte in merito ai cinque impegni in questione.</i>
9.	Per enunciare le sue conclusioni in modo strutturato, la Commissione dovrebbe garantire che i dati usati come base per le decisioni di esborso siano fondati più sulla misurazione degli eventi già prodottisi, che non sulla previsione di eventi futuri. [Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2006, paragrafo 55, lettera b)]	L'audit espletato nel 2007 ha palesato che in un numero significativo di casi la Commissione non ha dimostrato, in modo strutturato e formale, il rispetto dell'accordo di Cotonou per quanto riguarda la gestione delle finanze pubbliche. La spiegazione, in alcuni di questi casi, è che la Commissione si basa su previsioni piuttosto che su eventi verificatisi in precedenza e sulla valutazione imprecisa degli indicatori.	Per enunciare le sue conclusioni relative ai progressi nella gestione delle finanze pubbliche in modo strutturato, la Commissione dovrebbe garantire che i dati usati come base per le decisioni di esborso siano affidabili; essa dovrebbe inoltre basarsi più sulla misurazione degli eventi già prodottisi, che non sulla previsione di eventi futuri. [Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2007, paragrafo 56, lettera c)]	<i>In sede di valutazione dell'ammissibilità, la Commissione analizza il bilancio delle prestazioni passate e degli impegni futuri. Allo stesso tempo, conviene sulla necessità di rivolgere particolare attenzione ai risultati ottenuti al momento di valutare gli esborsi.</i>
10.	Gli indicatori utilizzati dovrebbero permettere un riscontro evidente degli eventuali progressi compiuti nella gestione delle finanze pubbliche. A tal fine, sarebbe opportuno includere indicatori misurabili nel tempo e comparabili da un periodo all'altro, anziché indicatori basati su eventi unici. [Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2006, paragrafo 55, lettera c)]	Il presente audit ha palesato una mancanza frequente sia di una analisi chiara delle lacune a livello della gestione delle finanze pubbliche nella fase di avvio del programma, sia di un approccio strutturato per misurare, in seguito, i progressi compiuti. Di conseguenza, risulta più difficile valutare tali progressi in maniera rigorosa ed obiettiva.	Gli indicatori di performance dovrebbero permettere un riscontro evidente degli eventuali progressi compiuti nella gestione delle finanze pubbliche. A tal fine, sarebbe opportuno rafforzare indicatori che misurano l'evoluzione dei risultati nel tempo, insieme a indicatori di processo relativi a eventi unici. [Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2007, paragrafo 56, lettera b)]	<i>Rispetto ad altri settori, la definizione degli indicatori di risultati per la PFM è più difficile e complessa. La Commissione tuttavia è favorevole all'impiego, se disponibili, di indicatori di risultati per valutare l'effetto delle riforme; ritiene comunque utili anche gli indicatori di processo e altre misure per monitorare i progressi registrati nell'attuazione del programma di riforme.</i>

Grafici del settimo, ottavo e nono FES consolidati al 31 dicembre 2007

Grafico I: Risorse cumulate

Totale = 37 328,65 milioni di euro ⁽¹⁾

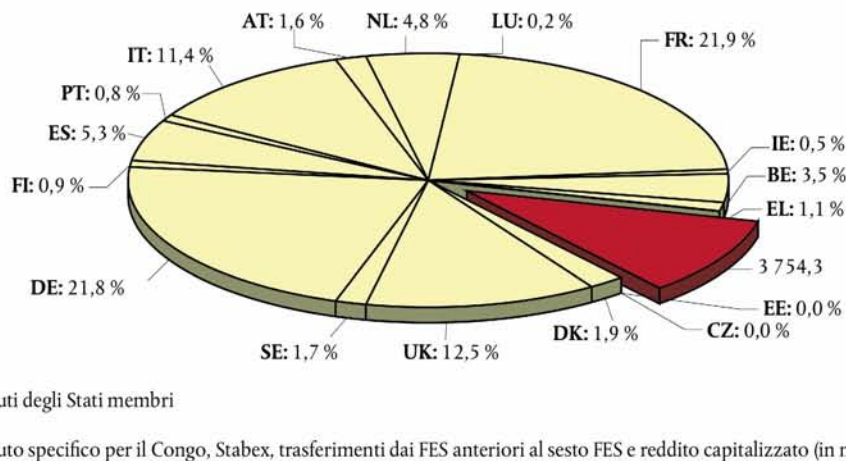
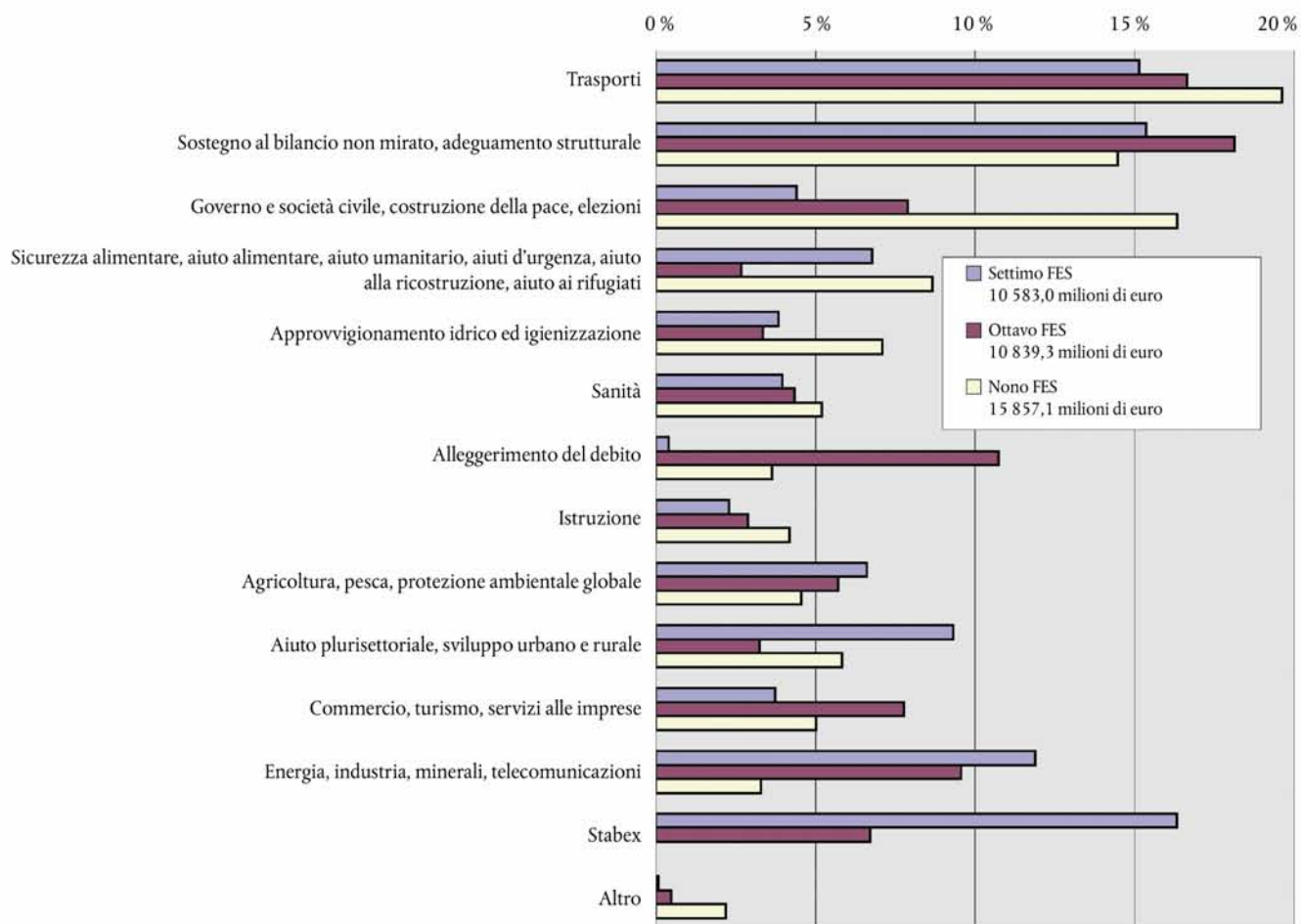


Grafico II: Decisioni cumulate

Totale = 37 279,4 milioni di euro ⁽¹⁾



Fonte: Corte dei conti, in base ai dati contenuti nel sistema contabile.

⁽¹⁾ La differenza tra le risorse cumulate (37 328,65 milioni di euro) e le decisioni cumulate (37 279,37 milioni di euro) è pari al saldo disponibile da assegnare (49,28 milioni di euro).