

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, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee, modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 1525/2007 del Consiglio, 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 settembre 2009, ha adottato le sue
RELAZIONI ANNUALI
sull'esercizio finanziario 2008.**

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 KALJULOID, 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

(2009/C 269/01)

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	37
Capitolo 3 — Gestione di bilancio	63
Capitolo 4 — Entrate	71
Capitolo 5 — Agricoltura e risorse naturali	87
Capitolo 6 — Coesione	121
Capitolo 7 — Ricerca, energia e trasporti	139
Capitolo 8 — Aiuti esterni, sviluppo e allargamento	157
Capitolo 9 — Istruzione e cittadinanza	175
Capitolo 10 — Affari economici e finanziari	193
Capitolo 11 — Spese amministrative e di altra natura	213
Allegato I — Informazioni finanziarie sul bilancio generale	231
Allegato II — Elenco delle relazioni speciali adottate dalla Corte dei conti a partire dall'ultima relazione annuale	255

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 nuovi atti legislativi o su modifiche di atti già esistenti, sono disponibili nel sito Internet della Corte: www.eca.europa.eu

0.2. Il presente documento concerne l'esercizio finanziario 2008 e comprende la 32ª 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 discarico, 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. Le spese iscritte nella sezione del bilancio della Commissione sono ripartite in 23 titoli che coprono i vari settori. I settori costituiscono il modo in cui sono pianificate e registrate le attività dell'Unione, ed i responsabili di ciascun settore rispondono della loro gestione dei fondi spesi. La spesa dell'UE è programmata per cicli di sette anni (quadri finanziari), e si articola in sei rubriche distinte. I settori corrispondono principalmente a singole rubriche, ma alcuni di essi ne coprono diverse. La relazione della Corte è strutturata attorno ai gruppi di politiche settoriali elencati nella **tabella 1.2** (23 titoli per le spese, 1 titolo per le entrate e 9 sezioni per le spese amministrative). Essi corrispondono strettamente, ma non completamente, alle rubriche del quadro finanziario 2007-2013.

0.5. Il capitolo 1 della relazione comprende la dichiarazione di affidabilità e le 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 2008 da parte di quest'ultima. I rimanenti capitoli — da 4 a 11 — forniscono dettagliate constatazioni di audit sotto forma di valutazioni specifiche concernenti le entrate comunitarie e i vari settori di spesa.

0.6. Le valutazioni specifiche si basano principalmente sui risultati delle verifiche della regolarità delle operazioni svolte dalla Corte, nonché sulla valutazione dell'efficacia dei principali sistemi di supervisione e di controllo concernenti le entrate e le spese in causa. Le conclusioni di tale lavoro costituiscono la base della dichiarazione di affidabilità.

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-XIII
Parere sull'affidabilità dei conti	VII-VIII
Parere sulla legittimità e regolarità delle operazioni alla base dei conti	IX-XIII
Informazioni a sostegno della dichiarazione di affidabilità	1.1-1.49
Introduzione	1.1-1.3
Affidabilità dei conti	1.4-1.19
Contesto generale	1.4-1.5
Estensione e approccio dell'audit	1.6
Misure adottate per rafforzare il sistema di contabilità per competenza	1.7-1.11
Rendiconti finanziari consolidati al 31 dicembre 2008	1.12-1.15
Altre questioni	1.16-1.18
Conclusione	1.19
Regolarità delle operazioni su cui sono basati i conti	1.20-1.49
Struttura delle valutazioni specifiche ai fini della DAS	1.20
Spiegazione della metodologia e dei risultati DAS	1.21-1.31
Sintesi generale dei risultati dell'audit 2008	1.32-1.38
Come affrontare le debolezze	1.39-1.49

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», che comprendono i «rendiconti finanziari consolidati» ⁽¹⁾ e le «relazioni consolidate sull'esecuzione del bilancio» ⁽²⁾ per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2008;
- 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 ⁽³⁾ 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 ⁽⁴⁾ 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 ⁽⁵⁾ e organismi ⁽⁶⁾, 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.
- 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).

⁽¹⁾ I «rendiconti finanziari consolidati» comprendono lo stato patrimoniale, il conto del risultato economico, la tabella dei flussi di cassa, il prospetto delle variazioni dell'attivo netto, una sintesi dei criteri contabili significativi e altre note esplicative (compresa l'informativa per settore di attività).

⁽²⁾ 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.

⁽³⁾ 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.

⁽⁴⁾ 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 2008 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.

⁽⁵⁾ 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).

⁽⁶⁾ 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).

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, 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 e delle relazioni annuali di attività.

V. Nel quadro delle «Entrate», l'audit della Corte relativo alle risorse proprie basate sull'«Imposta sul valore aggiunto» (IVA) e sul «Reddito nazionale lordo» (RNL) prende innanzitutto in esame gli aggregati macroeconomici preparati dagli Stati membri e trasmessi alla Commissione e poi valuta i sistemi da essa utilizzati per l'elaborazione dei dati fino al momento in cui questi ultimi vengono inglobati nei conti definitivi e sono stati ricevuti i contributi versati dagli Stati membri. Per le risorse proprie tradizionali, la Corte esamina i conti delle autorità doganali e analizza il flusso di diritti sottoposti alla vigilanza doganale fino al momento in cui gli importi sono registrati nei conti definitivi e ricevuti dalla Commissione.

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 2008 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 debolezze 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 quelle relative alle immobilizzazioni del Programma europeo di radionavigazione via satellite Galileo.

Parere sulla legittimità e regolarità delle operazioni alla base dei conti

IX. A parere della Corte, le «Entrate», gli impegni per tutti i gruppi di politiche e i pagamenti alla base dei conti per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2008 per i gruppi di politiche «Istruzione e cittadinanza» e «Spese amministrative e di altra natura» sono, sotto tutti gli aspetti rilevanti, legittimi e regolari.

X. A parere della Corte,

- a) i pagamenti alla base dei conti per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2008 per il gruppo di politiche «Agricoltura e risorse naturali», ad eccezione dello Sviluppo rurale, sono, sotto tutti gli aspetti rilevanti, legittime e regolari. Per questo gruppo di politiche, il Sistema integrato di gestione e controllo (SIGC) continua generalmente ad essere efficace. Occorre affrontare alcune questioni in determinati settori, in particolare per quanto riguarda lo Sviluppo rurale, per limitare il rischio di spese irregolari;
- b) i pagamenti alla base dei conti per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2008 per il gruppo di politiche «Affari economici e finanziari», ad eccezione delle spese relative al Sesto programma quadro per la ricerca e lo sviluppo tecnologico (6° PQ) in questo gruppo di politiche, sono, sotto tutti gli aspetti rilevanti, legittime e regolari. Per questo gruppo di politiche, i sistemi di supervisione e controllo per il settore «Impresa», principalmente a causa delle debolezze relative al 6° PQ, sono parzialmente efficaci nel prevenire o individuare e correggere gli errori.

XI. A parere della Corte, i pagamenti alla base dei conti per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2008 per i gruppi di politiche «Coesione», «Ricerca, energia e trasporti» e «Aiuti esterni, sviluppo e allargamento» sono inficiati da errori in misura rilevante, anche se a diversi livelli. Per i suddetti gruppi di politiche, eccetto che per il gruppo «Coesione», i sistemi di supervisione e controllo sono parzialmente efficaci nel prevenire o individuare e correggere i rimborsi di spese sovradichiarate o non ammissibili. Per il gruppo di politiche «Coesione», i sistemi degli Stati membri per la rettifica degli errori rilevati dai controlli nazionali sono, nella maggior parte dei casi, almeno parzialmente efficaci.

XII. La Corte ribadisce che obblighi giuridici complicati o poco chiari (come nel caso dei criteri di ammissibilità) incidono in maniera significativa sulla legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti le spese nei gruppi di politiche «Agricoltura e risorse naturali», con particolare riferimento allo Sviluppo rurale, «Coesione», «Ricerca, energia e trasporti» e «Affari economici e finanziari», in particolare la spesa relativa al 6° PQ.

XIII. La Corte constata ulteriori progressi nei sistemi di supervisione e controllo della Commissione, in particolare per quel che riguarda l'impatto delle riserve formulate sulla garanzia fornita nelle dichiarazioni dei direttori generali e, 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 nei gruppi di politiche e attività menzionate nei paragrafi X e XI.

24 settembre 2009

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

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 ed adeguati per poter stabilire in quale misura le entrate, le spese, le attività e le passività siano state registrate adeguatamente e se i conti annuali offrano un'immagine fedele della situazione finanziaria al 31 dicembre 2008, nonché i risultati delle operazioni e i flussi di cassa per l'esercizio concluso a tale data (cfr. paragrafi da 1.4 a 1.18).

1.3. I lavori di audit della Corte riguardanti regolarità delle operazioni ⁽⁷⁾ su cui sono basati i conti 2008 sono finalizzati a raccogliere elementi probatori sufficienti ed adeguati sulla base dei quali esprimere un giudizio sulla conformità delle operazioni alle disposizioni normative o contrattuali applicabili e sull'esattezza degli importi calcolati. Si vedano i paragrafi da 1.20 a 1.49 del presente capitolo per le questioni di carattere generale e una sintesi dei risultati, e il capitolo 2 e quelli da 4 a 11 per informazioni dettagliate presentate sotto forma di valutazioni specifiche.

⁽⁷⁾ L'espressione «legittimità e regolarità delle operazioni» è sostituita in tutta la relazione dalla forma abbreviata «regolarità delle operazioni».

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Affidabilità dei conti**Contesto generale**

1.4. Le osservazioni della Corte vertono sui conti annuali dell'esercizio finanziario 2008, compilati dal contabile della Commissione e approvati da quest'ultima conformemente all'articolo 129 del regolamento finanziario del 25 giugno 2002 ⁽⁸⁾ e ricevuti dalla Corte il 29 luglio 2009. 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.

1.5. Il contabile della Commissione ha trasmesso alla Corte una dichiarazione (*representation letter*) nella quale conferma che i conti consolidati sono completi e affidabili (cfr. tuttavia il paragrafo 1.9) e che la maggior parte dei sistemi locali della Commissione sono stati convalidati (cfr. tuttavia il paragrafo 1.10).

Estensione e approccio dell'audit

1.6. Nel suo audit dei conti del 2008, la Corte ha esaminato in particolare i seguenti elementi:

- la valutazione intesa a determinare se le misure adottate per porre rimedio alle debolezze riscontrate nei sistemi contabili di talune direzioni generali ⁽⁹⁾ e organismi decentrati abbiano contribuito a migliorare l'affidabilità dei conti;
- la verifica dell'affidabilità dei conti per l'esercizio 2008, concentrandosi in particolare sugli elementi sui quali la Corte aveva richiamato l'attenzione nel suo parere relativo ai conti del 2007 ⁽¹⁰⁾ [prefinanziamenti, la relativa separazione degli esercizi, le fatture/dichiarazioni di spesa e le immobilizzazioni dell'Agenzia spaziale europea nel contesto del programma Galileo ⁽¹¹⁾].

⁽⁸⁾ 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) n. 1525/2007 del 17 dicembre 2007 (GU L 343 del 27.12.2007, pag. 9), richiede che i conti definitivi siano trasmessi entro il 31 luglio dell'esercizio finanziario successivo.

⁽⁹⁾ Cfr. paragrafo VIII della dichiarazione di affidabilità della Corte per l'esercizio finanziario 2007.

⁽¹⁰⁾ Cfr. paragrafo VIII della dichiarazione di affidabilità della Corte per l'esercizio finanziario 2007.

⁽¹¹⁾ Il programma Galileo si prefigge di realizzare e gestire un sistema globale di radionavigazione via satellite.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Misure adottate per rafforzare il sistema di contabilità per competenza

1.7. Le misure introdotte dal contabile della Commissione nel 2007 ⁽¹²⁾ al fine di migliorare il quadro di controllo contabile a livello delle singole direzioni generali hanno avuto un impatto anche nel 2008 e hanno contribuito a rafforzare il quadro per l'informativa finanziaria e i sistemi contabili. Persistono tuttavia alcune debolezze a cui occorre ovviare per garantire la qualità dei dati contabili (cfr. paragrafi 1.10 e 1.11).

1.8. La **tabella 1.1** sintetizza e commenta le risposte della Commissione alle osservazioni della Corte riguardanti l'affidabilità dei conti per l'esercizio 2007 e le altre questioni sollevate dalla Corte.

Limitazione esposta nella dichiarazione (management representation letter) concernente i conti consolidati

1.9. Il contabile della Commissione ha evidenziato nella sua dichiarazione come meno della metà delle istituzioni e agenzie abbiano fornito, nelle loro rispettive dichiarazioni, informazioni sulla convalida dei propri sistemi contabili.

1.7. La Commissione si compiace che la Corte abbia preso atto dei progressi compiuti e ammette che siano tuttora necessari alcuni miglioramenti. Pertanto, i suoi servizi contabili continueranno ad esaminare le questioni sollevate e a sorvegliare l'attività contabile delle direzioni generali in modo da migliorare l'esattezza dei dati contabili di base, ad esempio tramite iniziative quali il progetto in corso sulla qualità contabile.

⁽¹²⁾ Cfr. paragrafo 1.10 della relazione annuale sull'esercizio finanziario 2007.

Tabella 1.1 — Seguito dato alle osservazioni espresse nella dichiarazione di affidabilità (DAS 2007) sull'affidabilità dei conti e ad alcune altre osservazioni formulate nella relazione annuale sull'esercizio finanziario 2007

Osservazioni formulate nella dichiarazione di affidabilità 2007	Risposte della Commissione nella relazione annuale sull'esercizio finanziario 2007	Sviluppi nel 2008	Risposte della Commissione
In parte a causa del sistema complesso di gestione finanziaria e nonostante i miglioramenti apportati, le carenze nei sistemi contabili rischiano ancora di compromettere la qualità delle informazioni finanziarie di talune direzioni generali della Commissione. Questo è vero, in particolare, per i prefinanziamenti, la relativa separazione degli esercizi, le fatture/dichiarazioni di spesa e le immobilizzazioni dell'Agenzia spaziale europea nel contesto del programma Galileo. Ciò ha comportato diverse rettifiche dopo la presentazione dei conti provvisori.	Secondo il contabile della Commissione, i dati erano sufficientemente accurati per i conti definitivi. Per le immobilizzazioni dell'Agenzia spaziale europea, permangono incertezze e ritardi nel trasferimento delle attività alle Comunità europee. Le attività saranno registrate non appena saranno risolti i problemi di trasferimento.	Le carenze nei sistemi contabili di talune direzioni generali della Commissione 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. Di conseguenza, un limitato numero di rettifiche ha dovuto essere apportato dopo la presentazione dei conti provvisori. Per le immobilizzazioni dell'Agenzia spaziale europea, il programma viene ancora considerato in fase di ricerca e pertanto le stesse non sono ancora oggetto di riconoscimento contabile. La Commissione dovrebbe tuttavia ottenere le informazioni necessarie per stilare un inventario, verificare i criteri per il riconoscimento contabile e valutare i criteri di valutazione delle immobilizzazioni.	<i>I servizi contabili continueranno ad esaminare le questioni sollevate e a sorvegliare l'attività contabile delle direzioni generali in modo da migliorare l'esattezza dei dati contabili di base.</i> <i>La Commissione sta collaborando con l'Agenzia spaziale europea (ESA) per assicurare che le pertinenti attività del programma Galileo vengano trasferite alla Commissione nonché idoneamente e tempestivamente contabilizzate. Si prevede che il trasferimento delle attività del programma Galileo dall'ESA alla Commissione cominci non prima della fine del 2010.</i>
Altre osservazioni formulate nel contesto della relazione annuale sull'esercizio finanziario 2007			
Il contabile della Commissione non è stato ancora in grado di convalidare due sistemi locali ed ha dovuto convalidare con riserve il terzo. Come per gli esercizi precedenti, i problemi orizzontali e le questioni in sospeso erano importanti.	Per quanto riguarda i due sistemi, l'opera di convalida non è ancora terminata. La riserva relativa al terzo sistema è stata sollevata nel 2008.	Il contabile della Commissione non è ancora stato in grado di convalidare uno dei sistemi locali e di convalidare un secondo sistema soggetto a convalida nel 2008. Nonostante una considerevole riduzione del numero di questioni aperte, la natura e l'importanza dei restanti problemi orizzontali costituisce ancora un rischio per l'affidabilità dei conti.	
Sono stati evidenziati errori negli importi iscritti nel sistema contabile come prefinanziamenti e fatture/dichiarazioni di spesa. Sebbene il livello di errori in termini di incidenza finanziaria per quanto riguarda le rubriche in questione sia basso, la frequenza di tali errori evidenzia la necessità di migliorare ulteriormente la precisione dei dati contabili di base a livello delle direzioni generali operative.		Per le rubriche in questione, la Corte ha individuato solo un basso livello di errori in termini di incidenza finanziaria. Tuttavia, la frequenza di tali errori evidenzia ancora una volta la necessità di migliorare ulteriormente la precisione dei dati contabili di base a livello delle direzioni generali operative.	<i>La Commissione accetta l'osservazione della Corte; i suoi servizi contabili continueranno ad esaminare le questioni sollevate e a sorvegliare l'attività contabile delle direzioni generali in modo da migliorare l'esattezza dei dati contabili di base, ad esempio tramite iniziative quali il progetto in corso sulla qualità contabile.</i>

Osservazioni formulate nella dichiarazione di affidabilità 2007	Risposte della Commissione nella relazione annuale sull'esercizio finanziario 2007	Sviluppi nel 2008	Risposte della Commissione
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 alle attività di rettifica finanziaria svolte dagli Stati membri e alle detrazioni da pagamenti successivi.	Nel quadro dei piani d'azione per i Fondi strutturali, 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. Nel 2008, è stato modificato il sistema contabile in modo tale che tutti i recuperi tramite detrazione da un pagamento successivo possano essere individuati e spiegati.	Nonostante gli sforzi della Commissione, le note dei rendiconti finanziari non contengono ancora informazioni complete ed affidabili sulle rettifiche finanziarie effettuate dagli Stati membri, in particolare nel settore delle Azioni strutturali.	<i>La Commissione prosegue l'impegno per migliorare la rendicontazione affinché tutti gli Stati membri trasmettano dati completi e affidabili.</i>

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Convalida dei sistemi locali di gestione contabile

1.10. 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. La maggior parte di questi sistemi sono stati convalidati⁽¹³⁾ dal contabile della Commissione. Nelle sue raccomandazioni tuttavia il contabile della Commissione identifica una serie di questioni trasversali aperte⁽¹⁴⁾, la cui natura e rilevanza indicano che possono ancora rappresentare un rischio per l'affidabilità dei conti⁽¹⁵⁾.

Rafforzamento delle procedure di separazione degli esercizi

1.11. Con il termine di «separazione degli esercizi» si intendono le procedure specifiche cui si ricorre per decidere a quale esercizio finanziario vada attribuita un'operazione. Tali procedure devono essere applicate dai servizi della Commissione per tutte le spese da pagare (oltre 100 miliardi di euro). Nelle dieci direzioni generali che ha esaminato⁽¹⁶⁾, che rappresentano più del 90 % delle spese da pagare, la Corte ha potuto constatare costanti miglioramenti, nel corso degli ultimi tre anni. Si è tuttavia rilevato che alcuni servizi utilizzano la separazione degli esercizi durante la procedura di chiusura per l'aggiustamento di conti erranei, invece di correggere le relative singole scritture contabili a rischio di errore (quali, ad esempio, la contabilizzazione di importi errati, le contabilizzazioni doppie oppure omesse). Ciò può determinare imprecisioni nei dati contabili nel corso dell'esercizio (cfr. paragrafi 1.13-1.15).

1.10. I servizi del contabile procedono ad un periodico follow-up con le direzioni generali per trovare la soluzione ai problemi individuati. Sono così riusciti nel 2008 a chiudere metà delle raccomandazioni grazie ai progressi compiuti dai servizi. Per il 2009 è previsto lo stesso tipo di follow-up allo scopo di chiudere ulteriori raccomandazioni in sospeso. Ciò dovrebbe contribuire a migliorare la situazione generale e quindi ridurre ulteriormente il rischio per l'affidabilità dei conti.

1.11. La Commissione accetta l'osservazione della Corte; i suoi servizi contabili continueranno ad esaminare le questioni sollevate e a sorvegliare l'attività contabile delle direzioni generali in modo da migliorare l'esattezza dei dati contabili di base, ad esempio tramite iniziative quali il progetto in corso sulla qualità contabile.

⁽¹³⁾ Alla fine del 2008, non erano ancora convalidati i sistemi delle direzioni generali Relazioni esterne e Giustizia, libertà e sicurezza.

⁽¹⁴⁾ Il numero di questioni in sospeso, relative ai quattro livelli d'importanza definiti dal contabile della Commissione (Essenziale — Molto rilevante — Rilevante — Indicativo), è fortemente diminuito, passando da 161 nelle relazioni di convalida 2005-2007 a 81 nel corso del 2008. Tuttavia, di tali 81 questioni, cinque sono state considerate «essenziali» e 23 «molto rilevanti».

⁽¹⁵⁾ In particolare, questioni generali riguardanti le procedure di separazione degli esercizi, la liquidazione e la registrazione dei prefinanziamenti, la tempestiva registrazione delle operazioni, l'uso di ABAC Contracts, la gestione delle attività, una conoscenza variabile dei principi della contabilità per competenza a livello dei servizi, la coerenza tra i dati dei sistemi locali e quelli ABAC.

⁽¹⁶⁾ DG Agricoltura e sviluppo rurale, DG Società dell'informazione e media, DG Ricerca, DG Energia e trasporti, DG Salute e tutela dei consumatori, DG Politica regionale, DG Occupazione, affari sociali e pari opportunità, Ufficio di cooperazione EuropeAid, DG Allargamento e DG Istruzione e cultura.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Rendiconti finanziari consolidati al 31 dicembre 2008

1.12. Dall'audit della Corte dei rendiconti finanziari consolidati è emerso che gli stessi non erano inficiati da errori rilevanti. Sono stati tuttavia individuati diversi problemi, riguardanti elementi particolari, che richiedono di essere esaminati con maggiore attenzione e che vengono presentati qui di seguito.

*Stato patrimoniale consolidato al 31 dicembre 2008***Prefinanziamenti**

1.13. Per la rubrica in questione, l'audit svolto dalla Corte su di un campione statistico rappresentativo di 80 operazioni di prefinanziamento registrate nel sistema contabile, ha individuato un basso livello di errori in termini di incidenza finanziaria. Tuttavia, la frequenza di tali constatazioni 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:

- scritture mancanti o doppie oppure per importi errati, che vengono generalmente corrette mediante aggiustamenti nella separazione degli esercizi;
- iscrizione di operazioni nel conto sbagliato del libro mastro.

1.14. Lavori di audit complementari sull'identificazione e sulla convalida dei prefinanziamenti hanno inoltre evidenziato, per il bilancio, i seguenti problemi in materia di esaustività/precisione:

- la liquidazione dei prefinanziamenti in sospeso non è sempre effettuata in maniera corretta. Un certo numero di liquidazioni non sono state effettuate del tutto o sono state registrate per importi incorretti;
- le direzioni generali applicano metodi differenti per liquidare i prefinanziamenti. Mentre la maggior parte delle direzioni generali liquidano un prefinanziamento quando ricevono le relative dichiarazioni di spesa o fatture e dopo averne verificato l'ammissibilità, altre direzioni generali aspettano sino alla fine di un programma o addirittura sino a quando non sia pervenuta la relazione finale di audit⁽¹⁷⁾. Le differenti e inadeguate procedure di liquidazione dei prefinanziamenti determinano risultati meno accurati per il calcolo della separazione degli esercizi a fine esercizio.

1.13. La Commissione accetta le osservazioni della Corte; i suoi servizi contabili continueranno ad esaminare le questioni sollevate e a sorvegliare l'attività contabile delle direzioni generali in modo da migliorare l'esattezza dei dati contabili di base, ad esempio tramite iniziative quali il progetto in corso sulla qualità contabile.

⁽¹⁷⁾ In particolare, la direzione generale Ricerca nel settore della ricerca.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Debiti a breve

1.15. Per la rubrica in questione, l'audit svolto dalla Corte su di un campione statistico rappresentativo di 80 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 degli errori contabili 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 delle fatture quando vengono ricevute (prima dei controlli di ammissibilità) per importi non corretti e la rettifica di registrazioni errate mediante aggiustamenti in sede di separazione degli esercizi.

Altre questioni*Recupero di pagamenti indebitamente versati*

1.16. A seguito di una raccomandazione della Corte, nelle note dei rendiconti finanziari vengono fornite maggiori informazioni in materia di recupero di pagamenti indebitamente versati. L'audit della Corte indica che la Commissione pubblica cifre affidabili per quanto riguarda le rettifiche finanziarie che risultano dalla propria azione di controllo. Tuttavia, gli Stati membri spesso non forniscono alla Commissione informazioni complete ed affidabili sulle rettifiche finanziarie che essi stessi effettuano (cfr. paragrafo 6.30). A causa dell'elevata percentuale di spese non ammissibili, ripetutamente indicata nelle relazioni annuali della Corte, la Corte ritiene che, nel settore delle Azioni strutturali, le note allegate ai conti consolidati dovrebbero fornire informazioni contabili complete e affidabili su questi meccanismi di rettifica finanziaria a livello di Stato membro.

1.17. Sulla base dell'esame del lavoro degli organismi di certificazione e della specifica analisi da parte della Commissione, la Corte ribadisce i propri dubbi riguardo l'affidabilità dei crediti nei confronti degli Stati membri nel settore dell'agricoltura (conti dei debitori del FEAGA)⁽¹⁸⁾. La Commissione ha evidenziato carenze per quel che riguarda i conti dei debitori per un quarto degli organismi pagatori⁽¹⁹⁾ ed ha proposto rettifiche finanziarie⁽²⁰⁾ per un importo di circa 25,3 milioni di euro. Tali rettifiche rappresentano circa l'1,95 % dei 1 295 milioni di euro che dovevano essere recuperati alla fine dell'esercizio finanziario 2008. Sia pur inferiori alla soglia di rilevanza del 2 %, esse indicano che esiste un rischio di errori rilevanti a livello complessivo dei conti dei debitori del FEAGA (cfr. paragrafo 5.56).

1.15. La Commissione accetta le osservazioni della Corte; i suoi servizi contabili continueranno ad esaminare le questioni sollevate e a sorvegliare l'attività contabile delle direzioni generali in modo da migliorare l'esattezza dei dati contabili di base, ad esempio tramite iniziative quali il progetto in corso sulla qualità contabile.

1.16. Per quanto riguarda le informazioni relative alle rettifiche finanziarie operate dagli Stati membri, la Commissione si è impegnata a fondo, nell'ambito del piano d'azione per realizzare un quadro di controllo interno integrato, per rafforzare la funzione di supervisione della Commissione nel settore delle azioni strutturali e per migliorare la qualità dei dati trasmessi dagli Stati membri; prosegue l'impegno per migliorare la rendicontazione affinché tutti gli Stati membri trasmettano dati completi ed affidabili. Cfr. inoltre la risposta della Commissione al paragrafo 6.30.

1.17. La Commissione ha ottenuto informazioni sufficienti sui debitori ai fini della liquidazione e della contabilità. In nessun caso l'incidenza finanziaria è risultata di entità rilevante al livello contabile generale (e quindi in relazione alla decisione).

Le rettifiche per l'importo di 25,3 milioni di euro sono state proposte dalla Commissione in base alla propria valutazione delle informazioni fornite nelle relazioni degli organismi di certificazione e del proprio calcolo dei tassi (e relativi importi) di errore più probabili relativi ai debiti di determinati organismi pagatori. La stessa logica si applica ai debiti e al trattamento (ed eventuale rettifica) di errori emersi dall'analisi approfondita della spesa dei Fondi.

Gli errori finanziari riscontrati sono recuperati tramite la procedura di liquidazione ordinaria.

⁽¹⁸⁾ Cfr. paragrafo 5.61 della relazione annuale sull'esercizio finanziario 2006 e paragrafo 5.44 della relazione annuale sull'esercizio finanziario 2007.

⁽¹⁹⁾ Articolo 10 del regolamento (CE) n. 885/2006 della Commissione (GU L 171 del 23.6.2006, pag. 90), in base al quale la Commissione comunica agli Stati membri i risultati delle proprie verifiche sulle informazioni fornite.

⁽²⁰⁾ Rettifiche finanziarie ai sensi dell'articolo 11 del regolamento (CE) n. 885/2006 della Commissione.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Prestiti attivi e passivi

1.18. Per i prestiti a favore dell'Assistenza finanziaria macroeconomica, della Bilancia dei pagamenti e ad Euratom, la Comunità attinge al mercato dei capitali e mette poi i fondi a disposizione dei destinatari sotto forma di controcredito (back to back). I principi contabili internazionali e la norma contabile CE n. 11 richiedono che le differenze tra i tassi di interesse offerti e quelli praticati sul mercato siano riportate nella contabilità. Tuttavia, ciò non è stato indicato. Le ragioni e gli effetti di questo mancato rispetto delle norme applicabili non sono sufficientemente illustrati nelle note esplicative ai rendiconti finanziari delle Comunità.

1.18. Conformemente ai regolamenti del Consiglio relativi agli aiuti erogati a titolo di assistenza macroeconomica, sostegno alla bilancia dei pagamenti e prestiti Euratom, le Comunità erogano prestiti assunti sul mercato dei capitali applicando lo stesso tasso d'interesse agli Stati membri e a terzi. Scopo dell'operazione è consentire ai destinatari di beneficiare della solidità finanziaria delle CE. Di conseguenza, il tasso di mercato non ha rilevanza per le operazioni in questione e non si applica il metodo del tasso d'interesse effettivo di cui alla norma contabile n. 11. Il metodo di contabilizzazione attuale rispecchia meglio la natura specifica e la sostanza delle operazioni di credito (principio sostanza sulla forma).

Conformemente a quanto suggerito dalla Corte, la Commissione fornirà informazioni più esplicite nelle note allegate ai conti annuali CE e deciderà se chiarire la norma contabile n. 11 affinché rispecchi meglio le specificità delle operazioni in questione.

Conclusione

1.19. La Corte conclude che le osservazioni formulate non hanno un'incidenza rilevante sull'affidabilità dei conti.

Regolarità delle operazioni su cui sono basati i conti**Struttura delle valutazioni specifiche ai fini della DAS**

1.20. La Corte presenta le valutazioni specifiche nei capitoli da 5 a 11 che riguardano ciascuno uno dei gruppi di politiche in cui è strutturato il bilancio per attività (ABB – Activity Based Budget) (cfr. **tabella 1.2**). Il capitolo 4 riguarda le entrate. Ciascuna valutazione specifica contiene una introduzione al gruppo di politiche, le constatazioni di audit e le conclusioni sulla regolarità delle operazioni e l'efficacia dei sistemi, nonché un esame del seguito dato a precedenti osservazioni.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Spiegazione della metodologia e dei risultati DAS

1.21. La metodologia adottata dalla Corte per l'audit della regolarità delle operazioni si basa su **due pilastri principali**: la verifica diretta delle operazioni, al fine di accertarne la regolarità, e una valutazione dell'efficacia dei sistemi di supervisione e controllo nel garantire tale regolarità. A ciò si aggiungono gli elementi probatori forniti dai lavori svolti da altri auditor in quegli stessi settori (ove disponibili) e l'analisi delle attestazioni dei responsabili della gestione ⁽²¹⁾.

Come la Corte verifica le operazioni

1.22. La verifica delle operazioni è basata su un **campione statisticamente rappresentativo** di importi riscossi o di pagamenti estratti dall'intera popolazione, di norma il gruppo di politiche settoriali. Queste verifiche forniscono una stima statistica della misura in cui le operazioni all'interno della popolazione interessata sono regolari.

1.23. Per stabilire le dimensioni del campione, la Corte utilizza un **modello di affidabilità**. A tale fine, essa si basa su una valutazione del rischio intrinseco che si producano errori nelle operazioni e del rischio che i sistemi di supervisione e controllo non prevengano, o rilevino e correggano, tali errori (rischio di controllo). Nella maggior parte dei casi, la Corte deve fare affidamento principalmente sulle sue verifiche dirette, in quanto i sistemi non forniscono una garanzia adeguata sulla regolarità delle operazioni.

1.24. Le verifiche includono un **esame approfondito** delle operazioni selezionate per accertare se gli importi dichiarati o le somme versate siano state calcolate correttamente e in conformità con le norme o i regolamenti applicabili in materia di spese. Quando una operazione è il risultato di calcoli non corretti, o non è conforme a requisiti normativi o alle disposizioni contrattuali, viene considerata inficiata da **errore**. Per le operazioni contabili registrate nella contabilità di bilancio incluse nel campione, la Corte segue i pagamenti fino al livello del destinatario finale (ad esempio, l'agricoltore, l'organizzatore di un corso di formazione, il promotore di un progetto di assistenza allo sviluppo) e ne verifica la conformità con le condizioni stabilite per ciascun livello, ove applicabile.

⁽²¹⁾ In particolare, le relazioni annuali di attività e le dichiarazioni dei direttori generali della Commissione, insieme alle relazioni di sintesi.

Tabella 1.2 — Esecuzione delle spese nel 2008, per capitolo della relazione annuale

(milioni di euro)

Sezioni (S) e titoli (T) ⁽¹⁾ corrispondenti alla nomenclatura del bilancio 2008, ripartiti per capitolo della relazione annuale della Corte	Pagamenti eseguiti nel 2008 ⁽²⁾
Capitoli della relazione annuale	
Entrate	53,7 ⁽³⁾
Fiscalità e unione doganale (T.14)	
Agricoltura e risorse naturali	55 114,9
Agricoltura e sviluppo rurale (T.05) Ambiente (T.07) Pesca e affari marittimi (T.11) Salute e tutela dei consumatori (T.17)	
Coesione	36 596,9
Occupazione e affari sociali (T.04) Politica regionale (T.13)	
Ricerca, energia e trasporti	7 516,7
Ricerca (T.08) Energia e trasporti (T.06) Società dell'informazione e dei media (T.09) Ricerca diretta (T.10)	
Aiuti esterni, sviluppo e allargamento	6 323,1
Relazioni esterne (T.19) Sviluppo e relazioni con i paesi ACP (T.21) Allargamento (T.22) Aiuti umanitari (T.23)	
Istruzione e cittadinanza	1 734,9
Istruzione e cultura (T.15) Comunicazione (T.16) Spazio di libertà, sicurezza e giustizia (T.18)	
Affari economici e finanziari	621,4
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	8 582,9
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	116 544,5

⁽¹⁾ I titoli di bilancio da 24 a 31 della Sezione III del bilancio generale che riguardano principalmente le Spese amministrative sono trattati nella sezione relativa alla Commissione europea del capitolo 11.

⁽²⁾ Le spese amministrative sono scorporate da quelle per i relativi gruppi di politiche e indicate separatamente sotto i rispettivi titoli; ciò determina differenze rispetto ai capitoli da 4 a 10.

⁽³⁾ Il dato si riferisce alle «spese operative» e non al valore delle «entrate».

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Come la Corte valuta e presenta i risultati della verifica delle operazioni

1.25. Gli errori nelle operazioni si producono per una serie di ragioni e assumono forme diverse in funzione della natura della violazione e delle norme specifiche e disposizioni contrattuali non applicate. Gli errori possono riguardare una condizione per il pagamento o un altro criterio di conformità.

1.26. La Corte classifica gli errori in due modi:

- a) *quantificabili o non quantificabili*, in funzione della possibilità o meno di quantificare in che misura l'importo versato a carico del bilancio UE non sia corretto, e
- b) *in base alla loro natura*, errori di *ammissibilità* (pagamento non conforme alle norme sull'ammissibilità), errore concernente la *realtà* dell'operazione (rimborso di un costo senza che vi siano elementi attestanti che sia stato effettivamente sostenuto), errori di *precisione* (pagamento calcolato in modo non corretto o di cui non è provata la correttezza) o un errore dovuto ad *un'altra questione di conformità* (un errore che non mette in discussione l'ammissibilità del pagamento).

1.27. La Corte esprime la **frequenza** con cui gli errori si verificano indicando la percentuale del campione inficiata da errori (sia quantificabili che non quantificabili). Essa fornisce un'indicazione di quanto possano essere diffusi gli errori nell'ambito del gruppo di politiche (cfr. il punto 1.3 della parte 1 dell'allegato 1 dei diversi capitoli).

1.28. La Corte stima l'impatto finanziario degli errori sulla base di un **tasso di errore**, che viene calcolato soltanto a partire dagli errori quantificabili. La Corte valuta il tasso di errore stimato rispetto ad una **soglia di rilevanza** del 2 % per stabilire, anche sulla base di altri elementi, se i pagamenti di quell'area di spesa sono privi di errori rilevanti (giudizio «senza riserva») o sono inficiati da un livello rilevante di errore (giudizio «negativo») ⁽²²⁾. Ai fini della presentazione dei risultati, il tasso di errore è classificato in base ai seguenti tre intervalli:

⁽²²⁾ La Corte può esprimere inoltre un «giudizio con riserva» quanto soltanto una quota limitata della popolazione è inficiata da errori rilevanti.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- a) inferiore al 2 %
- b) tra il 2 % ed il 5 % e
- c) superiore al 5 %.

Questa informazione viene fornita nella parte 1 degli allegati 1 ai capitoli da 4 a 11 e viene sintetizzata nella **tabella 1.3**.

Come la Corte valuta i sistemi e comunica i risultati

1.29. I **sistemi di supervisione e controllo** sono posti in essere dalla Commissione (e dagli Stati membri e beneficiari in caso di gestione concorrente o decentrata) per gestire i rischi cui è soggetto il bilancio, compresi quelli relativi alla regolarità delle operazioni. Valutare l'efficacia dei sistemi nel garantire la regolarità è quindi una procedura di audit fondamentale, e particolarmente utile per giungere a formulare raccomandazioni su come ottenere miglioramenti.

1.30. Per ogni gruppo di politiche esiste una molteplicità di sistemi individuali, la cui verifica e valutazione richiede parecchio tempo. Per tale ragione, ogni anno la Corte seleziona generalmente un campione di sistemi da esaminare. I risultati delle **valutazioni dei sistemi** sono presentati sotto forma di tabella, dal titolo «*Valutazione dei sistemi di supervisione e controllo selezionati*», presentata nella parte 2 degli allegati 1 ai capitoli da 4 a 11. I sistemi sono classificati nelle seguenti categorie: «*efficaci*» nel limitare il rischio di errore nelle operazioni, «*parzialmente efficaci*» (when there are some weakness affecting operational effectiveness) or «*inefficaci*» (quando le debolezze sono estese e di conseguenza compromettono completamente l'efficacia operativa).

1.31. La Corte esprime inoltre una **valutazione globale** dei sistemi di supervisione e controllo (contenuta anch'essa nella parte 2 degli allegati 1 ai capitoli da 4 a 11) che tiene conto sia della valutazione dei sistemi selezionati, che dei risultati della verifica delle operazioni.

Sintesi generale dei risultati dell'audit 2008

1.32. Per le Entrate e per il gruppo di politiche Spese amministrative e di altra natura, i sistemi di supervisione e controllo nel loro complesso sono efficaci (cfr. paragrafi 4.29-4.30, e 11.20-11.21) e la Corte stima che gli errori abbiano un'incidenza finanziaria inferiore al 2 % della spesa totale (cfr. **tabella 1.3**). Inoltre, 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 (cfr. paragrafi 2.3, 2.4 e 2.9 e la **tabella 2.1**).

Tabella 1.3 — Sintesi dei risultati DAS 2008 sulla legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti

Valutazioni specifiche DAS della RA sull'esercizio finanziario 2008	Paragrafi della relazione annuale	Funzionamento dei sistemi di supervisione e controllo	Intervallo di errore
Entrate ⁽¹⁾	4.29-4.30		
Agricoltura e risorse naturali	5.62-5.67	⁽²⁾	⁽³⁾
Coesione	6.35-6.36	⁽⁴⁾	
Ricerca, energia e trasporti	7.40-7.41		
Aiuti esterni, sviluppo e allargamento	8.33-8.34		
Istruzione e cittadinanza	9.31-9.32		
Affari economici e finanziari	10.27-10.28	⁽⁵⁾	⁽⁶⁾
Spese amministrative e di altra natura	11.20-11.21		

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 1.5-1.15).

Legenda:**Funzionamento dei sistemi di supervisione e controllo**

	Efficace
	Parzialmente efficace ⁽⁷⁾
	Inefficace

Intervallo di errore ⁽⁸⁾

	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 4.7.

⁽²⁾ Come per gli esercizi precedenti, la Corte ritiene che, sulla base del livello di errori risultanti dalla verifica delle operazioni e dalla valutazione dei sistemi, il SIGC costituisca in genere un sistema di controllo efficace nel limitare il rischio di errore o di spese irregolari (cfr. paragrafo 5.64).

⁽³⁾ Per la spesa per lo sviluppo rurale, il tasso stimato di errore è superiore al 2 % (cfr. paragrafi 1.33 e 5.62).

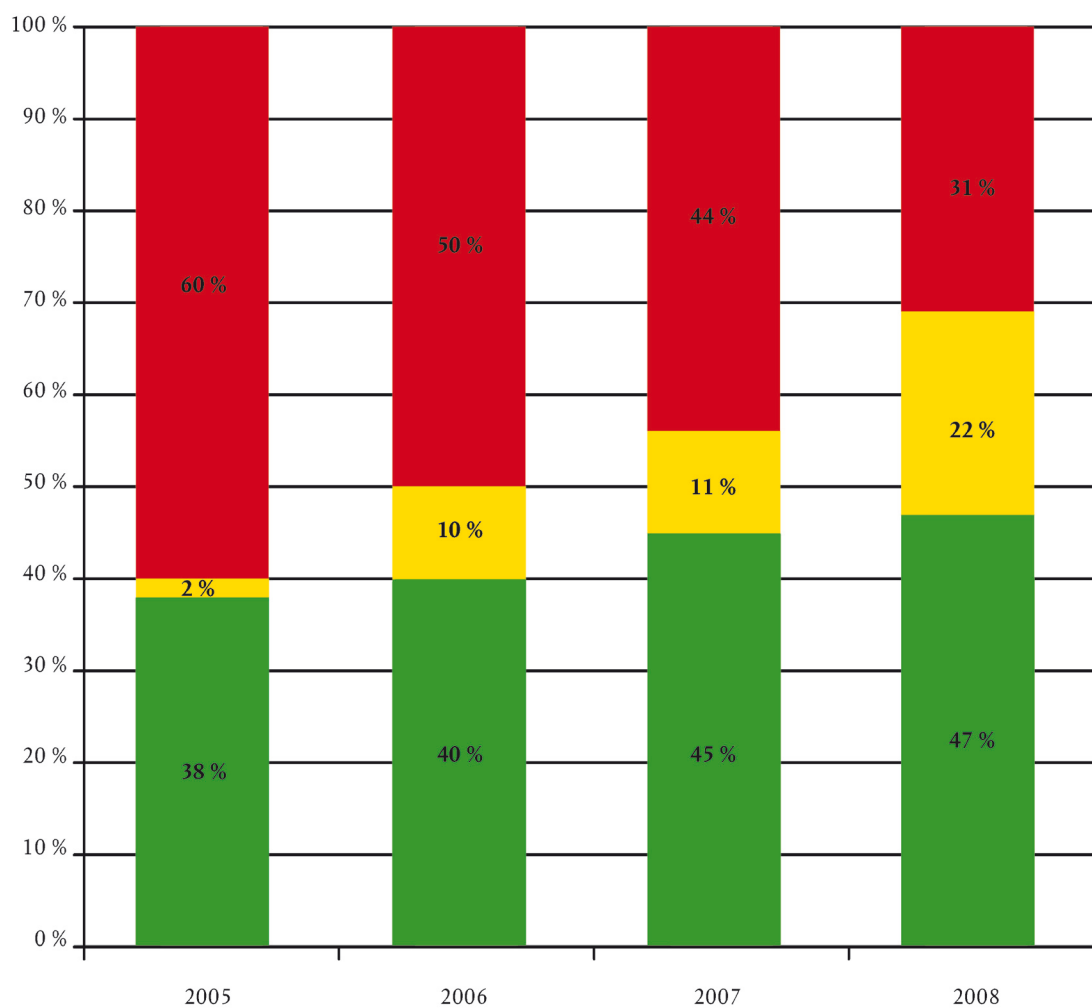
⁽⁴⁾ Nel 2007, la Corte ha valutato i sistemi di controllo degli Stati membri «parzialmente efficaci». Per il 2008, non vi sono stati cambiamenti di rilievo nel quadro normativo relativo ai sistemi di controllo degli Stati membri (cfr. paragrafo 6.23). Poiché il periodo di programmazione 2000-2006 sta terminando, la Corte ha ritenuto che una ulteriore valutazione completa dei sistemi di controllo degli Stati membri nel periodo 2000-2006 non avrebbe fornito alcun valore aggiunto. Dal momento che vi sono solo pochissimi pagamenti intermedi per il periodo 2007-2013, la Corte ha concentrato la valutazione su quella parte dei sistemi degli Stati membri che si occupa della registrazione e correzione degli errori rilevati dai controlli nazionali e per la comunicazione delle rettifiche finanziarie alla Commissione (cfr. paragrafi 6.21 e 6.36).

⁽⁵⁾ Non si tratta di una valutazione globale dei sistemi relativi al gruppo di politiche. La valutazione riguarda alcuni dei sistemi esaminati e riflette principalmente le debolezze osservate nei sistemi di supervisione e controllo del sesto programma quadro per la ricerca e lo sviluppo tecnologico (6° PQ) (cfr. paragrafo 10.28).

⁽⁶⁾ Il 6° PQ rappresenta una quota sproporzionatamente elevata del tasso di errore globale (cfr. paragrafo 10.27).

⁽⁷⁾ I sistemi vengono classificati «parzialmente efficaci» quando si ritiene che solo alcuni dispositivi di controllo funzionino adeguatamente. Di conseguenza, essi potrebbero non riuscire, nel loro complesso, a limitare a un livello accettabile gli errori nelle operazioni sottostanti.

⁽⁸⁾ La Corte ha deciso di presentare i tassi d'errore (cfr. paragrafo 1.28) in tre intervalli. Questi intervalli di errore non possono essere interpretati come intervalli di affidabilità (in senso statistico).

Grafico 1.1 — Confronto da un esercizio all'altro (*)

(*) Percentuale del bilancio in base al relativo intervallo di errore ■ < 2 % ■ 2-5 % ■ > 5 % per i diversi gruppi di politiche. Nel caso di «Agricoltura e risorse naturali», il grafico distingue tra le rispettive componenti (Sviluppo rurale e altre spese per il 2007 e 2008; SIGC e non SIGC per gli esercizi precedenti).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

1.33. Per i gruppi di politiche Agricoltura e risorse naturali e Istruzione e cittadinanza, la Corte ritiene che gli errori abbiano un'incidenza finanziaria complessiva inferiore al 2 % della spesa totale per ciascun gruppo di politiche. Per contro, la Corte ha rilevato che la spesa per lo Sviluppo rurale nell'ambito del gruppo Agricoltura e risorse naturali presentava un livello di errore superiore al 2 % (cfr. paragrafo 5.62) e le verifiche della Corte indicano che i pagamenti intermedi e finali per il gruppo di politiche Istruzione e cittadinanza erano inficiati da errori rilevanti (cfr. paragrafo 9.31). Per il gruppo di politiche Affari economici e finanziari, la Corte ritiene che il tasso di errore sia leggermente superiore al 2 % della spesa totale per questo gruppo di politiche. La Corte ha però riscontrato che i pagamenti eseguiti nell'ambito del sesto programma quadro per la ricerca e lo sviluppo tecnologico rappresentano una parte sproporzionatamente consistente di questo tasso di errore globale (cfr. paragrafi 10.12 e 10.13).

1.34. La Corte conclude che i sistemi di supervisione e controllo per il gruppo di politiche Agricoltura e risorse naturali sono parzialmente efficaci nel garantire la regolarità dei pagamenti (cfr. paragrafo 5.63). Anche se la Corte ribadisce che, in generale, il SIGC è un sistema di controllo efficace per limitare il rischio di errori o di spese irregolari (cfr. paragrafo 5.64), ha individuato questioni che devono essere affrontate nei regimi RPU e RPUS (cfr. paragrafo 5.65) e nel settore dello Sviluppo rurale (cfr. paragrafo 5.66). La Corte conclude che i sistemi di supervisione e controllo per il gruppo di politiche Istruzione e cittadinanza sono parzialmente efficaci (cfr. paragrafo 9.32) ⁽²³⁾. Per il gruppo di politiche Affari economici e finanziari, la Corte ha esaminato tre sistemi di supervisione e controllo. Mentre due sono stati giudicati efficaci, uno è stato ritenuto solo parzialmente efficace ⁽²⁴⁾ nel garantire la legittimità e regolarità dei pagamenti (cfr. paragrafo 10.28).

⁽²³⁾ Sebbene la Corte rilevi che la concezione accurata degli orientamenti destinati alle agenzie nazionali ne consente l'uso come manuale delle procedure (cfr. paragrafo 9.33), conclude che l'attuale funzionamento del sistema di supervisione e controllo non consente ancora di fornire una garanzia soddisfacente per quanto concerne la rilevazione e la correzione degli errori in materia di regolarità (cfr. paragrafi 9.33 e 9.34).

⁽²⁴⁾ Questa conclusione è dovuta soprattutto ai sistemi di supervisione e controllo del sesto programma quadro per la ricerca e lo sviluppo tecnologico.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

1.33. La Commissione si compiace della valutazione globale positiva dei gruppi di politiche in parola. Essa condivide il parere della Corte secondo cui la spesa per lo sviluppo rurale è inficiata da un tasso di errore superiore, ma rileva con soddisfazione che si tratta di un tasso di errore in progressiva riduzione.

La Commissione prende atto che nell'ambito Istruzione e cittadinanza la Corte ha rilevato errori quantificabili in 4 dei 21 pagamenti intermedi e finali. Cfr. anche la risposta al punto 9.31.

Per il gruppo di politiche Affari economici e finanziari, poiché il 6° PQ rappresenta soltanto l'8 % dei pagamenti, la Commissione considera che il tasso di errore globale delle operazioni nel settore nel suo complesso sia scevro di errori rilevanti. Per quanto riguarda i pagamenti del 6° PQ, le risultanze e conclusioni della Corte figuranti nel presente capitolo sono analoghe a quelle del capitolo 7. Cfr. anche le risposte ai punti 10.12 e 10.13.

1.34. Nel corso degli anni si è delineata, in generale, una tendenza al progressivo miglioramento dei sistemi di supervisione e controllo nel settore Agricoltura e risorse naturali, che ora sono efficaci, benché nell'ambito dello sviluppo rurale si avvertano tuttora esigenze di miglioramento. Secondo la Commissione, affrontare alcuni degli aspetti suggeriti dalla Corte relativi ai regimi RPU e RPUS comporterebbe l'introduzione di ulteriori norme complesse che a loro volta implicherebbero un complicatissimo sistema di controllo di costosa attuazione, in contraddizione rispetto all'impegno di semplificazione della Commissione. Inoltre, verrebbe di fatto reintrodotta una forma di abbinamento dei pagamenti alla produzione [cfr. risposta della Commissione al paragrafo 5.65 b)].

Nel 2008, per la direzione generale Istruzione e cultura, il sistema di supervisione e controllo istituito per il periodo 2007-2013 costituisce un quadro solido. Per l'attuazione di tale sistema sono stati compiuti progressi significativi tramite l'analisi delle dichiarazioni di affidabilità ex post e l'intensificazione delle visite di monitoraggio e degli audit.

Per il gruppo di politiche Affari economici e finanziari, le risultanze e conclusioni della Corte relative al 6° PQ sono analoghe a quelle del capitolo 7, mentre le altre spese sono prive di errori rilevanti. La Commissione ritiene che i vigenti sistemi di supervisione e controllo siano complessivamente efficienti dal punto di vista dei costi, proporzionati e adeguati (cfr. risposte ai paragrafi 10.19 e 10.28).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

1.35. Nei gruppi di politiche Coesione ⁽²⁵⁾, Ricerca, energia e trasporti e Aiuti esterni, sviluppo e allargamento e Affari economici e finanziari, la Corte conclude che i sistemi di supervisione e controllo sono parzialmente efficaci (cfr. paragrafi 6.21, 6.23, 6.36, 7.41, 8.34 e 10.28 e **tabella 1.3**). Per i gruppi di politiche Ricerca, energia e trasporti, Aiuti esterni, sviluppo e allargamento e Affari economici e finanziari, il tasso di errore stimato dalla Corte si colloca tra il 2 % e il 5 % della spesa totale, mentre per il gruppo di politiche Coesione il tasso stimato di errore è superiore al 5 % (cfr. paragrafi 6.17, 6.35, 7.40 e 8.33 e **tabella 1.3**). Per i gruppi di politiche Coesione ed Aiuti esterni, sviluppo e allargamento, la Corte è del parere che la portata delle riserve espresse nelle dichiarazioni dei direttori generali e degli ordinatori delegati avrebbe dovuto essere maggiore per rispecchiare le carenze significative che tuttora permangono in queste aree di spesa, come risulta dalle constatazioni della Corte (cfr. paragrafi 2.6-2.7 e 2.10-2.11 e **tabella 2.1**). La Coesione resta l'area più problematica e il tasso di errore stimato si colloca ben al di sopra di quelli degli altri settori di attività.

1.35. Nel settore Coesione, nel 2008 si sono registrati considerevoli miglioramenti nell'attuazione dei sistemi di gestione e controllo di alcuni programmi. La valutazione dell'effettivo funzionamento dei sistemi in 545 programmi operativi di cui alle relazioni annuali di attività 2008 delle direzioni generali Politica regionale e Occupazione, affari sociali e pari opportunità indica che il 78 % dei programmi funziona correttamente o presenta carenze di incidenza moderata (57 % nel 2007). Se da un lato il tasso di errore rimane a livelli inaccettabili, è diminuita la frequenza: il 43 % dei progetti del campione selezionato dalla Corte è risultato inficiato da errori, a fronte del 54 % del 2007. La Commissione segnala che le risultanze si fondano su un campione che si riferisce esclusivamente al periodo di programmazione 2000-2006 perché praticamente non sono stati effettuati rimborsi relativi al periodo di programmazione 2007-2013. Cfr. inoltre le risposte della Commissione ai paragrafi 6.23, 6.35 e 6.36.

Sono stati compiuti sforzi notevoli per migliorare la gestione della politica di ricerca entro i limiti del quadro giuridico e finanziario applicabile. La Commissione proseguirà nell'applicazione rigorosa dei controlli. La Commissione continuerà ad adoperarsi per ridurre il livello di errore residuo del gruppo di politiche in questione.

La ragionevole garanzia in merito alla legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti è data dai direttori generali nelle relazioni annuali di attività. Allorché un direttore generale può fondare tale garanzia ragionevole su un tasso di errore stimato inferiore alla soglia di rilevanza, come nel caso ad esempio della direzione generale Allargamento trattato dalla Corte nel gruppo di politiche Aiuti esterni, sviluppo e allargamento, non ci sono riserve da formulare.

Per il gruppo di politiche Aiuti esterni, sviluppo e allargamento, la Commissione ha concepito i relativi controlli in modo tale da coprire l'intero ciclo di vita dei suoi progetti pluriennali, ed essere così in grado di impedire oppure di individuare e rettificare la maggior parte degli errori finanziari nell'ambito dei controlli ordinari. Gli audit finanziari obbligatori nell'ambito del sistema di controllo della Commissione dovrebbero consentirle di individuare e rettificare tali errori di prefinanziamento — in un esercizio contabile successivo — prima che vengano effettuati i pagamenti finali. I controlli ex post della Commissione confermano tale livello modesto di errore residuo.

Cfr. inoltre la risposta al paragrafo 8.34.

⁽²⁵⁾ cfr. **tabella 1.3**, nota 4.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

1.36. Rispetto agli esercizi precedenti, sono stati osservati i seguenti cambiamenti: una riduzione del tasso stimato di errore per i gruppi di politiche Agricoltura ⁽²⁶⁾ e risorse naturali e Ricerca, energia e trasporti ⁽²⁷⁾. Per il gruppo di politiche Agricoltura e risorse naturali, la Corte stima che il tasso complessivo di errore sia lievemente inferiore al 2 % (cfr. paragrafo 5.13), mentre per il gruppo di politiche Ricerca, energia e trasporti sia ancora superiore al 2 % (cfr. paragrafo 7.40). Per il gruppo di politiche Istruzione e cittadinanza, la Corte ritiene che gli errori abbiano un'incidenza finanziaria inferiore al 2 %. Ciò è in gran parte dovuto alla consistente quota di anticipi, che sono inficiati da errori in misura relativamente minore rispetto ai pagamenti intermedi e finali (cfr. paragrafi 9.6-9.7 e 9.31). Nel gruppo di politiche Affari economici e finanziari, il tasso di errore totale stimato per l'esercizio finanziario 2008 è lievemente superiore al 2 % (nel 2007 era leggermente inferiore al 2 %) a causa degli errori individuati nelle spese del 6° PQ che, comunque, rappresentano soltanto l'8 % della spesa di questo gruppo di politiche (cfr. paragrafo 10.27).

1.36. *La Commissione si compiace della tendenza globale positiva della valutazione della Corte, che evidenzia progressi notevoli rispetto all'anno scorso.*

⁽²⁶⁾ La riduzione riguarda la spesa relativa al gruppo di politiche Agricoltura e risorse naturali, in generale, e, in particolare, per la spesa relativa allo Sviluppo rurale. Tuttavia, quest'ultimo settore presenta tuttora un livello di errore più elevato rispetto al FEAGA (cfr. paragrafo 5.62). La Corte ritiene che, considerando il livello di errori risultante dalla verifica delle operazioni e dalla valutazione dei sistemi, come per gli esercizi precedenti, il SIGC costituisca in genere un sistema di controllo efficace nel limitare il rischio di errore o di spese irregolari (cfr. paragrafo 5.64).

⁽²⁷⁾ Le precedenti Politiche interne comprendono attualmente i gruppi di politiche Ricerca, energia e trasporti, Istruzione e cittadinanza, Affari economici e finanziari (cfr. **tabella 2.1**).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

1.37. La Corte sottolinea che gli audit da essa svolti nei settori Agricoltura e risorse naturali, Coesione, Ricerca, energia e trasporti e Affari economici e finanziari dimostrano come criteri di ammissibilità complicati o poco chiari, oppure altri obblighi giuridici complessi contribuiscano significativamente ad aumentare il rischio di errore (cfr. paragrafi 5.17-5.26, 5.34-5.52, 6.18-6.20, 7.12-7.15 e 10.11-10.14).

1.38. Nei gruppi di politiche Aiuti esterni, sviluppo e allargamento e Affari economici e finanziari, la Commissione gestisce la spesa comunitaria congiuntamente con organizzazioni internazionali ⁽²⁸⁾ sulla base di accordi che garantiscono anche i diritti della Corte a svolgere audit. Ciononostante, la Corte si è vista rifiutare del tutto o in parte l'accesso alle relazioni di audit prodotte dalle Nazioni unite o le visite di audit ai fini della DAS 2008 (cfr. paragrafi 8.13 e 10.10).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

1.37. Un certo grado di complessità delle norme e dei criteri di ammissibilità è inevitabile poiché vengono fissati al fine di realizzare gli obiettivi strategici auspicati, a loro volta esito di un iter legislativo complesso in cui l'ultima parola spetta al legislatore.

Tuttavia, la Commissione ha preso l'impegno di presentare, ove possibile, all'autorità legislativa proposte di ulteriore semplificazione. Nella sua proposta 2010 per la revisione triennale del regolamento finanziario esaminerà il margine a disposizione per l'ulteriore semplificazione delle norme in materia di ammissibilità. Studierà inoltre i principi per l'ulteriore semplificazione della normativa settoriale in vista del prossimo ciclo di atti di base, che entreranno in vigore a decorrere dal 2014.

Per quanto riguarda il settore Agricoltura e risorse naturali, i risultati sono migliorati grazie all'incessante impegno di semplificazione dei requisiti giuridici/criteri di ammissibilità nell'ambito di entrambi i pilastri della PAC. Cfr. inoltre le risposte specifiche ai paragrafi da 5.17 a 5.26 e da 5.34 a 5.52.

Nel settore della coesione, sono stati modificati i regolamenti per il periodo 2007-2013 inserendo le semplificazioni scaturite dai lavori di un gruppo di esperti congiunto Commissione-Stati membri. La Commissione ha inoltre diffuso all'inizio del 2009 un compendio delle norme in materia di ammissibilità. [Cfr. inoltre la risposta della Commissione ai paragrafi 1.41-1.42 e 6.37 a)].

Il settimo programma quadro rappresenta un passo in avanti verso la semplificazione. Sulla scorta dell'esperienza maturata nel corso dell'attuazione del programma, la Commissione potrebbe, se del caso, proporre la variazione della propria base giuridica.

1.38. La Commissione sostiene pienamente le richieste della Corte relative all'informazione e all'accesso alla documentazione. L'accordo standard di contributo da stipulare con le organizzazioni internazionali prevede una clausola relativa all'accesso della Corte.

Cfr. inoltre la risposta al paragrafo 8.13.

⁽²⁸⁾ Questo metodo di attuazione del bilancio UE è sancito dall'articolo 53 del regolamento finanziario.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Come affrontare le debolezze

1.39. La Corte ha rilevato che lo scorso anno, nonostante gli sviluppi positivi nel quadro di controllo interno della Commissione, una quota consistente delle operazioni che sono alla base dell'UE erano inficiate da un livello rilevante di errori (paragrafo 1.42 della relazione annuale sull'esercizio finanziario 2007). In aggiunta, l'audit svolto dalla Corte ai fini della DAS evidenzia differenze, talvolta significative, per quanto riguarda il tipo, l'incidenza e il livello delle irregolarità tra i vari gruppi di politiche o all'interno degli stessi. Nei seguenti paragrafi si vuole fornire una più approfondita valutazione dei progressi che è possibile compiere per l'attuazione di un quadro di controllo interno comunitario efficace ⁽²⁹⁾.

1.40. Nonostante l'Unione europea disponga di un bilancio generale unico, i fondi vengono spesi secondo modalità molto diverse. Tali differenze riguardano il tipo di metodo di gestione, il tipo di beneficiari, la periodicità dell'aiuto, le modalità di domanda e i tipi di sistemi di controllo e di recupero. Ciò deriva dalla necessità di tener conto delle circostanze in cui vengono attuate le politiche relative ad una specifica area di bilancio e degli obiettivi individuali dell'aiuto, nonché dei costi e della complessità di amministrare e controllare i regimi.

Necessità di una semplificazione

1.41. Le norme che disciplinano le modalità di spesa dei fondi hanno la finalità di far sì che gli aiuti raggiungano gli obiettivi stabiliti (ossia «spendere per le cose giuste al momento giusto»). Alcune norme sono comuni a tutti i tipi di pagamenti, mentre altre dipendono dal tipo di spesa. Il tipo e la complessità delle norme perciò potrebbero anche essere funzione della complessità degli obiettivi della politica.

1.42. Più onerose e complesse sono le norme, maggiore è il rischio che esse non vengano applicate, aumentando così il rischio che si producano errori nelle operazioni e che gli obiettivi delle politiche non vengano raggiunti. Parallelamente, un'eccessiva precisione nel definire obiettivi molto specifici per i programmi, aumenterà i costi delle attività intese a verificare il raggiungimento degli obiettivi. In altri termini: norme ben formulate, facili da interpretare e semplici da applicare, riducono il rischio di errore (paragrafo 1.45 della relazione annuale sull'esercizio finanziario 2007).

1.41-1.42. La Commissione condivide l'analisi della Corte, ma sottolinea che la definizione delle norme consiste nella ricerca del giusto equilibrio tra l'esigenza di realizzare obiettivi strategici spesso specifici e quella di evitare l'eccessiva complessità. È compito della Commissione proporre gli atti normativi, ma l'elemento di complessità può essere introdotto in sede di esame da parte dell'autorità legislativa, cui spetta la decisione finale.

La Commissione ha preso l'impegno di inserire in tutte le pertinenti proposte legislative future una descrizione delle disposizioni di controllo connesse.

La semplificazione rappresenta un elemento importante del programma «Legiferare meglio» della Commissione. Anche gli Stati membri sono invitati a 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 sul livello di rischio tollerabile.

Cfr. inoltre la risposta al paragrafo 2.35 b).

⁽²⁹⁾ Paragrafi 1.43-1.51 della relazione annuale sull'esercizio finanziario 2007.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

1.43. Occorre però cautela: semplificare le norme unicamente per ridurre il rischio di irregolarità potrebbe comportare alcuni inconvenienti, nel caso in cui le norme più generiche finissero per dar luogo a spese meno mirate. Inoltre, la «semplificazione» potrebbe dare adito, in alcuni settori (cfr. ad esempio paragrafi 9.6 e 9.7), ad un alleggerimento dei requisiti per ricevere gli anticipi e determinare così un aumento degli importi che potrebbero essere pagati a tale titolo. Tale semplificazione dovrebbe però essere sostenuta da sistemi efficaci, giacché altrimenti le spese irregolari potrebbero essere individuate solo in una fase successiva del processo, dopo il parziale completamento o la totale chiusura dei programmi. Pur con tali limiti, la semplificazione deve restare un obiettivo fondamentale.

Nel settore Coesione, il regolamento FSE per il periodo 2007-2013 prevedeva già la possibilità di dichiarare le spese indirette su base forfettaria. La possibilità di ricorrere a tassi e somme forfettari e a tabelle standard di costi unitari per i programmi 2007-2013 è stata generalizzata tanto per il FESR quanto per il FSE con la modifica dei pertinenti regolamenti effettuata nel maggio 2009. Altre semplificazioni sono state adottate nel dicembre 2008 e nel maggio 2009. Nel luglio 2009 la Commissione ha inoltre avanzato proposte di ulteriori semplificazioni del regolamento di applicazione (CE) n. 1828/2006 e del regolamento generale (CE) n. 1083/2006.

Sulla scorta dell'esperienza maturata nel corso dell'attuazione del programma, la Commissione potrebbe, se del caso, proporre la variazione della propria base giuridica.

1.43. La Commissione riconosce che la semplificazione è un esercizio di equilibrio tra l'esigenza di gestire correttamente i fondi pubblici e la realizzazione di obiettivi strategici spesso altamente specifici. Tale equilibrio viene affrontato in modo diverso in ciascun gruppo di politiche e determina disposizioni e metodi di gestione differenti, che tengono conto della partecipazione di diversi attori a vari livelli. La Commissione sta adottando provvedimenti per garantire la massima efficacia possibile dei suoi sistemi di controllo, tenendo pienamente conto del carattere pluriennale di molti programmi e dell'esigenza che un sistema di controllo efficiente ed efficace operi gli idonei controlli al momento giusto.

Per quanto riguarda il gruppo di politiche Istruzione e cultura, i nuovi programmi per il periodo 2007-2013 sono disciplinati in modo tale da semplificare le norme e prevedere ampio ricorso a finanziamenti forfettari. Insieme all'approvazione rigorosa dei sistemi nazionali di gestione e controllo, ciò dovrebbe ridurre il rischio connesso ai pagamenti finali.

Cfr. inoltre la risposta al paragrafo 9.7.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La necessaria risposta

1.44. Bisogna riconoscere che la gestione del bilancio UE si è evoluta in modo frammentario nel tempo in risposta a tipi diversi di programmi di spesa introdotti successivamente. Le norme che disciplinano la spesa, e i metodi di gestione, devono tener conto delle specificità dei diversi obiettivi delle spese finanziate dal bilancio. Tali obiettivi, tuttavia, non dovrebbero essere esageratamente dettagliati, comportando così un onere amministrativo eccessivo e regolamenti difficili da osservare. È necessario che la Commissione proceda ad un esame rigoroso del quadro normativo e della struttura di gestione applicabili a specifici programmi di spesa.

1.45. In tale contesto, occorre in primo luogo garantire la produzione di informazioni attendibili e complete, che consentano di valutare in modo credibile i costi dei controlli esistenti ⁽³⁰⁾.

1.46. È altrettanto fondamentale valutare con attenzione se si stanno traendo i massimi benefici dall'attuale livello di spesa per i controlli. Se si dovesse ritenere il contrario, allora l'obiettivo immediato dovrebbe essere quello di sfruttare appieno i fondi già disponibili e le risorse già mobilitate a tale scopo ⁽³¹⁾.

1.44. La Commissione sottolinea che la fissazione delle norme è competenza del legislatore. La Commissione ha presentato di recente una serie di proposte di semplificazione (e sono state decise talune semplificazioni relative ai Fondi strutturali) e continuerà a proporle se ciò è commisurato alla realizzazione di obiettivi strategici specifici.

In tale ambito occorre considerare i lavori della Commissione relativi al rischio di errore tollerabile, che agevolano una visione chiara in materia di rischio controllabile alla luce delle condizioni di ammissibilità e del contesto, e quindi di rischio il cui controllo non è giustificato dal punto di vista costi/benefici. Nel 2010 la Commissione presenterà all'autorità di bilancio proposte concrete in materia di rischio tollerabile nei settori della ricerca, dell'energia e dei trasporti, dello sviluppo rurale, degli aiuti esterni e delle spese amministrative.

Cfr. inoltre la risposta ai paragrafi 1.41-1.42.

1.45. La Commissione raccoglierà informazioni sui costi dei controlli nell'ambito delle sue proposte relative al rischio di errore tollerabile, iniziando dai settori della ricerca, dell'energia e dei trasporti, dello sviluppo rurale, degli aiuti esterni e delle spese amministrative nel 2010.

1.46. La Commissione promuove il progressivo miglioramento dei suoi sistemi di controllo interno (come riconosciuto al paragrafo 1.39) e proseguirà con determinazione su questa strada. Tali sistemi di controllo sono finalizzati a dare una garanzia ragionevole, essendo fondati su un equilibrio idoneo tra i vari tipi di controlli («i controlli giusti al momento giusto»). Ad esempio, i controlli ex ante possono individuare talune tipologie di errori ma non altre, e non sarebbe giustificato dal punto di vista costi/benefici controllare in loco tutti i progetti.

⁽³⁰⁾ La Commissione ammette nella comunicazione verso un'intesa sul «concetto di rischio di errore tollerabile» [COM(2008) 866 def.] a pagina 8 e 10, di aver fino ad oggi intrapreso soltanto una modesta attività di raccolta di dati.

⁽³¹⁾ La Commissione riconosce nella COM(2008) 866 def. a pag. 7, per i Fondi strutturali, che il tasso di errore potrebbe essere ridotto del 2-3 % senza costi aggiuntivi (o senza costi aggiuntivi significativi) migliorando i «... vigenti controlli ex ante...».

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

1.47. Oltre ad adottare le azioni necessarie per garantire l'efficacia dei sistemi, l'obiettivo perseguito deve essere quello di definire un giusto equilibrio tra il costo dei controlli e i benefici che essi apportano (cfr. raccomandazione della Corte nella relazione annuale sull'esercizio finanziario 2007, paragrafo 1.52).

1.48. Sarebbe auspicabile, ogni volta che i programmi di spesa vengono valutati prima della loro approvazione, indicare i rischi che essi comportano e i costi della gestione e dei controlli necessari per contenere tali rischi a un livello economicamente accettabile. In tal modo, le corrispondenti decisioni del Consiglio e del Parlamento verrebbero prese in modo più consapevole, considerando esplicitamente i rischi e i costi che i programmi comportano.

1.49. La Corte sottolinea l'importanza di riflettere ulteriormente sulla semplificazione e sui costi e benefici dei controlli. Tale esame dovrebbe avvenire prima della preparazione delle nuove nuovo quadro finanziario pluriennale ⁽³²⁾.

In esito al piano d'azione per migliorare la vigilanza sui Fondi strutturali, la Commissione ha già adottato provvedimenti ex ante per il miglioramento dei sistemi di controllo. Essa segnala inoltre che la riduzione del 2 %-3 % del tasso di errore grazie a controlli ex ante più efficaci [di cui all'esemplificazione riguardante il FESR presentata nella comunicazione sul rischio tollerabile — COM(2008) 866] deriva da una valutazione degli errori individuati dalla Corte nella DAS 2005 ed esprime piuttosto il «rischio di controllo» (ossia il rischio che in alcuni casi taluni controlli non funzionino efficacemente).

1.47. Il concetto di controllo interno efficace ed efficiente è incorporato nel regolamento finanziario (articolo 28 bis). Conformemente ad esso, ciascun servizio della Commissione ha l'obbligo di presentare nella rispettiva relazione annuale di attività i risultati del controllo interno, di riferire sull'efficacia di tale controllo e di adottare provvedimenti per affrontare le debolezze individuate. Pertanto, la Commissione ritiene che, essendo il miglioramento delle strutture di controllo e la semplificazione delle procedure processi senza soluzione di continuità, tale impegno debba essere permanente.

In linea con la proposta della Corte, la Commissione approfondirà l'analisi dell'equilibrio tra costi e benefici dei controlli nell'ambito della preparazione delle sue proposte concernenti il rischio di errore tollerabile, iniziando dai settori della ricerca, dell'energia e dei trasporti, dello sviluppo rurale, degli aiuti esterni e delle spese amministrative nel 2010.

1.48. Nella comunicazione «Verso un'intesa sul concetto di rischio di errore tollerabile» [COM(2008) 866], la Commissione si è impegnata a inserire in tutte le pertinenti proposte legislative future una descrizione delle disposizioni di controllo connesse.

1.49. La Commissione concorda sull'importanza di perseguire un idoneo equilibrio tra il costo dei controlli e il livello di semplificazione adottato e sta riflettendo sui modi per realizzare ciò in tempo utile per le nuove prospettive finanziarie.

Cfr. inoltre la risposta al paragrafo 1.37.

⁽³²⁾ Cfr. la risposta della Corte alla comunicazione della Commissione «Reforming the budget, changing Europe» (<http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/1481518.PDF>).

CAPITOLO 2

Sistema di controllo interno della Commissione

INDICE

	<i>Paragrafi</i>
Introduzione	2.1-2.2
Attestazioni dei responsabili della gestione	2.3-2.22
Relazioni annuali di attività e dichiarazioni dei direttori generali	2.3-2.11
Sintesi della Commissione	2.12-2.17
Garanzia fornita dalle sintesi annuali	2.18-2.22
Norme di controllo interno della Commissione	2.23-2.25
Introduzione	2.23-2.24
Efficacia	2.25
Piano d'azione	2.26-2.28
Valutazione complessiva dell'attuazione	2.26-2.27
Impatto del piano d'azione	2.28
Conclusioni generali e raccomandazioni	2.29-2.36
Conclusioni	2.29-2.33
Raccomandazioni	2.34-2.36

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

INTRODUZIONE

2.1. Il presente capitolo prende in esame i progressi compiuti dalla Commissione nel 2008 nell'affrontare le carenze dei sistemi di supervisione e controllo, al fine di garantire la regolarità delle operazioni finanziate dal bilancio dell'UE. In particolare, viene analizzato 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, presentino un quadro attendibile (paragrafi 2.3-2.11);
- b) la Commissione abbia realizzato progressi per quanto riguarda il funzionamento e l'efficacia delle norme di controllo interno rivedute e in relazione al quadro di controllo interno integrato, e in che misura sia stata in grado di dimostrarne l'impatto positivo sulla spesa 2008 (paragrafi 2.23-2.25).

2.2. La Corte ha esaminato anche le sintesi annuali ⁽¹⁾ per le Azioni strutturali, il Fondo europeo per la pesca e l'agricoltura, per valutare il valore aggiunto che esse forniscono e come vengono utilizzate dai servizi della Commissione (paragrafi 2.18-2.22).

ATTESTAZIONI DEI RESPONSABILI DELLA GESTIONE

Relazioni annuali di attività e dichiarazioni dei direttori generali

2.3. Tutti i direttori generali hanno affermato di aver ottenuto una ragionevole garanzia che le risorse assegnate alle loro attività erano state utilizzate per gli scopi a cui erano destinate e che i controlli interni instaurati avevano fornito garanzie per quanto riguarda la regolarità delle operazioni sottostanti, formulando riserve in 12 casi.

2.1. La Commissione ritiene che i sistemi di controllo interno predisposti, con le limitazioni descritte nelle relazioni annuali di attività 2008, assicurino in misura ragionevole che le risorse destinate alle sue attività siano state utilizzate per gli scopi previsti e in ottemperanza ai principi della sana gestione finanziaria. Inoltre, la Commissione ritiene che le procedure di controllo introdotte diano le necessarie garanzie per quanto riguarda la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti, delle quali la Commissione si assume la responsabilità integrale a norma dell'articolo 274 del trattato CE.

La Commissione sta cercando di migliorare ancora il suo sistema di controllo interno sulla scorta dell'esperienza acquisita e d'intervenire sui punti indicati dai revisori dei conti. Tra le azioni intraprese nel 2008 vi sono state l'entrata in vigore, dal 1° gennaio 2008, delle norme rivedute di controllo interno ai fini di un'efficace gestione, il completamento della fase di applicazione del piano d'azione per il quadro integrato di controllo interno e il miglioramento della chiarezza e della coerenza delle relazioni annuali di attività (RAA).

⁽¹⁾ In virtù dell'articolo 53 *ter*, paragrafo 3, del regolamento finanziario modificato: «Gli Stati membri presentano una sintesi annuale, realizzata al livello nazionale opportuno, delle revisioni contabili e delle dichiarazioni disponibili». [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, pag. 1)].

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

2.4. 41 direzioni generali o servizi principali hanno emesso una dichiarazione nel 2008: 12 di queste contengono una o più riserve che, nella maggior parte dei casi riguardano debolezze relative alla regolarità delle operazioni sottostanti. Il numero totale delle riserve è diminuito da 17 (2007) a 15 (2008). Le riserve più significative nel contesto della regolarità delle operazioni sono presentate sul lato sinistro della **tabella 2.1**.

2.5. Nel gruppo di politiche Agricoltura e risorse naturali, il direttore generale dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale ha revocato una riserva mantenuta per sei anni relativa all'attuazione insufficiente del SICG in Grecia, in quanto le autorità competenti avevano istituito un nuovo Sistema di identificazione delle parcelle agricole; inoltre, la riserva relativa allo sviluppo rurale è stata definita più in dettaglio a seguito della verifica e della convalida delle statistiche sui controlli elaborate dagli organismi di certificazione degli Stati membri. Il direttore generale non fornisce però alcuna garanzia in merito all'efficacia del piano d'azione predisposto e attuato dalla Grecia per la procedura di domanda 2007. Inoltre, a giudizio della Corte, il lavoro svolto per la convalida delle statistiche sui controlli da parte della Commissione e degli organismi di certificazione in quello Stato membro non forniscono l'elevato grado di garanzia richiesto.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

2.4. La Commissione fa notare che 8 delle 15 riserve si basavano sull'esposizione finanziaria e che le altre 7 derivavano da questioni tali da ledere la reputazione del servizio o della Commissione e aventi un impatto rilevante, ma non particolarmente di natura finanziaria.

Inoltre, nel 2008 sono state revocate tre riserve di lunga data (rispettivamente della direzione generale Agricoltura e sviluppo rurale sull'attuazione del sistema integrato di gestione e di controllo (SIGC) in Grecia, della direzione generale Comunicazione sulla mancanza di un sistema di controllo a posteriori e della direzione generale Imprese e industria sul finanziamento degli organismi europei di normalizzazione).

In altri settori politici, quali la politica di coesione, è stata ridotta la portata delle riserve tenuto conto delle misure correttive già applicate dagli Stati membri.

2.5. La riserva riguardante l'insufficiente attuazione del SIGC in Grecia si basava sul grave rischio per la reputazione delle istituzioni comunitarie, derivante dal persistere di queste carenze in Grecia, e non sul rischio finanziario per il FEAGA, che è stato sempre adeguatamente coperto dalle rettifiche finanziarie imposte alla Grecia mediante le procedure di verifica della conformità. Le visite di audit effettuate in Grecia fino al febbraio 2009 hanno mostrato che le autorità greche, attuando il loro piano d'azione adottato nel 2006, hanno istituito dal 31 dicembre 2008 un nuovo SIPA-SIG operativo riguardante tutto il territorio della Grecia. Quando la direzione generale ha firmato il piano annuale di attività 2008, tutti gli elementi del SIGC erano dunque stati introdotti ed era scomparso il rischio per la reputazione della Commissione derivante dal persistere delle suddette carenze. Del resto, secondo le stime il rischio finanziario residuo nel suo complesso è inferiore al livello rilevante di errori ed è coperto dalle procedure di verifica della conformità per le domande degli anni 2006-2008. Di conseguenza, si potrebbe revocare tale riserva.

Tabella 2.1 — Confronto tra gli elementi probatori forniti nelle relazioni annuali di attività delle direzioni generali della Commissione ai fini della dichiarazione di affidabilità della Corte

Gruppo di politiche	Riserve più importanti dei direttori generali (incluse nelle dichiarazioni)	2007	2008	Impatto di queste riserve più importanti sulla garanzia fornita dal direttore generale secondo la Corte ⁽¹⁾		Altre debolezze significative emerse dall'audit della Corte e/o della Commissione (non incluse nelle dichiarazioni)	2007	2008	Elementi forniti dalla relazione annuale di attività ai fini delle conclusioni dell'audit della Corte ⁽²⁾	
				2007	2008				2007	2008
Agricoltura e risorse naturali	Attuazione insufficiente del SIGC in Grecia	X		B	B	Finora non vi sono elementi che forniscano una ragionevole garanzia della piena efficacia del piano d'azione elaborato e attuato della autorità greche.		X	B	B+
	Spesa relativa allo sviluppo rurale	X	X (Asse 2 «Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale»)							
	Ammissibilità dei costi rimborsati agli Stati membri per le spese nel settore del controllo ed esecuzione delle norme della PCP		X							
	Sistema di gestione e controllo per SAPARD in Bulgaria e Romania		X			Per i sistemi di controllo, verifica e sanzione relativi alle risorse ittiche: i dati sulle catture sono incompleti ed inaffidabili, i sistemi ispettivi non forniscono garanzie.	X			

Gruppo di politiche	Riserve più importanti dei direttori generali (incluse nelle dichiarazioni)	2007	2008	Impatto di queste riserve più importanti sulla garanzia fornita dal direttore generale secondo la Corte ⁽¹⁾		Altre debolezze significative emerse dall'audit della Corte e/o della Commissione (non incluse nelle dichiarazioni)	2007	2008	Elementi forniti dalla relazione annuale di attività ai fini delle conclusioni dell'audit della Corte ⁽²⁾	
				2007	2008				2007	2008
Coesione	FSE: sistemi di gestione e controllo (2000/2006)	X Spagna, Regno Unito, Francia, Italia, Slovacchia, Portogallo, Belgio e Lussemburgo	X Spagna, Regno Unito, Francia, Italia, Belgio, Lussemburgo e Germania	B	B	Non vi sono ancora elementi che forniscano la ragionevole garanzia della piena efficacia delle azioni correttive adottate nel 2008 ⁽³⁾ .			B	B
	FESR: sistemi di gestione e controllo (2000/2006)	X Repubblica ceca, Finlandia, Grecia, Germania, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Polonia, Slovacchia e Spagna	X Belgio Germania, Italia, Spagna							
	Interreg: sistemi di gestione e controllo (2000/2006)	X Su un totale di 51 programmi	X Su un totale di 21 programmi							
	Fondi di coesione: sistemi di gestione e controllo (2000/2006)	X Bulgaria, Repubblica ceca, Slovacchia, Ungheria e Polonia	X Bulgaria							

Gruppo di politiche	Riserve più importanti dei direttori generali (incluse nelle dichiarazioni)	2007	2008	Impatto di queste riserve più importanti sulla garanzia fornita dal direttore generale secondo la Corte ⁽¹⁾		Altre debolezze significative emerse dall'audit della Corte e/o della Commissione (non incluse nelle dichiarazioni)	2007	2008	Elementi forniti dalla relazione annuale di attività ai fini delle conclusioni dell'audit della Corte ⁽²⁾	
				2007	2008				2007	2008
Ricerca, energia e trasporti	Tasso di errori residui relativi alla precisione delle dichiarazioni di spesa	X 6° programma quadro	X 6° programma quadro	B	B	Non vi sono finora elementi che indichino con ragionevole certezza l'impatto dei sistemi relativi alle rettifiche finanziarie ed ai recuperi e quando tale impatto si rifletterà sui tassi di errore nel corso del ciclo di gestione del 6° programma quadro ⁽³⁾ .		X	B	B
Aiuti esterni, sviluppo e allargamento	Phare: potenziali irregolarità nella gestione dei fondi Phare da parte di determinate agenzie esecutive in Bulgaria	X	X	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 efficaci.	X	X	B	B

Gruppo di politiche	Riserve più importanti dei direttori generali (incluse nelle dichiarazioni)	2007	2008	Impatto di queste riserve più importanti sulla garanzia fornita dal direttore generale secondo la Corte ⁽¹⁾		Altre debolezze significative emerse dall'audit della Corte e/o della Commissione (non incluse nelle dichiarazioni)	2007	2008	Elementi forniti dalla relazione annuale di attività ai fini delle conclusioni dell'audit della Corte ⁽²⁾	
				2007	2008				2007	2008
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).	X		B	B	I controlli ex post non riflettono pienamente il tasso di errore effettivo riscontrato nei contratti sottoposti ad audit.	X	X	B	B
	Elevato numero di errori nelle operazioni relative alle sovvenzioni ed ai contratti.		X							
	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.	X								
	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).	X								

Gruppo di politiche	Riserve più importanti dei direttori generali (incluse nelle dichiarazioni)	2007	2008	Impatto di queste riserve più importanti sulla garanzia fornita dal direttore generale secondo la Corte ⁽¹⁾		Altre debolezze significative emerse dall'audit della Corte e/o della Commissione (non incluse nelle dichiarazioni)	2007	2008	Elementi forniti dalla relazione annuale di attività ai fini delle conclusioni dell'audit della Corte ⁽²⁾	
				2007	2008				2007	2008
Affari economici e finanziari	Possibilità che i nuovi controlli finalizzati alla riduzione degli errori istituiti a seguito dei risultati della relazione sui controlli ex post non siano pienamente efficaci.	X	X	B	B				A	A
	Tasso di errore residuo per quanto riguarda la precisione delle dichiarazioni di spesa nell'ambito del sesto programma quadro di ricerca — 6° PQ	X	X							
	Funzionamento insoddisfacente del finanziamento della normazione europea	X								
Spese amministrative	—	—	—	A	A				A	A

Legenda:

⁽¹⁾ 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 debolezze individuate nei sistemi di controllo interno.

C: assenza di garanzia.

⁽²⁾ Elementi probatori forniti dalla relazione annuale di attività ai fini delle conclusioni dell'audit della Corte:

A: elementi probatori 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.

«+/-» quando non vi sono elementi probatori sufficienti per modificare la valutazione, ma la Corte ha rilevato comunque un miglioramento o un peggioramento significativi (indicato aggiungendo «+» o «-» alla valutazione iniziale).

⁽³⁾ Anche se menzionate nella relazione annuale di attività.

Fonte: Corte dei conti.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

2.6. Per il gruppo di politiche in materia di coesione, le direzioni generali Politica regionale e Occupazione, affari sociali e pari opportunità hanno mantenuto le riserve relative alle debolezze dei sistemi di gestione e controllo per il periodo 2000-2006, sebbene il numero totale di Stati membri e i programmi operativi interessati, nonché l'entità finanziaria degli stessi, si siano significativamente ridotti. Nel 2008 le riserve hanno riguardato complessivamente 99 programmi operativi, rispetto ai 185 nel 2007. Le direzioni generali hanno quantificato l'impatto di tali riserve in 201 milioni di euro (726 milioni di euro nel 2007) ⁽²⁾.

2.7. Le riserve espresse dalle direzioni generali per i gruppi di politiche Ricerca, energia e trasporti e Affari economici e finanziari sono in linea con quelle della Corte e indicano che il tasso di errore residuo (dopo compensazioni e rettifiche) nelle dichiarazioni di spesa per il sesto programma quadro (6° PQ) resta al di sopra della soglia di rilevanza.

2.8. Per quanto riguarda il gruppo di politiche Istruzione e cittadinanza, il direttore generale della DG Comunicazione ha esposto i risultati raggiunti nel potenziamento dei sistemi di controllo, sottolineando tuttavia che il 94 % delle operazioni sottoposte a verifica erano inficiate da errori, sia pur di modesto impatto.

2.9. L'analisi della Corte illustrata nel lato destro della **tabella 2.1** mostra che le relazioni annuali di attività concordano con le conclusioni espresse dalla Corte ai fini della DAS soltanto per le Spese amministrative e per gli Affari economici e finanziari. In altre parole, per questi settori, gli audit della Corte o della Commissione non hanno rilevato debolezze significative che non fossero state incluse nelle dichiarazioni dei direttori generali. Per il settore Agricoltura e risorse naturali, la relazione annuale di attività del direttore generale dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale è maggiormente in linea con le conclusioni della valutazione specifica corrispondente ai fini della DAS rispetto agli esercizi precedenti.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

2.6. La Commissione fa notare che le riserve espresse nelle RAA delle direzioni generali Politica regionale e Occupazione, affari sociali e pari opportunità si basavano su un'analisi minuziosa di ciascun programma operativo. L'impatto finanziario era calcolato utilizzando i livelli delle correzioni forfetarie da applicare alle carenze riscontrate nei sistemi, che sono stati applicati ai pagamenti relativi alle parti in questione di tali programmi.

La riduzione dell'impatto finanziario delle riserve è spiegata con chiarezza nelle rispettive RAA e conferma che la Commissione si è assunta le proprie responsabilità, in accordo con il suo impegno di migliorare il proprio ruolo di supervisione. L'impatto quantificato è il risultato dei vigorosi sforzi della Commissione per tutti i programmi del 2008, inclusi anche gli interventi relativi a tutte le riserve figuranti nelle RAA 2007, l'adozione di 14 piani d'azione nazionali correttivi e l'applicazione di rettifiche per l'importo di oltre 1,5 miliardi di euro, che hanno consentito la revoca delle riserve in molti casi.

Vedere anche la risposta al paragrafo 2.17.

2.7. La Commissione attua una strategia di controllo intesa ad assicurare la legittimità e regolarità dei pagamenti su base pluriennale. Per il sesto programma quadro (PQ6), l'obiettivo della strategia è ridurre il tasso residuo di errori entro il quarto anno della sua applicazione (il 2010). L'obiettivo finale viene riesaminato ogni anno in considerazione della natura, frequenza e importo degli errori riscontrati, e anche tenendo conto del rapporto tra costi e benefici.

Vedere anche la risposta al paragrafo 7.17.

2.8. Per migliorare la qualità delle operazioni della DG Comunicazione è stato attuato un piano d'azione. In particolare, sono in corso azioni di formazione.

2.9. La Commissione è lieta che siano stati constatati miglioramenti e ribadisce il proprio impegno a compiere altri progressi in questo settore. La Commissione sta esaminando i fattori che incidono sulla qualità delle RAA e promuoverà misure atte a migliorarne ancora la qualità.

⁽²⁾ Sulla base di una rettifica finanziaria su base forfettaria stimata a 5 o 10 %.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

2.10. Nel caso del gruppo di politiche in materia di Coesione, la Corte rileva, come per l'esercizio 2007, che l'ambito e la portata delle riserve sottovaluta la gravità dei problemi di irregolarità in questa area di bilancio (cfr. paragrafo 6.35).

2.11. Nel gruppo di politiche Aiuti esterni, sviluppo e allargamento, la Corte ha riscontrato un livello rilevante di errori (cfr. paragrafo 8.39) e l'efficacia solo parziale dei sistemi di supervisione e controllo nel garantire la regolarità dei pagamenti (cfr. paragrafo 8.44). Tali risultanze non trovano adeguato riscontro nelle dichiarazioni dei direttori generali. È ormai il quarto esercizio consecutivo che la Corte presenta questa specifica osservazione ⁽³⁾.

Sintesi della Commissione

2.12. Adottando la sintesi, la Commissione assume la propria responsabilità politica per l'esecuzione operativa del bilancio dell'UE assicurata dai direttori generali ⁽⁴⁾. La relazione presenta una valutazione retrospettiva della gestione finanziaria durante l'intero mandato della Commissione uscente.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

2.10. La Commissione ritiene che le riserve espresse dai direttori generali nelle RAA 2008 corrispondano ai criteri di rilevanza stabiliti e alla metodologia applicata. Le constatazioni della Corte mostrano che il tasso di errori si incentra nei programmi per i quali la Commissione ha già intrapreso azioni nel 2008 (vedere la risposta al paragrafo 6.17). Per i programmi il cui funzionamento è indicato nelle RAA come efficiente o parzialmente efficiente, la Commissione dispone di elementi probanti, basati sulle revisioni contabili, secondo i quali il rischio è diminuito. Inoltre, nel piano d'azione della Commissione per il 2008 erano incluse azioni intese a definire la procedura di chiusura, per assicurare che gli errori residui siano eliminati dai pagamenti finali effettuati dalla Commissione stessa.

La Commissione assicura che, come si è fatto negli anni scorsi, si interverrà e si attueranno azioni correttive per tutti i casi individuati dalla Corte.

2.11. Gli errori riscontrati dalla Corte per il settore Aiuti esterni, sviluppo e allargamento riguardano perlopiù le spese sostenute dalle organizzazioni che attuano i progetti finanziati con pagamenti anticipati dalla Commissione. Le revisioni contabili obbligatorie previste nel sistema di controllo della Commissione, da effettuare prima dei pagamenti finali, dovrebbero consentire alla Commissione d'individuare e di rettificare tali errori prima che siano effettuati i pagamenti finali. Vedere anche le risposte ai paragrafi 8.18 e 8.34.

Nondimeno, nei suoi costanti sforzi di migliorare nel suo complesso il sistema di controllo interno e in nesso con i lavori della Commissione relativi al rischio tollerabile di errori, EuropeAid inizierà nel 2010 la revisione della sua strategia di controllo.

⁽³⁾ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2007, paragrafo 2.14 e tabella 2.1, relazione annuale sull'esercizio finanziario 2006, tabella 2.1 e relazione annuale sull'esercizio finanziario 2005, tabella 2.1. Il gruppo di politiche Aiuti esterni, sviluppo ed allargamento era denominato in precedenza Azioni esterne.

⁽⁴⁾ 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 2008, COM(2009) 256 def. dell'8.6.2009.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

2.13. La Commissione ritiene che per il 2008 «le procedure di controllo attuate offrano le garanzie necessarie per quanto riguarda la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti, per le quali la Commissione assume piena responsabilità ai sensi dell'articolo 274 del trattato CE.»

2.14. La Commissione fa riferimento ai risultati di un esercizio annuale di valutazione *inter pares*, condotto agli inizi del 2009, in cui si rilevano ulteriori margini di miglioramento della qualità delle relazioni annuali di attività, che costituiscono uno degli strumenti di governance più essenziali. La Commissione prevede che tali miglioramenti si rifletteranno nelle relazioni annuali di attività a partire dal 2009.

2.15. La sintesi fornisce alcune spiegazioni riguardo all'approccio della Commissione in materia di riserve. La Commissione dichiara che una riserva viene sistematicamente sollevata in caso di carenze rilevanti, a meno che l'audit non fornisca elementi di prova attendibili che dimostrino che le autorità nazionali attuano un piano d'azione e che hanno già ottenuto i primi risultati. La Corte rileva tuttavia che la Commissione dovrebbe porre maggiore attenzione alla necessità di ottenere indicazioni più rigorose sul fatto che le misure correttive previste dai piani d'azione sono efficaci o potrebbero esserlo, e che in molti casi la portata delle riserve dovrebbe essere più estesa (cfr. esempi illustrati ai paragrafi 2.5, 2.10 e 2.11 e nella **tabella 2.1**).

2.16. La Corte constata che la Commissione riconosce la necessità di ulteriori provvedimenti per risolvere questioni individuate in altri ambiti. Tali provvedimenti dovrebbero riguardare, tra l'altro, questioni quali:

a) la valutazione dell'efficiacia dei controlli interni;

2.14. La Commissione procederà all'esame dei fattori che incidono sulla qualità delle RAA e promuoverà misure per migliorarne ancora la qualità in tempo per le RAA 2009. Si sta procedendo all'uniformazione delle istruzioni di servizio per le RAA e si sta cercando di renderle più facili da seguire. In particolare, è previsto per gli ultimi mesi del 2009 un corso specifico di formazione su questo aspetto, destinato al personale che redige le RAA.

2.15. Secondo la Commissione, non si dovrebbe esprimere una riserva se sono disponibili controlli atti a ridurre efficacemente i rischi oppure se elementi probanti forniti dalle revisioni contabili mostrano che i piani d'azione correttivi sono stati attuati con efficienza.

Quando i direttori generali esprimono una riserva, sono tenuti a elaborare un piano d'azione per ovviare alle carenze constatate. Le azioni intraprese vengono poi descritte e valutate nella successiva RAA. Se vi sono prove sufficienti che le azioni stanno esercitando sulle carenze effetti misurabili, la riserva può essere revocata. Le decisioni di esprimere o di revocare una riserva sono uno dei punti centrali delle discussioni nelle «verifiche *inter pares*», ma la decisione finale spetta all'ordinatore delegato responsabile.

Per la questione del SIGC in Grecia, vedere la risposta al paragrafo 2.5.

Per il settore della politica di coesione, vedere la risposta al paragrafo 2.6.

La Commissione rinvia anche alle risposte ai paragrafi 2.10 e 2.11.

2.16.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- b) la concentrazione delle risorse per migliorare l'attuale struttura di controllo della gestione delle spese nell'ambito del quadro finanziario 2007-2013 ed ovviare alle debolezze del quadro precedente; e
- c) una informazione completa e attendibile riguardante la correzione degli errori a livello degli Stati membri.

- b) *In attuazione del piano d'azione inteso a migliorare il ruolo di supervisione della Commissione nelle azioni strutturali, la Commissione ha incentrato le sue attività sulle azioni preventive per il periodo 2007-2013 e sulla preparazione delle chiusure dei programmi 2000-2006.*
- c) *Nei conti finali sono state incluse le rettifiche finanziarie effettuate dagli Stati membri stessi.*

La Commissione ritiene che, come risultato delle sue azioni, vi siano stati progressi nel produrre elementi probanti affidabili relativi all'efficace funzionamento dei meccanismi correttivi pluriennali. La Commissione prosegue i suoi sforzi per migliorare la completezza e la qualità dei dati forniti dagli Stati membri.

Per il periodo 2007-2013, il sistema per segnalare alla Commissione le rettifiche finanziarie effettuate dagli Stati membri è stato chiarito e rafforzato in misura considerevole, designando un'autorità responsabile e predisponendo un'apposita tabella [articolo 61 del regolamento (CE) n. 1083/2006 e articolo 20 del regolamento (CE) n. 1828/2006 della Commissione].

La Commissione rinvia anche alla risposta al paragrafo 6.30.

2.17. Per quanto riguarda la politica di coesione, la Commissione riferisce di aver adottato più decisioni ufficiali di sospensione di pagamenti intermedi (dieci nel 2008, contro una nel 2007) e di aver apportato rettifiche finanziarie più cospicue (1 587 milioni nel 2008, contro 396 milioni nel 2007). Tuttavia, per quanto riguarda il piano di azione per il rafforzamento della funzione di supervisione in materia di gestione concorrente per il settore Coesione, la Commissione riconosce che occorre più tempo prima che l'incidenza delle azioni possa misurarsi con una riduzione del tasso di errore.

2.17. *Nella relazione sull'attuazione del piano d'azione per il rafforzamento della funzione di supervisione della Commissione nel contesto della gestione condivisa delle azioni strutturali [COM(2009) 42], la Commissione mostra che nel 2008 si sono avuti risultati positivi in tutti e 10 i settori di azione, tra cui l'avvio più tempestivo delle procedure di rettifica finanziaria e l'entità delle rettifiche finanziarie realizzate nel 2008. La Commissione riconosce che non è ancora possibile valutare appieno l'incidenza del piano d'azione per quanto riguarda il periodo 2000-2006 e si è impegnata a riferire nel febbraio 2010 sull'incidenza iniziale di tale piano d'azione.*

Più in generale, la Commissione ha introdotto un sistema di controllo pluriennale basato sulla prevenzione o sull'individuazione e rettifica. Secondo stime attendibili della Commissione, le rettifiche finanziarie e i recuperi decisi nel 2008 sono ammontati a 2,967 miliardi di euro per tutti i settori politici, il che attesta il particolare sforzo sugli aspetti dell'individuazione e della rettifica nel sistema di controllo della Commissione stessa (vedere il capitolo 6, riguardante il recupero dei pagamenti non dovuti, nelle note dei conti annuali per l'esercizio 2008).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Garanzia fornita dalle sintesi annuali

2.18. Nella relazione annuale sull'esercizio finanziario 2007, la Corte osservava che le sintesi annuali, nel primo anno in cui erano state stilate, non avevano fornito una valutazione attendibile del funzionamento e dell'efficacia dei sistemi di supervisione e controllo e raccomandava alla Commissione di adottare misure per migliorare le informazioni trasmesse ⁽⁵⁾.

2.19. La Corte ha analizzato le sintesi annuali per il 2008 per stabilire se gli obblighi derivanti dal regolamento finanziario fossero stati rispettati e se gli Stati membri avessero fornito informazioni supplementari.

2.20. Non tutti gli Stati membri hanno adempiuto agli obblighi previsti dal regolamento finanziario né hanno seguito gli orientamenti della Commissione ⁽⁶⁾. Tuttavia, rispetto allo scorso esercizio, è migliorata la qualità delle analisi in tutte le sintesi annuali.

2.18. Per il settore della coesione nel 2008, l'attuale base giuridica della Commissione (l'articolo 53 ter, paragrafo 3, del regolamento finanziario) non prevede né una dichiarazione di affidabilità né una dichiarazione nazionale complessiva. Nondimeno, la Commissione ha seguito le raccomandazioni del Parlamento europeo e della Corte e ha chiesto agli Stati membri di analizzare il funzionamento dei sistemi, diagnosticare i problemi e delineare le soluzioni, descrivere le buone pratiche e presentare dichiarazioni sul grado di affidabilità che essi desumono dai sistemi.

Per il settore dell'agricoltura, tutti gli Stati membri nei quali vi è un unico organismo pagatore devono presentare la dichiarazione di affidabilità redatta dal direttore di tale organismo e il certificato dell'autorità di certificazione. Tali documenti costituiscono, per definizione, la sintesi annuale prevista nel regolamento finanziario e nell'accordo interistituzionale. Inoltre, gli Stati membri nei quali vi è più di un organismo pagatore devono presentare sintesi annuali, denominate anche relazioni di sintesi.

2.20. Le direzioni generali Politica regionale e Occupazione, affari sociali e pari opportunità hanno indicato nella loro RAA 2008 che la maggioranza degli Stati membri si è attenuta o si è perlopiù attenuta alle prescrizioni minime. La Commissione ha preso le iniziative adeguate per seguire tutti i casi d'inottemperanza alle suddette prescrizioni. Le informazioni figuranti nelle sintesi annuali sono state utilizzate come fonte supplementare di affidabilità per la RAA 2008 delle due suddette direzioni generali.

⁽⁵⁾ Cfr. paragrafo 2.19 e 2.41, lettera b), della relazione annuale sull'esercizio finanziario 2007.

⁽⁶⁾ Per la politica di coesione, nove Stati membri hanno fornito informazioni conformi ai requisiti, 11 Stati membri hanno trasmesso informazioni per lo più conformi ai requisiti, eccetto che per carenze di minor rilievo tra cui dati incompleti o incorretti nelle tabelle. Tre Stati membri hanno trasmesso sintesi annuali non conformi e che la Commissione ha rispedito indietro richiedendo una nuova trasmissione. Per altri quattro Stati membri, la Commissione non aveva ultimato l'analisi al 28 febbraio 2009. Una conclusione complessivamente in linea con quella tratta dal direttore generale della direzione generale Politica regionale e con una valutazione corrispondente presentata nella relativa relazione annuale di attività. La Corte prende atto delle azioni intraprese dalla Commissione per seguire la situazione degli Stati membri che non hanno ottemperato agli obblighi loro incombenti.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Valore aggiunto

2.21. Le sintesi annuali costituiscono un elemento del controllo interno e la Corte ha incoraggiato la Commissione ad accrescere il valore aggiunto che esse apportano in termini di individuazione di problemi comuni, possibili soluzioni o migliori pratiche e a servirsi delle informazioni da esse fornite nell'esercitare il proprio ruolo di supervisore ⁽⁷⁾. La Commissione ha parimenti incoraggiato gli Stati membri a fare altrettanto.

2.22. Dall'analisi della Corte è emerso che, per il 2008, alcuni Stati membri ⁽⁸⁾ avevano presentato elementi o analisi che apportavano valore aggiunto alle sintesi annuali, sforzandosi di individuare e presentare i propri commenti sulle carenze sistemiche o su questioni trasversali. I direttori generali responsabili della Coesione hanno utilizzato i dati indicati nelle sintesi annuali come base per le loro valutazioni dei sistemi nazionali.

La direzione generale Agricoltura e sviluppo rurale ha indicato nella RAA 2008 che tutti gli Stati membri hanno adempiuto ai loro obblighi legali e hanno seguito, in genere, gli orientamenti forniti dai servizi della Commissione. Rispetto all'ultimo esercizio, la qualità delle analisi incluse in tutte le sintesi annuali è migliorata, ma in qualche caso si dovrebbe ancora migliorare la valutazione di alcuni elementi di base. La Commissione lo ha segnalato agli Stati membri e ha modificato di conseguenza uno degli orientamenti.

2.21. Nelle lettere di valutazione delle sintesi annuali, la Commissione ha chiesto agli Stati membri di seguire le pratiche migliori. Aggiornando ancora la sua nota di orientamento, la Commissione continuerà a esortare gli Stati membri a presentare informazioni che apportino valore aggiunto alle sintesi annuali.

La Commissione rinvia anche alla sua risposta al paragrafo 2.18.

2.22. La Commissione rinvia alla sua risposta al paragrafo 2.20.

Per il settore della coesione, sette Stati membri hanno incluso nella sintesi annuale la dichiarazione di affidabilità proposta negli orientamenti della Commissione. Questa esaminerà le dichiarazioni e le garanzie presentate finora, nell'intento di definire gli elementi cruciali che possano apportare valore aggiunto alle sintesi annuali. Si terrà conto dei risultati di questo esame per aggiornare la nota di orientamento.

Nel settore dell'agricoltura e sviluppo rurale, l'affidabilità dei conti e la garanzia della legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti sono presentate nella dichiarazione di affidabilità redatta dal direttore dell'organismo pagatore. Questa dichiarazione viene trasmessa all'autorità di certificazione, che procede alla sua revisione contabile ed esprime il parere al riguardo, il che rafforza l'affidabilità. La relazione di sintesi (presentata dagli Stati membri nei quali vi è più di un organismo pagatore) apporta valore aggiunto, indicando in compendio tale affidabilità a livello nazionale.

⁽⁷⁾ Parere n. 6/2007 della Corte 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).

⁽⁸⁾ 16 per le Azioni strutturali e per il Fondo europeo per la pesca e nove per l'Agricoltura.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

NORME DI CONTROLLO INTERNO DELLA COMMISSIONE

Introduzione

2.23. Nell'ottobre 2007 la Commissione ha adottato una comunicazione relativa alla revisione delle norme di controllo interno e del quadro sottostante⁽⁹⁾. Ha pubblicato 16 norme di controllo interno rivedute per una gestione efficace per sostituire le attuali 24 norme a decorrere dal 1° gennaio 2008.

2.24. La Corte ha esaminato le norme di controllo interno relative alla garanzia della regolarità delle operazioni per 16 direzioni generali riscontrando, analogamente agli esercizi precedenti, un elevato livello di attuazione⁽¹⁰⁾.

Efficacia

2.25. La revisione delle norme di controllo interno è stata accompagnata dall'introduzione dell'obbligo, per i direttori generali, di dimostrare l'efficace attuazione di determinate norme indicate secondo un ordine di priorità⁽¹¹⁾. Per il 2008, la maggior parte di essi ha scelto le norme 7-11 che riguardavano in larga misura il settore «Operazioni e attività di controllo»⁽¹²⁾. Per contro, le norme relative agli ambiti «Procedure di pianificazione e di gestione dei rischi» (Norme di controllo interno 5 e 6), nonostante la loro importanza, sono state selezionate solo da poche direzioni generali⁽¹³⁾. La Commissione non è stata comunque in grado di dimostrare che i sistemi di supervisione e controllo sono sufficientemente efficaci nel ridurre il rischio di errore nei seguenti settori/gruppi di politiche: sviluppo rurale in Agricoltura e risorse naturali (paragrafo 5.63), Coesione (paragrafo 6.36), Ricerca, energia e trasporti (paragrafo 7.41) e Aiuti esterni, sviluppo e allargamento (paragrafo 8.34).

2.24. La Commissione è lieta che la Corte riconosca che le norme di controllo interno sono state quasi integralmente attuate dai suoi servizi.

2.25. La Commissione osserva che i suoi sistemi di controllo interno stanno migliorando e stanno avendo effetto sul tasso di errori, come si riscontra nella positiva evoluzione della dichiarazione di affidabilità della Corte negli ultimi esercizi (vedere il paragrafo 1.36).

Tredici direzioni generali (un terzo), comprese alcune di quelle che sostengono le maggiori spese, hanno scelto di accordare la priorità a una o a entrambe le norme di pianificazione e di gestione dei rischi. La Commissione ritiene che ciò rispecchi adeguatamente l'importanza di tali norme per le Direzioni generali in questione.

⁽⁹⁾ Communication to the Commission: Revision of the Internal Control Standards and the Underlying Framework: Strengthening Control Effectiveness, SEC(2007) 1341. La Corte si è pronunciata positivamente in merito alla transizione; cfr. paragrafo 2.27 della relazione annuale sull'esercizio finanziario 2007.

⁽¹⁰⁾ Cfr. paragrafo 2.25 della relazione annuale sull'esercizio finanziario 2007. Per il 2007 e il 2008, il livello di attuazione è risultato superiore al 96 %.

⁽¹¹⁾ Comunicazione alla Commissione «Revision of the Internal Control Standards and Underlying Framework — Strengthening Control Effectiveness», SEC(2007) 1341 del 16.10.2007. In base alle istruzioni riportate, le direzioni generali possono dimostrare l'efficacia di determinate norme di controllo da loro preselezionate e indicate secondo un ordine di priorità nei rispettivi piani di gestione annuali dell'esercizio precedente.

⁽¹²⁾ I servizi della Commissione avevano la possibilità di stabilire un ordine di priorità per determinate norme, in base alle attività e ai rischi specifici ai servizi e di comunicare le loro scelte nel piano di gestione annuale per il 2008.

⁽¹³⁾ Una distribuzione analoga si applica anche ai piani di gestione annuali per il 2009.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Per il settore complessivo dell'agricoltura e delle risorse naturali, secondo le stime l'entità totale degli errori è lievemente inferiore alla soglia di rilevanza, che è del 2 %. Nel corso degli anni si è constatata in questo settore politico una tendenza al miglioramento dei sistemi di supervisione e di controllo, che sono ora efficaci, benché siano ancora necessari miglioramenti nel settore dello sviluppo rurale.

Grazie all'attuazione del piano d'azione per il rafforzamento della funzione di supervisione della Commissione nella gestione delle azioni strutturali, la Commissione ha compiuto considerevoli progressi nel migliorare i sistemi di supervisione e nel ridurre i rischi di errore. La Commissione ha anche intrapreso altre azioni, come la semplificazione delle norme per la dichiarazione dei costi nel settore della politica di coesione, introducendo tassi uniformi, importi forfetari e tariffari standardizzati dei costi unitari e rafforzando il quadro di controllo per il periodo 2007-2013. La Commissione ritiene che l'effetto di tali azioni sul tasso di errori potrà essere valutato soltanto su un più lungo lasso di tempo e riferirà all'inizio del 2010 riguardo ai primi effetti sui pagamenti del periodo 2007-2013.

La Commissione rinvia anche alla sua risposta al paragrafo 2.17.

Notevoli sforzi sono già stati compiuti per migliorare la gestione della politica nel settore della ricerca, energia e trasporti, nell'ambito del relativo contesto giuridico e finanziario. La Commissione continuerà a effettuare rigorosamente i controlli (vedere anche la risposta al paragrafo 7.42).

Per il settore degli aiuti esterni, sviluppo e allargamento, la Commissione ha deciso che i suoi controlli riguardino l'intera durata dei progetti pluriennali, così da prevenire o individuare e rettificare la maggior parte degli errori finanziari nel corso normale dei controlli stessi. Le verifiche finanziarie obbligatorie previste nel sistema di controllo della Commissione dovrebbero consentirle d'individuare e rettificare gli errori nella fase di prefinanziamento — nei futuri esercizi — prima che si proceda ai pagamenti finali. I controlli a posteriori effettuati dalla Commissione confermano la scarsa entità di errori residui.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

PIANO D'AZIONE

Valutazione complessiva dell'attuazione

2.26. Il piano d'azione per il 2006 aveva l'obiettivo di colmare carenze specifiche nel quadro del controllo interno della Commissione.⁽¹⁴⁾ La comunicazione della Commissione del febbraio 2009⁽¹⁵⁾ fornisce una valutazione aggiornata dei risultati del piano d'azione mediante l'uso di indicatori.

2.27. Dall'analisi svolta dalla Corte in merito a questa comunicazione (cfr. **tabella 2.2**), emerge che la Commissione ha dato corso a tutte le 14 sottoazioni considerate pendenti nella precedente relazione annuale della Corte⁽¹⁶⁾ e ha perciò completato l'attuazione del piano d'azione.

Impatto del piano d'azione

2.28. La Commissione individua una serie di indicatori e descrittori per misurare e valutare l'impatto del piano d'azione⁽¹⁷⁾. L'analisi della Corte (cfr. **tabella 2.2**) mostra che la maggior parte di essi misurano soltanto le realizzazioni e le attività della Commissione per (sotto)azione, piuttosto che la loro efficacia. Sulla base di tali indicatori e descrittori, benché effettivamente precisi, non è quindi possibile stabilire se il piano d'azione abbia prodotto un impatto misurabile sui sistemi di supervisione e controllo e, alla fine, sulla regolarità delle operazioni.

2.28. La Commissione riconosce che spesso è difficile dimostrare l'incidenza delle singole azioni sul tasso di errori nelle operazioni sottostanti. Nel complesso, tuttavia, nell'ultima «relazione d'impatto» [COM(2009) 43] la Commissione ha concluso che, nel periodo del suo attuale mandato, si sono compiuti notevoli progressi nel rafforzare i sistemi di controllo interno. Una parte degli effetti positivi è dovuta alle azioni avviate prima del 2005, ma vi sono sicuri elementi probanti secondo i quali i progressi si sono accelerati in misura considerevole con il lancio del piano d'azione all'inizio del 2006.

La Commissione ritiene inoltre che i piani d'azione degli ultimi anni abbiano portato a un'intesa comune tra le autorità degli Stati membri o tra gli organismi esterni sui provvedimenti necessari per prevenire gli errori nei programmi UE. Si tratta di un impatto di grande rilievo, che getta le basi per l'azione e la cooperazione future.

⁽¹⁴⁾ 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(2006) 9 def., del 17.1.2006.

⁽¹⁵⁾ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio ed alla Corte dei conti europea — Relazione d'impatto relativa al piano d'azione della Commissione verso un quadro di controllo interno integrato, COM(2009) 43 def., del 4.2.2009.

⁽¹⁶⁾ Cfr. paragrafo 2.30 della relazione annuale sull'esercizio finanziario 2007.

⁽¹⁷⁾ A differenza di quanto rilevato per la relazione di sintesi della Commissione per il 2007 (cfr paragrafo 2.34 della relazione annuale sull'esercizio finanziario 2007).

Tabella 2.2 — Sintesi dell'attuazione del Piano d'azione della Commissione verso un quadro di controllo interno integrato

Riferimento	Ambito/(sotto)azioni/termine ultimo stabilito nel piano d'azione	Valutazione della Commissione sull'impatto prodotto (febbraio 2009) ⁽¹⁾ Indicatori d'impatto presentati dalla Commissione	Valutazione della Corte sull'impatto prodotto al 31.12.2008 ⁽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).	— <i>Percentuale del bilancio eseguito con un'impostazione semplificata.</i> — <i>Tassi di errore più bassi rilevati dalla Corte dei conti grazie ad una legislazione più chiara e ad orientamenti dettagliati.</i>	È aumentata la percentuale del bilancio eseguito con un'impostazione semplificata. Vi sono pochi elementi tuttavia per stabilire un nesso tra i tassi di errore più bassi rilevati dalla Corte dei conti e la legislazione più chiara e gli orientamenti semplificati.
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	
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).	— <i>Migliore valutazione della qualità delle relazioni annuali di attività da parte della Corte dei conti.</i> — <i>Per l'azione 3N si veda sotto azione 11N.</i>	Le (sotto)azioni sono state attuate e sono stati riscontrati miglioramenti per quanto riguarda la pertinenza e la coerenza delle RAA, anche se l'impatto sui tassi d'errore non è misurabile ⁽³⁾ .
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).		
3c	Organizzare un valutazione inter pares (peer review) per rendere più coerenti e uniformi le strategie di controllo per famiglia (31.3.2007).		
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).		
3e	Organizzare un valutazione inter pares (peer review) per rendere più coerenti e uniformi le strategie di controllo per famiglia (31.12.2007).		

Riferimento	Ambito/(sotto)azioni/termine ultimo stabilito nel piano d'azione	Valutazione della Commissione sull'impatto prodotto (febbraio 2009) ⁽¹⁾ Indicatori d'impatto presentati dalla Commis- sione	Valutazione della Corte sull'impatto prodotto al 31.12.2008 ⁽²⁾
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).		
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	
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).	— Qualità delle sintesi ricevute e azioni intraprese per migliorare. — Ricevimento di dichiarazioni di affidabilità ex ante nel settore Istruzione e cultura. — Iniziative degli Stati membri in merito alle dichiarazioni.	Le sintesi annuali e le dichiarazioni nazionali sono elementi basilari utili che promuovono la trasparenza delle spese UE. In particolare, le dichiarazioni nazionali a medio termine hanno la potenzialità di ridurre i tassi di errore, garantendo una maggiore efficacia operativa dei sistemi. La Corte giudica positivamente le informazioni sul ricevimento e la sorveglianza di dichiarazioni ex ante, ma ad ora non rileva alcun impatto sui tassi d'errore.
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	
6b	Estendere gli orientamenti atti ad accrescere l'efficacia delle dichiarazioni dei responsabili della gestione al settore delle azioni esterne (31.12.2007).	Ritirata	

Riferimento	Ambito/(sotto)azioni/termine ultimo stabilito nel piano d'azione	Valutazione della Commissione sull'impatto prodotto (febbraio 2009) ⁽¹⁾ Indicatori d'impatto presentati dalla Commissione	Valutazione della Corte sull'impatto prodotto al 31.12.2008 ⁽²⁾
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).	— <i>Migliore qualità delle relazioni dei revisori esterni.</i> — <i>Azione 7 b ritirata.</i>	Nonostante i progressi compiuti, non si perviene ancora a ridurre sufficientemente il rischio di errore.
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).		
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).		
8	Analizzare le eventuali garanzie supplementari che possono fornire le istituzioni superiori di controllo (ISC) per quanto riguarda le procedure attualmente adottate relativamente ai fondi dell'UE (31.12.2006).	— <i>Numero di istituzioni superiori di controllo in contatto con la Commissione.</i>	Tali iniziative contribuiscono ad una maggiore conoscenza, ma non hanno alcun impatto sui tassi d'errore.
8N	Sulla base dell'impulso generato da tale azione, la Commissione resterà in contatto con le ISC, 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 ISC nell'ambito dell'esame della spesa UE (31.12.2007).		
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).	— <i>Utilizzo delle funzionalità per l'audit e maggiore coordinamento dell'attività.</i>	La Corte condivide l'affermazione della Commissione secondo cui un coordinamento più stretto aumenta l'efficienza degli audit, più che ridurre direttamente il tasso d'errore.
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).		

Riferimento	Ambito/(sotto)azioni/termine ultimo stabilito nel piano d'azione	Valutazione della Commissione sull'impatto prodotto (febbraio 2009) ⁽¹⁾ Indicatori d'impatto presentati dalla Commissione	Valutazione della Corte sull'impatto prodotto al 31.12.2008 ⁽²⁾
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).		
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)		
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).		
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).		
10a.1	Valutare i costi dei controlli nella gestione concorrente: definire una metodologia comune (31.5.2006).	— Progressi verso un'intesa comune sul rischio tollerabile.	La Commissione ha diffuso una comunicazione su un'intesa comune sul rischio tollerabile. Ciò non ha alcun impatto immediato sul tasso d'errore.
10a.2	Valutare i costi dei controlli nella gestione concorrente: avviare una iniziativa per invitare gli Stati membri a fornire informazioni (30.9.2006).		
10a.3	Valutare i costi dei controlli nella gestione concorrente: trasmissione delle informazioni da parte degli Stati membri (28.2.2007).		
10a.4	Valutare i costi dei controlli nella gestione concorrente: analisi delle informazioni ricevute (30.9.2007).		
10b	Effettuare una prima stima dei costi del controllo sostenuti per le spese soggette a gestione diretta (30.6.2007).		
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).		

Riferimento	Ambito/(sotto)azioni/termine ultimo stabilito nel piano d'azione	Valutazione della Commissione sull'impatto prodotto (febbraio 2009) ⁽¹⁾ Indicatori d'impatto presentati dalla Commissione	Valutazione della Corte sull'impatto prodotto al 31.12.2008 ⁽²⁾
11	Procedere ad una valutazione pilota dei benefici nel contesto del controllo delle politiche interne (30.6.2007).		
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).	— <i>Affidabilità, coerenza e completezza dei dati relativi ai recuperi.</i> — <i>Efficacia del processo di recupero.</i> — <i>Volume delle rettifiche finanziarie.</i>	Questa sottoazione non ha un impatto immediato sul tasso d'errore, ma dimostra che vengono intraprese misure di compensazione e che la qualità dei dati relativi ai recuperi è migliorata.
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).	— <i>Qualità dei sistemi di controllo.</i> — <i>Tassi di errore nel 6o PQ.</i>	Nel 2008 le direzioni generali Energia e trasporti, Imprese e industria, Ricerca e Società dell'informazione e media hanno tutte espresso riserve per il 6° PQ riguardo al tasso di errore residuo relativamente alla precisione delle dichiarazioni di spesa. L'impatto della sottoazione per quanto riguarda l'individuazione e le correzioni degli errori non è però ancora 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).		
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).	— <i>Qualità dei sistemi degli Stati membri.</i>	Ciò non ha alcun impatto diretto sul tasso d'errore.
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).		

Riferimento	Ambito/(sotto)azioni/termine ultimo stabilito nel piano d'azione	Valutazione della Commissione sull'impatto prodotto (febbraio 2009) ⁽¹⁾ Indicatori d'impatto presentati dalla Commissione	Valutazione della Corte sull'impatto prodotto al 31.12.2008 ⁽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).	— <i>Valutazione degli Stati membri rispetto ai parametri regolamentari.</i>	Impatto 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).		
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).	— <i>Approccio di audit unico esteso ai contratti di fiducia.</i>	Impatto 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).	— <i>Grado di sensibilizzazione ai controlli e coerenza strategica nell'ambito dei fondi strutturali.</i>	Impatto non ancora 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).		
16c	Coordinare i principi di audit, le informazioni relative ai tassi di errore ecc. per i fondi strutturali (31.12.2007).		

⁽¹⁾ COM(2009) 43.

⁽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.

⁽³⁾ Cfr. paragrafo 2.37 della relazione annuale sull'esercizio finanziario 2007 e paragrafo 2.29 della presente relazione.

Fonte: Corte dei conti.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

CONCLUSIONI GENERALI E RACCOMANDAZIONI

Conclusioni

2.29. Per il 2008 la Corte ha riscontrato ulteriori progressi per quanto riguarda i sistemi di supervisione e controllo della Commissione, in particolare, l'impatto delle relative riserve sulla garanzia fornita dalle dichiarazioni dei direttori generali (paragrafi 2.5-2.8).

2.30. Gli audit della Corte hanno 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 2.9-2.11).

2.31. La Commissione ha compiuto progressi nella gestione delle sintesi annuali, nel far sì che forniscano una garanzia supplementare e siano utilizzate per apportare valore aggiunto alle dichiarazioni dei direttori generali. Tuttavia, non tutti gli Stati membri hanno rispettato appieno le disposizioni del regolamento finanziario (paragrafi 2.20 e 2.22).

2.32. La Commissione è in grado di dimostrare la quasi totale attuazione delle norme di controllo interno rivedute (cfr. paragrafo 2.24) e ha dato corso alle sottoazioni riportate nel piano d'azione verso un quadro di controllo interno integrato (paragrafo 2.27).

2.33. La Corte rileva tuttavia che la Commissione non ha potuto dimostrare che le azioni intese a migliorare i sistemi di supervisione e controllo sono efficaci nel limitare il rischio di errore in alcuni settori del bilancio (cfr. paragrafo 1.33).

2.29. La Commissione si compiace della valutazione della Corte, secondo la quale il suo sistema complessivo di controllo interno è stato ancora rafforzato nel 2008. Tra i maggiori progressi rispetto al 2008 si possono segnalare l'efficace attuazione delle norme di controllo di per sé stesse e il miglioramento qualitativo delle sintesi annuali o dichiarazioni di affidabilità degli Stati membri.

2.30. Per quanto riguarda la politica di coesione, la metodologia applicata per esprimere riserve si basa sull'esame minuzioso dei sistemi di supervisione e di controllo ai livelli nazionale/locale. La Commissione ritiene che le riserve espresse nelle RAA forniscano un'equa visuale delle carenze dei sistemi (vedere anche la risposta al paragrafo 2.6).

La Commissione è lieta dei miglioramenti constatati nella tabella 2.1 e reitera il suo impegno a compiere altri progressi in questo settore. La Commissione sta esaminando i fattori che incidono sulla qualità delle RAA e promuoverà misure atte a migliorarne ancora la qualità.

Vedere le risposte ai paragrafi 2.9, 2.10 e 2.11.

2.31. Nel 2008 sette Stati membri hanno incluso nella sintesi annuale la dichiarazione di affidabilità proposta dalla Commissione nei suoi orientamenti. La Commissione continuerà a sviluppare la sua opera di orientamento, in modo che le sintesi annuali apportino altro valore aggiunto alla procedura.

La Commissione ha anche intrapreso le opportune iniziative per controllare tutti i casi d'inottemperanza alle prescrizioni regolamentari ed è riuscita a far sì che gli Stati membri apportino alle loro sintesi annuali maggior valore aggiunto rispetto all'esercizio precedente.

2.33. La Commissione osserva che la dichiarazione di affidabilità della Corte è progressivamente migliorata negli ultimi anni (per tutto il complesso dei settori politici, mentre nel 2003 il 6 % della spesa totale aveva ottenuto approvazione per quanto riguardava il tasso di errori individuato, tale percentuale è salita al 56 % per il 2008). A giudizio della Commissione, ciò è evidentemente il risultato degli sforzi effettuati e dei piani d'azione attuati per migliorare il sistema di controllo interno, anche se non è possibile isolare l'impatto delle singole azioni sul tasso di errori.

La Commissione invia anche alle risposte ai paragrafi 2.17 e 2.25.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Raccomandazioni

2.34. Il miglioramento dei sistemi di supervisione e controllo va visto come un processo continuo, le cui misure si riveleranno efficaci solo dopo un certo tempo. Le raccomandazioni precedentemente formulate dalla Corte restano pertanto valide ⁽¹⁸⁾.

2.35. Occorre prestare una maggiore attenzione specifica principalmente a quei settori di spesa in cui la Corte continua a constatare un elevato livello di errori, provvedendo, tra l'altro a:

- a) valutare i costi e il valore dei controlli per le varie politiche;
- b) favorire la semplificazione della concezione delle proposte di politiche future;

2.34. La Commissione prosegue i suoi sforzi per attuare le raccomandazioni formulate dalla Corte in passato. L'esame dei suoi sistemi di supervisione e di controllo mostra che i provvedimenti adottati hanno un crescente impatto sulla riduzione dei rischi di errore nel corso del tempo. Vi è la ragionevole aspettativa che la strategia di controllo assicurerà progressivamente il conseguimento dell'obiettivo del controllo, in particolare per i programmi pluriennali, dato che sono previste al termine del periodo di programmazione verifiche supplementari per la liquidazione dei conti, oltre alle azioni correttive nel periodo di attuazione dei programmi. Nell'esame delle azioni correttive effettuate rispettivamente dagli Stati membri e dalla Commissione si deve necessariamente tener conto del carattere pluriennale dei programmi.

2.35.

- a) La Commissione s'impegna a proseguire la sua iniziativa sul rischio tollerabile di errori, inclusa la valutazione dei costi del controllo, e presenterà nel 2010 proposte concrete per i settori della ricerca, energia e trasporti, sviluppo rurale e aiuti esterni e per le spese amministrative. Per gli altri settori politici si procederà in tal senso negli anni successivi.
- b) Un certo grado di complessità nelle norme e nei criteri di ammissibilità è inevitabile, poiché spesso tali norme e criteri sono determinati allo scopo di conseguire gli obiettivi politici desiderati, che sono il risultato di una complessa procedura legislativa nella quale l'autorità legislativa ha l'ultima parola. Nondimeno, la Commissione si è impegnata a presentare all'autorità legislativa proposte di ancora maggiore semplificazione, ove possibile. Nella proposta di revisione triennale del regolamento finanziario che presenterà nel 2010, la Commissione esaminerà la possibilità di semplificare ancor più le norme di ammissibilità. Inoltre, essa analizzerà i principi per una maggiore semplificazione della normativa settoriale per la prossima serie di atti di base, che dovranno entrare in vigore dal 2014.

La Commissione rinvia alla conclusione della Corte stessa nel paragrafo 1.39, secondo cui può essere difficile conciliare la semplificazione con la volontà di assicurare il conseguimento degli obiettivi politici. A tale riguardo, la Commissione osserva che per assicurare il conseguimento di obiettivi politici molto mirati sono talvolta necessarie norme complesse.

⁽¹⁸⁾ Cfr. paragrafi 2.41 e 2.42 della relazione annuale della Corte sull'esercizio finanziario 2007.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- c) continuare a migliorare i meccanismi di correzione degli errori attraverso le rettifiche finanziarie, le revoche o i recuperi, facendo in modo che l'impatto di tali meccanismi sia dimostrabile in pratica.

2.36. In quei settori in cui gli Stati membri sono tenuti a presentare, in base alla normativa, le relazioni annuali, la Commissione dovrebbe fare in modo di trarre il massimo beneficio ad esempio, dalle sintesi annuali e dalle dichiarazioni di affidabilità ex ante. Debita attenzione va altresì prestata alle iniziative volontarie degli Stati membri (sotto forma di dichiarazioni nazionali) o delle istituzioni superiori di controllo, per ottenere informazioni aggiuntive su tutte le questioni che potrebbero essere pertinenti ai fini della garanzia della legittimità e regolarità delle spese eseguite a titolo del bilancio comunitario.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Per quanto riguarda la politica di coesione, i regolamenti sui fondi sono stati modificati nel maggio 2009 per consentire che già per i programmi del periodo 2007-2013 si utilizzino tassi uniformi, importi forfetari e tariffari standardizzati per i costi unitari. La Commissione ha molto insistito perché gli Stati membri applichino queste opzioni di costi semplificate e nel luglio 2009 ha presentato altre proposte per semplificare il quadro normativo 2007-2013.

- c) Nel piano d'azione inteso a rafforzare il ruolo di supervisione della Commissione nelle azioni strutturali si sono esaminate non soltanto le cause ma anche gli effetti dell'alto tasso di errori constatato dalla Corte nella spesa per le azioni strutturali. La Commissione ritiene che il meccanismo di rettifiche finanziarie sia stato rafforzato, il che è confermato dal numero ed entità delle sospensioni e delle rettifiche finanziarie nel 2008. Inoltre, la strategia di chiusura prevista dalla Commissione per il periodo 2000-2006 s'incentrerà sulla riduzione a livelli accettabili del tasso residuo di errori. La Commissione proseguirà i suoi sforzi in tal senso. Inoltre, essa ha chiesto agli Stati membri di rafforzare le procedure di recupero e di riferire al riguardo nel 2009 e ha migliorato le prescrizioni regolamentari per la segnalazione annuale delle rettifiche finanziarie per il periodo 2007-2013.

Si prevede che la correzione degli errori sistemici migliorerà nel 2009 per il settore della ricerca.

2.36. La Commissione proseguirà i suoi sforzi intesi a migliorare la qualità e il valore aggiunto delle previste sintesi annuali e continuerà a promuovere iniziative positive, quali la tempestiva presentazione di dichiarazioni volontarie delle autorità nazionali di gestione, che diano garanzie sulla regolarità della spesa UE. Inoltre, la Commissione ha accolto con favore e sostenuto le azioni congiunte delle istituzioni supreme di revisione contabile degli Stati membri, miranti allo scambio di perizia ed esperienza. Tuttavia, come ha constatato la Corte nel parere n. 6/2007 sulle sintesi annuali e le dichiarazioni nazionali, le informazioni fornite nelle dichiarazioni possono essere affidabili soltanto se tali dichiarazioni sono di portata, impostazione e tempificazione adeguate e comparabili.

CAPITOLO 3

Gestione di bilancio

INDICE

	<i>Paragrafi</i>
Introduzione	3.1
Osservazioni	3.2-3.12
Obiettivi raggiunti mediante bilanci rettificativi	3.2-3.4
Attuazione dei programmi	3.5-3.6
Spesa relativa alle politiche di coesione	3.5-3.6
Piano europeo di ripresa economica	3.7-3.8
Impegni di bilancio non ancora liquidati (RAL)	3.9-3.12
Conclusioni e raccomandazioni	3.13-3.15

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

INTRODUZIONE

3.1. Il presente capitolo analizza alcune questioni emerse dall'esecuzione del bilancio generale dell'UE nel 2008. Esso riguarda, in particolare, il tasso di esecuzione del bilancio, l'attuazione dei programmi dell'UE, in particolare la spesa relativa alle politiche di coesione dell'Unione, i bilanci rettificativi e il livello di impegni di bilancio non ancora liquidati.

OSSERVAZIONI

Obiettivi raggiunti mediante bilanci rettificativi

3.2. Gli stanziamenti di bilancio adottati per il 2008 (bilancio votato e bilanci rettificativi), cui si aggiungono i riporti effettuati dal 2007, sono ammontati in totale a 132,3 miliardi di euro in termini di impegni e a 117 miliardi di euro in pagamenti, registrando quindi, rispettivamente, un incremento del 4,7 % e dell'1,7 % rispetto al bilancio definitivo 2007 ⁽¹⁾. Nel complesso, l'importo totale degli stanziamenti d'impegno dell'esercizio è risultato inferiore di 2,2 miliardi di euro al massimale previsto dal quadro finanziario, mentre per gli stanziamenti di pagamento tale scostamento è di 14,0 miliardi di euro (cfr. **grafici III e IV** nell'**allegato I**).

3.3. I dieci bilanci rettificativi votati nel corso dell'anno si sono tradotti in un incremento complessivo degli stanziamenti per impegni di 1,4 miliardi di euro e in una diminuzione degli stanziamenti per pagamenti di 4,6 miliardi di euro. Tale diminuzione è principalmente riconducibile a pagamenti inferiori alle previsioni nei settori delle Politiche di coesione (4,5 miliardi di euro) e delle Relazioni esterne (0,3 miliardi di euro). La riduzione degli stanziamenti per pagamenti mediante bilanci rettificativi denota una buona gestione finanziaria, capace di adeguarsi ai cambiamenti e di ridurre l'eccedenza di bilancio ⁽²⁾ (consentendo, in particolare, in tempi più rapidi la restituzione di risorse proprie agli Stati membri).

3.4. La Commissione produce una serie di documenti che contengono, tra l'altro, le seguenti informazioni sull'esecuzione del bilancio delle Comunità europee ⁽³⁾:

⁽¹⁾ Escluse le entrate 2008 aventi destinazione specifica. Questo tipo di entrate comprende, fra l'altro, rimborsi derivanti dal recupero di importi versati per errore, reimputati alla linea di bilancio d'origine, contributi dei paesi EFTA che vanno a rafforzare linee di bilancio specifiche, o entrate provenienti da terzi, frutto della stipulazione di accordi che prevedono un contributo finanziario alle attività dell'UE.

⁽²⁾ L'eccedenza di bilancio (risultato di bilancio) rappresenta il risultato dell'esecuzione dello stesso. L'eccedenza non è una riserva accumulabile cui poter 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.

⁽³⁾ Informazioni dettagliate sull'esecuzione di bilancio 2008 possono essere attinte dalla parte II dei conti annuali delle Comunità europee, esercizio finanziario 2008, dal documento della Commissione europea (DG Bilancio) intitolato «Relazione sulla gestione finanziaria e di bilancio – Esercizio finanziario 2008» e dalla relazione sull'analisi dell'esecuzione di bilancio dei fondi strutturali e di coesione nel 2008 «*Analysis of the budgetary implementation of the Structural and Cohesion Funds in 2008*».

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- Il livello dell'eccedenza di bilancio alla fine del 2008 (1,8 miliardi di euro) è rimasto pressoché invariato rispetto al 2007 (1,5 miliardi di euro),
- i tassi di esecuzione registrati nel 2008 per gli impegni e i pagamenti, pari, rispettivamente, al 99 % e al 97 % (dopo bilanci rettificativi), sono rimasti a livelli elevati, simili a quelli del 2007, il primo esercizio del nuovo periodo di programmazione (96 % e 98 %),
- 2,1 miliardi di euro di stanziamenti di pagamento inutilizzati (escluse le entrate aventi destinazione specifica, cfr. nota 1) — un livello più alto rispetto agli 1,2 miliardi di euro dell'anno precedente — non sono stati annullati, bensì riportati dal 2008 al 2009,
- per quanto riguarda il settore della «Coesione» ⁽⁴⁾ [compreso nei titoli 04, 05, 11 e 13 ⁽⁵⁾], la diminuzione di 4,5 miliardi di euro degli stanziamenti di pagamento si è tradotta in un tasso di esecuzione finale del 99 % (se il nono bilancio rettificativo non fosse stato adottato, sarebbe stato dell'88 %),
- negli ultimi tre anni, le previsioni degli Stati membri riguardo ai pagamenti risultanti dagli impegni di spesa contratti fra il 2000 e il 2006 sono migliorate. La sovrastima complessiva è diminuita, scendendo dal 33 % del 2006 al 18 % nel 2007 e al 16 % nel 2008. Per quanto riguarda gli impegni contratti nell'attuale periodo di programmazione (2007-2013), nel 2008 i pagamenti sono stati sovrastimati del 27 %.

Attuazione dei programmi***Spesa relativa alle politiche di coesione***

3.5. Per quanto riguarda i programmi relativi ai fondi strutturali 2000-2006, l'esecuzione degli stanziamenti di pagamento per il 2008 è risultata notevolmente superiore al previsto. I pagamenti sono infatti ammontati a 24,0 miliardi di euro, contro i 16,3 miliardi di euro previsti. La stima iniziale era basata sull'ipotesi che nel 2008 si sarebbe registrata una diminuzione delle domande di pagamento, dal momento che la scadenza $n + 2$ ⁽⁶⁾ non era applicabile e che non erano stati contratti nuovi impegni dal 2006. La diminuzione prevista non si è però verificata.

⁽⁴⁾ Il termine «Coesione», che descrive un settore di attività (cfr. capitolo 6), è stato introdotto per il periodo di programmazione 2007-2013 e copre i fondi strutturali (Fondo europeo di sviluppo regionale e Fondo sociale europeo) nonché il Fondo di coesione. Prima della sua introduzione (per il periodo di programmazione 2000-2006), i fondi strutturali comprendevano il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo come pure il Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia — sezione Orientamento e lo Strumento finanziario di orientamento della pesca. Il Fondo di coesione non è considerato un fondo strutturale, in quanto poggia su una base giuridica separata. Dal momento che il presente capitolo fa riferimento a due diversi periodi di programmazione, l'uso dei due termini — «settore della coesione» e «fondi strutturali» — è intenzionale.

⁽⁵⁾ I titoli comprendono i settori 04: Occupazione e affari sociali; 05: Agricoltura e sviluppo rurale; 11: Pesca e affari marittimi; 13: Politica regionale.

⁽⁶⁾ La scadenza $n + 2$ richiede il disimpegno automatico di tutti i fondi inutilizzati entro la fine del secondo esercizio successivo a quello di assegnazione.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.6. Nel sottoporre all'approvazione della Commissione le dichiarazioni di conformità, indispensabili ai fini del rimborso a carico dei programmi di coesione 2007-2013, gli Stati membri hanno agito con lentezza (cfr. paragrafo 6.26). L'esecuzione degli stanziamenti di pagamento è stata, di conseguenza, sensibilmente inferiore al previsto (12,6 miliardi di euro). Quasi tutti i pagamenti effettuati nel 2008 per il nuovo periodo di programmazione costituivano anticipi iniziali.

3.6. Gli Stati membri hanno a disposizione 12 mesi a partire dall'approvazione dei programmi per presentare le valutazioni di conformità. Nella maggior parte dei casi gli Stati membri hanno atteso la scadenza per inviare questi documenti e in alcuni casi l'invio è avvenuto oltre tale scadenza. Dopo aver ricevuto le valutazioni di conformità, la Commissione ha svolto le proprie procedure di approvazione nel rispetto delle scadenze regolamentari.

In alcuni casi gli Stati membri non hanno inviato domande di pagamento intermedio nonostante le valutazioni di conformità fossero state già approvate. Ciò dimostra che l'applicazione pratica di molti programmi è stata lenta.

Piano europeo di ripresa economica

3.7. Il 26 novembre 2008, la Commissione ha definito la struttura di un Piano europeo di ripresa economica che rappresenta la risposta europea comune all'attuale crisi economico-finanziaria ⁽⁷⁾.

3.8. Nell'ambito del contributo dell'UE alla ripresa, il piano proponeva di accelerare i pagamenti a titolo dei fondi strutturali. È stato proposto di semplificare i criteri per il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e del Fondo sociale europeo, di riprogrammare la spesa e accelerare il versamento degli anticipi a partire dall'inizio del 2009. Ciò ha consentito agli Stati membri di accedere più rapidamente ad anticipi, fino a 1,8 miliardi di euro, a carico del Fondo sociale europeo, per rafforzare le politiche attive del mercato del lavoro, riorientare il sostegno sui soggetti più vulnerabili e intensificare le misure intese a sviluppare le competenze. Si è previsto, inoltre, di accelerare l'erogazione di altri 4,5 miliardi di euro di anticipi a carico del FESR a favore della coesione. Per migliorare le interconnessioni energetiche e le infrastrutture a banda larga, la Commissione intende mobilitare altri 5,00 miliardi di euro per il periodo 2009-2010. Il pacchetto prevede un totale di 3,98 miliardi di euro destinati a investimenti relativi alla cattura e allo stoccaggio del carbonio, a progetti eolici in mare e a interconnessioni energetiche, e 1,02 miliardi di euro per ampliare e potenziare le connessioni Internet ad alta velocità nelle comunità rurali e per far fronte a nuove sfide nel settore agroambientale. Le implicazioni finanziarie del Piano di ripresa saranno percettibili solo a partire dal 2009.

⁽⁷⁾ Comunicazione della Commissione al Consiglio europeo — Un Piano europeo di ripresa economica [COM(2008) 800 def. del 26.11.2008], modificata da una proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica dell'accordo istituzionale del 17 maggio 2006 sulla disciplina di bilancio e la sana gestione finanziaria con riguardo al quadro finanziario pluriennale [COM(2009) 171 def. dell'8.4.2009].

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Impegni di bilancio non ancora liquidati (RAL)

3.9. Gli impegni di bilancio ancora da liquidare (ossia gli impegni inutilizzati riportati per far fronte a spese future), riguardanti principalmente programmi pluriennali, sono aumentati di 16,4 miliardi di euro (11,8 %) raggiungendo i 155,0 miliardi di euro. Per quanto concerne i soli settori finanziati con stanziamenti dissociati⁽⁸⁾, l'importo degli impegni ancora da liquidare è ammontato in totale a 153,8 miliardi di euro, equivalenti a 1,8 anni di impegni o a 2,3 anni di pagamenti, al tasso di spesa 2008, nei rispettivi settori di attività. Tuttavia, quasi l'80 % degli impegni non ancora liquidati risale al 2007 e al 2008 e riguarda quindi il quadro finanziario 2007-2013. La struttura dei «RAL» accumulati mostra l'impatto degli sforzi intrapresi per eseguire gli impegni non liquidati mediante pagamenti prima di applicare la regola del disimpegno automatico vigente nel settore dei fondi strutturali e del Fondo di coesione (regola «n + 2»/regola «n + 3»).

3.10. Gli impegni di bilancio ancora da liquidare sono una conseguenza diretta delle spese dissociate; l'esecuzione completa di questi programmi di spesa richiede infatti più anni e gli impegni precedono di diversi anni i pagamenti corrispondenti. Poiché gli impegni vengono liquidati tramite pagamenti, l'effetto a lungo termine determinato da impegni nettamente superiori ai pagamenti è l'accumularsi degli impegni da liquidare, che si ripete di anno in anno.

3.9. *Il livello complessivo di impegni ancora da liquidare corrisponde a circa due anni di impegni, cioè un livello normale per i fondi strutturali.*

⁽⁸⁾ Il bilancio distingue due tipi di stanziamenti: gli stanziamenti non dissociati e quelli dissociati. I primi servono per finanziare operazioni di carattere annuale, quali ad esempio le spese amministrative. Gli stanziamenti dissociati sono stati introdotti per gestire operazioni di carattere pluriennale; i relativi pagamenti possono essere eseguiti durante l'anno in cui è stato effettuato l'impegno e negli esercizi successivi. Gli stanziamenti dissociati sono utilizzati principalmente per i fondi strutturali e il Fondo di coesione.

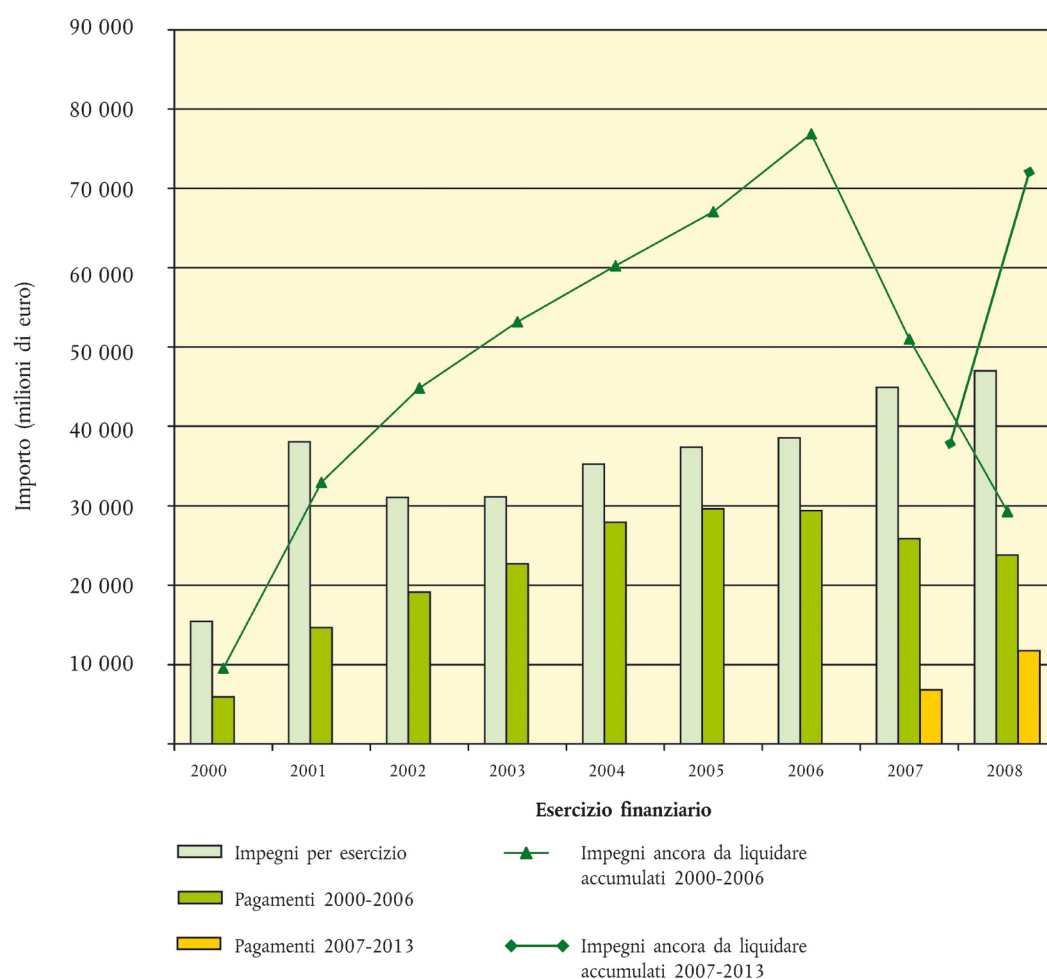
OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.11. La maggior parte degli impegni ancora da liquidare riguarda il settore della coesione (cfr. **grafico 3.1**). In questo campo, gli impegni non ancora liquidati sono ammontati a 103 miliardi di euro⁽⁹⁾ (circa il 66 % del totale), che corrispondono a 2,2 anni di impegni o a 2,9 anni di pagamenti al tasso di spesa 2008. La grande maggioranza degli impegni ancora da liquidare in questo settore (73,8 miliardi di euro) riguarda il periodo di programmazione attuale (2007-2013). Gli impegni da liquidare relativi al quadro finanziario 2000-2006 ammontano a 29,3 miliardi di euro.

3.11. Il livello di impegni ancora da liquidare concernenti il settore della coesione è paragonabile a quello di altri settori con stanziamenti d'impegno dissociati (quali ricerca, reti transeuropee o azioni esterne). Come spiegato dalla Corte al paragrafo 3.9, il finanziamento pluriennale della politica di coesione impone un sistema che prevede il riporto degli impegni in sospeso agli anni successivi. La disciplina di bilancio è imposta dalla regola del disimpegno automatico (regola $n + 2/n + 3$) come citato dalla Corte. Tale disciplina è dimostrata dal fatto che gli impegni ancora da liquidare riguardano principalmente il 2007 e il 2008 poiché gli anni precedenti sono già stati sottoposti alla regola sopracitata.

Grafico 3.1. — Evoluzione degli impegni ancora da liquidare accumulati per i fondi strutturali 2000-2006 e il settore Coesione 2007-2008⁽¹⁾



⁽¹⁾ Comprende anche il Fondo di coesione dall'inizio del periodo di programmazione 2007-2013.

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

⁽⁹⁾ Per quanto riguarda la coesione, cfr. «Relazione sulla gestione finanziaria e di bilancio, esercizio 2008», pag. 41.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.12. Circa il 13,4 % del totale degli impegni inutilizzati (20,9 miliardi di euro) riguarda il Fondo di coesione, benché esso rappresenti solo il 6,2 % circa del totale degli stanziamenti di impegno autorizzati per il 2008. Ciò rappresenta un aumento di 2,8 miliardi di euro (circa il 15,5 %) rispetto al 2007. L'elevato livello di impegni di bilancio non ancora liquidati concernenti il Fondo di coesione rappresenta 1,4 anni di impegni o 4,9 anni di pagamenti al tasso di spesa 2008.

3.12. Secondo il quadro normativo del Fondo di coesione per il periodo 2000-2006, i pagamenti sono interrotti non appena il progetto raggiunge l'80 % del suo bilancio (e non il 95 % come nel caso dei programmi relativi ad altri fondi strutturali). Poiché la maggior parte di questi progetti ha già raggiunto il massimale, il livello elevato di impegni ancora da liquidare è una conseguenza naturale delle disposizioni regolamentari.

Per i progetti del Fondo di coesione inoltre non sono previsti disimpegni automatici nel periodo compreso fra il 2000 e il 2006, al contrario degli altri fondi strutturali.

Per il periodo 2007-2013 il Fondo di coesione è programmato contemporaneamente al FESR e le regole del disimpegno automatico si applicano ad entrambi i fondi. Ciò ridurrà in futuro gli impegni ancora da liquidare per quanto riguarda il Fondo di coesione.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

3.13. Nel 2008 i tassi di spesa sono rimasti elevati. Nel settore della politica di coesione, gli stanziamenti di pagamento iniziali sono stati ridotti di 4,5 miliardi di euro attraverso bilanci rettificativi, a seguito di un ritardo nell'attuazione dei nuovi programmi 2007-2013.

3.13. Come osservato dalla Corte al paragrafo 3.3, la riduzione degli stanziamenti per pagamenti mediante bilanci rettificativi denota una buona gestione finanziaria.

3.14. Gli Stati membri hanno migliorato le previsioni di spesa nel settore dei fondi strutturali, riducendo la percentuale di sovrastima.

3.14. Nonostante le previsioni per il periodo 2000-2006 siano migliorate, la sovrastima per il periodo 2007-2013 (il primo anno in cui sono state fatte le previsioni) corrispondeva al 27 %.

3.15. Gli impegni di bilancio non ancora liquidati per le spese dissociate rimangono molto elevati e superano gli stanziamenti d'impegno totali del bilancio 2008. Tuttavia, ora la maggior parte degli impegni di bilancio non liquidati risale al 2007 e al 2008 e riguarda quindi l'attuale quadro finanziario. La Corte raccomanda alla Commissione di incoraggiare gli Stati membri a trasmettere al più presto la restante documentazione delle rispettive valutazioni di conformità dei sistemi di gestione e di controllo; tali valutazioni devono presentare un livello di qualità adeguato, onde evitare ulteriori ritardi nei pagamenti intermedi e un ulteriore aumento degli impegni di bilancio ancora da liquidare.

3.15. Una grossa quota degli impegni ancora da liquidare (RAL) alla fine del 2008 consiste semplicemente nella differenza fra gli impegni del nuovo periodo di programmazione e gli anticipi pagati. Come conseguenza della quantità ridotta di pagamenti intermedi, il RAL è necessariamente aumentato.

La Commissione ha agito nel 2008 e nel 2009 per migliorare la procedura di valutazione della conformità attraverso l'invio di lettere di sollecito, contatti e incontri con gli Stati membri. Le disposizioni regolamentari relative al rimborso del prefinanziamento in assenza di una domanda di pagamento entro 24 mesi nonché l'applicazione della regola del disimpegno automatico metteranno pressione sugli Stati membri. Si rinvia inoltre alla risposta al paragrafo 3.6.

Al 30 giugno 2009 il numero complessivo di relazioni ricevute e approvate corrisponde rispettivamente al 93 % e al 58 % degli stanziamenti per il periodo 2007-2013.

CAPITOLO 4

Entrate

INDICE

	<i>Paragrafi</i>
Introduzione	4.1-4.9
Estensione dell'audit	4.3-4.9
Risorse proprie tradizionali	4.4-4.6
Risorse proprie basate sull'IVA e sull'RNL	4.7-4.9
Risorse proprie basate sull'IVA e sull'RNL	4.10-4.12
Risorse proprie tradizionali	4.10-4.11
Risorse proprie basate sull'IVA e sull'RNL	4.12
Efficacia dei sistemi	4.13-4.28
Risorse proprie tradizionali	4.13-4.16
Risorse proprie basate sull'IVA	4.17-4.21
Monitoraggio dell'applicazione delle direttive IVA	4.18-4.19
Relazione ai sensi dell'articolo 12 del regolamento (CEE, Euratom) n. 1553/89 del Consiglio	4.20-4.21
Risorse proprie basate sull'RNL	4.22-4.28
Dati annuali relativi all'RNL	4.22
Dati annuali relativi all'RNL	4.23-4.24
Riserve generali e riserve specifiche	4.25-4.27
Verifica degli inventari RNL negli Stati membri	4.28
Conclusioni e raccomandazioni	4.29-4.36
Risorse proprie tradizionali	4.31-4.32
Risorse proprie basate sull'IVA	4.33-4.34
Risorse proprie basate sull'RNL	4.35-4.36

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

INTRODUZIONE

4.1. Questo capitolo presenta la valutazione specifica della Corte sulle entrate. Le entrate del bilancio dell'Unione europea sono costituite da risorse proprie e da altre entrate. Come mostra la **tabella 4.1**, le risorse proprie costituiscono di gran lunga la principale fonte di finanziamento delle spese in bilancio (89,4 %).

Tabella 4.1 — Entrate dell'esercizio finanziario 2008

Titolo di bilancio	Tipo di entrata	Descrizione	Entrate 2008 (milioni di euro)	%
1	Risorse proprie tradizionali (RPT)	Diritti agricoli (Capitolo 10)	1 278	1,0
		Contributi zucchero e isoglucosio (Capitolo 11)	708	0,6
		Dazi doganali (Capitolo 12)	15 297	12,6
1	Risorse proprie basate sull'IVA	Risorse basate sull'IVA (Imposta sul valore aggiunto) dell'esercizio corrente (Capitolo 13)	17 966	14,8
1	Risorse proprie basate sull'RNL	Risorse basate sull'RNL (Reddito nazionale lordo) dell'esercizio corrente (Capitolo 14)	73 015	60,1
1	Correzione degli squilibri di bilancio	Correzione Regno Unito (Capitolo 15)	385	0,3
		TOTALE RISORSE PROPRIE	108 649	89,4
3		Eccedenze, saldi e aggiustamenti	4 174	3,4
4		Entrate provenienti dalle persone appartenenti alle Istituzioni e ad altri organismi comunitari	977	0,8
5		Entrate provenienti dal funzionamento amministrativo delle istituzioni	353	0,3
6		Contributi e restituzioni nel quadro degli accordi e programmi comunitari	5 564	4,6
7		Interessi di mora e multe	1 794	1,5
8		Assunzione ed erogazione di prestiti	34	0,0
9		Entrate varie	39	0,0
		TOTALE ALTRE ENTRATE	12 935	10,6
Totale entrate dell'esercizio			121 584	100,0

Fonte: Conti annuali 2008.

4.2. Il 26 gennaio 2009 il Consiglio ha adottato norme modificate⁽¹⁾ recanti applicazione della nuova decisione sul sistema delle risorse proprie delle Comunità europee (2007/436/CE, Euratom)⁽²⁾ che è entrata retroattivamente in vigore, a decorrere dal 1° gennaio 2007, lo scorso 1° marzo 2009. Dal momento che la procedura di ratifica non è stata completata entro la fine del 2008, i necessari ricalcoli dei contributi degli Stati membri basati sull'IVA e sull'RNL relativi al 2007 e 2008 sono stati eseguiti nel 2009.

⁽¹⁾ Regolamento (CE, Euratom) n. 105/2009 del 26 gennaio 2009, del Consiglio che modifica il regolamento (CE, Euratom) n. 1150/2000 recante applicazione della decisione 2000/597/CE, Euratom, relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità (GU L 36 del 5.2.2009, pag. 1).

⁽²⁾ GU L 163 del 23.6.2007, p. 17.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Estensione dell'audit

4.3. La Corte ha selezionato un campione statisticamente rappresentativo di 60 ordini di riscossione estratti dalle registrazioni contabili della Commissione relative alla riscossione di tutte le entrate ed ha esaminato la regolarità delle operazioni a livello della Commissione (cfr. **allegato 4.1**). L'audit ha incluso anche l'esame del seguito dato a constatazioni specifiche precedentemente formulate (cfr. **allegato 4.2**). Ulteriori lavori di audit svolti dalla Corte sono descritti ai paragrafi 4.4 - 4.8.

Risorse proprie tradizionali

4.4. 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 svolto una valutazione dei sistemi di supervisione e controllo in tre Stati membri ⁽³⁾ e ne ha esaminato i sistemi nazionali per la contabilizzazione delle risorse proprie tradizionali. Gli auditor hanno esaminato un campione casuale di 30 dichiarazioni di importazione per ciascuno dei tre Stati membri controllati.

4.6. La Corte ha valutato i sistemi di supervisione e controllo presso la Commissione, nonché le ispezioni svolte da quest'ultima negli Stati membri. Ha esaminato i conti relativi alle risorse proprie tradizionali e ha analizzato il flusso di diritti al fine di ottenere la ragionevole garanzia della completezza e correttezza degli importi registrati. Ha inoltre valutato il ruolo di supervisione del CCRP ⁽⁴⁾.

Risorse proprie basate sull'IVA e sull'RNL

4.7. Le risorse proprie basate sull'IVA e sull'RNL sono contributi risultanti dall'applicazione di un'aliquota uniforme alle basi imponibili convenzionalmente armonizzate dell'IVA degli Stati membri o all'RNL degli Stati membri, calcolati conformemente alla normativa comunitaria. Queste due risorse proprie sono basate su statistiche macroeconomiche elaborate a partire da dati che non possono essere verificati direttamente. Per tale ragione, l'audit ha preso innanzitutto in esame gli aggregati macroeconomici preparati dagli Stati membri, e trasmessi alla Commissione, e ha valutato poi i sistemi da questa 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.

⁽³⁾ Repubblica Ceca, Grecia e Paesi Bassi.

⁽⁴⁾ Comitato consultivo delle risorse proprie: articolo 20 del regolamento (CE, Euratom) n. 1150/2000 del Consiglio (GU L 130 del 31.5.2000, pag. 1).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

4.8. L'audit ha preso anche in esame i sistemi di supervisione e controllo della Commissione volti a garantire che tali risorse siano correttamente calcolate e riscosse, nonché i ruoli dei comitati CCRP e RNL ⁽⁵⁾. La Corte ha esaminato inoltre i sistemi di supervisione e controllo utilizzati dagli istituti nazionali di statistica (INS) per la compilazione dei conti nazionali in quattro Stati membri ⁽⁶⁾.

4.9. La risorsa basata sull'RNL è utilizzata per riequilibrare il bilancio. Ogni sottodichiarazione dell'RNL da parte di un determinato Stato membro, pur non incidendo sull'ammontare dell'intera risorsa propria basata sull'RNL, determina un aumento dei contributi degli altri Stati membri fino a quando il problema non sia individuato e corretto.

REGOLARITÀ DELLE OPERAZIONI

Risorse proprie tradizionali

4.10. Le risorse proprie tradizionali sono accertate e riscosse dagli Stati membri. Tre quarti di tali importi sono pagati alla Comunità, il restante quarto viene trattenuto per coprire i costi di riscossione. Ogni Stato Membro trasmette alla Commissione un estratto mensile dei diritti accertati (l'estratto della «contabilità A») e un estratto trimestrale dei diritti accertati rimasti esclusi (la «contabilità B») ⁽⁷⁾.

4.11. La Corte ha riscontrato che, nel complesso, gli estratti degli Stati membri trasmessi alla Commissione non erano inficiati da errori rilevanti.

Risorse proprie basate sull'IVA e sull'RNL

4.12. 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.

EFFICACIA DEI SISTEMI

Risorse proprie tradizionali

4.13. I controlli in loco svolti dalla 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.

⁽⁵⁾ Articolo 4 del regolamento (CE, Euratom) del Consiglio n. 1287/2003: «regolamento RNL» (GU L 181 del 19.7.2003, pag. 1).

⁽⁶⁾ Belgio, Italia, Lussemburgo e Polonia.

⁽⁷⁾ 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 questa contabilità separata («contabilità B»).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

4.14. Tuttavia, come per gli esercizi precedenti, l'audit della Corte ha evidenziato problemi riguardanti gli importi inclusi nella «contabilità B» che, pur non essendo sufficientemente rilevanti da incidere sulla conclusione globale, dovrebbero essere corretti:

- ritardi nell'accertamento e nella riscossione dei diritti, anche se le autorità doganali ⁽⁸⁾ conoscevano già gli importi dovuti e l'identità dei debitori e
- mancanza di istruzioni ⁽⁹⁾ a livello nazionale per stimare l'ammontare degli importi dovuti il cui recupero appare improbabile.

4.15. Inoltre, in una precedente relazione annuale ⁽¹⁰⁾, la Corte aveva rilevato che la frequenza dei controlli fisici sulle importazioni era molto bassa. La Commissione aveva risposto che tale carenza era compensata da «controlli successivi mediante audit». Tuttavia, la Corte ha criticato, per diversi Stati membri ⁽¹¹⁾, la scarsa frequenza di tali audit basati su verifiche successive allo svincolo.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

4.14. *Visto che gran parte della contabilità B è gestita a livello locale dai singoli uffici doganali e presenta casi complessi di ritardi nella riscossione a posteriori dei diritti doganali, l'esame della contabilità B è stato l'oggetto delle ispezioni della Commissione, sia nel 2008 che nel 2009, per individuare e correggere i singoli errori individuati in tali conti. L'esame della contabilità è sempre stato un tema ricorrente delle ispezioni della Commissione nel corso degli anni. Tale controllo è stato realizzato in tutti gli Stati membri. Nel 2007 la Commissione ha inoltre fornito agli Stati membri orientamenti specifici sulla contabilità B al fine di meglio informarli sul corretto uso di tale contabilità.*

- *La Commissione darà seguito a quanto riscontrato insieme con gli Stati membri interessati. Gli interessi di mora saranno richiesti in caso di ritardo nella messa a disposizione delle risorse proprie al bilancio dell'Unione europea.*
- *I due Stati membri in questione seguiranno la raccomandazione della Corte di istituire una procedura formale.*

4.15. *In virtù del quadro normativo comunitario, spetta agli Stati membri definire le loro strategie di controllo volte a tutelare gli interessi finanziari dell'UE in materia di risorse proprie tradizionali. Tuttavia, tutte le attività di controllo dovrebbero comunque concentrarsi sui rischi effettivi stabiliti mediante metodi appropriati di analisi dei rischi, il che consente di ottenere risultati migliori con un uso ottimale delle risorse. I controlli hanno come obiettivo gli operatori commerciali e le transazioni ad alto rischio, pur dovendo garantire una ragionevole copertura anche degli operatori commerciali che presentano un livello di rischio medio o basso.*

Per il 2009 la Commissione ha scelto come soggetto generale delle sue ispezioni le strategie di controllo adottate dagli Stati membri in materia di risorse proprie tradizionali. Nel corso di tali ispezioni, essa esamina la strategia di controllo stabilita, il ricorso all'analisi dei rischi nella definizione dei programmi di controllo, l'attuazione dei programmi di controllo e la qualità dei controlli eseguiti a posteriori.

⁽⁸⁾ Repubblica Ceca, Grecia e Paesi Bassi.

⁽⁹⁾ Repubblica Ceca e Grecia.

⁽¹⁰⁾ Cfr. paragrafo 4.18 (nota 21) della relazione annuale sull'esercizio finanziario 2006.

⁽¹¹⁾ Paragrafo 3.15 della relazione annuale sull'esercizio finanziario 2004; paragrafo 4.22 della relazione annuale sull'esercizio finanziario 2005; paragrafo 4.18 (nota 23) della relazione annuale sull'esercizio finanziario 2006 e paragrafo 4.19 della relazione annuale sull'esercizio finanziario 2007.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

4.16. Nel 2008 l'istituzione superiore di controllo (ISC) di uno di questi Stati membri ha pubblicato una relazione ⁽¹²⁾ in cui presenta constatazioni simili a quelle della Corte e critica il sistema di controlli sulle importazioni assoggettabili a dazi in quello Stato membro. In particolare evidenziava quanto segue:

- benché le autorità doganali abbiano operato in modo soddisfacente nel facilitare gli scambi, devono ancora sviluppare le necessarie competenze e potenziare le risorse nello svolgimento delle verifiche documentali;
- un numero decrescente, nonché la qualità non uniforme, degli audit basati su verifiche successive allo svincolo, nonostante il crescente numero di errori da questi riscontrato;
- la necessità di definire obiettivi e norme riguardo alla frequenza e alla qualità di tali audit, per garantire un controllo a fini fiscali e l'integrità del regime.

La Corte rileva che queste relazioni delle ISC nazionali costituiscono uno strumento supplementare per tutelare gli interessi finanziari della Comunità.

Risorse proprie basate sull'IVA

4.17. Le riserve costituiscono uno strumento mediante il quale la Commissione può procedere alla rettifica di alcuni elementi dubbi figuranti negli estratti IVA trasmessi dagli Stati membri oltre il termine di quattro anni stabilito dalla normativa. Nel 2008, sono state espresse 41 riserve e ne sono state revocate 15, per cui il numero delle riserve ancora valide alla fine dell'esercizio è salito a 163 (cfr. **tabella 4.2**). 34 di queste riguardano esercizi anteriori al 2000. Delle 15 riserve revocate nel 2008, nessuna riguardava i tre esercizi più remoti (1989, 1993 e 1995). La Commissione non dispone ancora di strumenti efficaci per far sì che gli Stati membri forniscano informazioni adeguate e tempestive che consentano la revoca delle riserve pendenti in materia di risorse proprie basate sull'IVA.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

4.16. La Commissione ha già presentato allo Stato membro interessato constatazioni simili che risultano da due ispezioni effettuate nel 2006 e da una nel 2008. La Commissione continuerà inoltre ad approfondire tali osservazioni. L'intera strategia di controllo dello Stato membro sarà esaminata durante l'ispezione del 2009. Nel corso di questa ispezione saranno prese in considerazione le constatazioni della relazione dell'istituzione superiore di controllo (ISC) e verrà verificato inoltre se, a seguito di tali accertamenti, sono state adottate eventuali azioni correttive.

La Commissione accoglie con favore l'azione dei servizi nazionali di audit, in particolare in materia di risorse proprie tradizionali. Nel corso delle sue ispezioni, la Commissione consulta le relazioni nazionali di audit, se disponibili, per completare la sua valutazione.

4.17. Nel 2008 la Commissione ha lanciato una nuova iniziativa volta a migliorare la gestione anticipata delle riserve, che si basa su una serie di criteri oggettivi. Le riunioni di gestione tra la Commissione e gli Stati membri, organizzate in questo contesto, si sono rivelate uno strumento efficace non solo per ridurre il numero delle riserve ritenute rilevanti, in particolare quelle pendenti da più di cinque anni, ma anche per migliorare lo scambio di informazioni fra la Commissione e gli Stati membri interessati. I risultati finora ottenuti stanno avendo effetti significativi sul numero di riserve in sospeso da molto tempo e giustificano la volontà di continuare con questo nuovo metodo.

⁽¹²⁾ National Audit Office del Regno Unito: *HM Revenue and Customs: The Control and Facilitation of Imports*, del 7 novembre 2008 (http://www.nao.org.uk/publications/0708/hmrc_import_control.aspx).

Tabella 4.2 — Riserve relative all'IVA al 31.12.2008

Stati membri	Numero di riserve pendenti al 31.12.2007	Riserve emesse nel 2008	Riserve revocate nel 2008	Numero di riserve pendenti al 31.12.2008	Anno più remoto a cui si applicano le riserve
Belgio	8	0	0	8	1989
Danimarca	0	0	0	0	
Germania	18	0	0	18	1999
Grecia	10	0	0	10	1998
Spagna	6	1	4	3	2001
Francia	4	0	0	4	1993
Irlanda	12	5	1	16	1998
Italia	14	3	3	14	1995
Lussemburgo	1	2	1	2	2004
Paesi Bassi	2	3	0	5	2002
Austria	8	3	0	11	1995
Portogallo	7	2	0	9	1996
Finlandia	7	3	2	8	1995
Svezia	9	0	0	9	1995
Regno Unito	5	1	2	4	1998
Cipro	3	0	0	3	2004
Repubblica Ceca	1	8	1	8	2004
Estonia	0	9	1	8	2004
Lettonia	1	1	0	2	2004
Lituania	2	0	0	2	2004
Ungheria	5	0	0	5	2004
Malta	6	0	0	6	2004
Polonia	3	0	0	3	2004
Slovacchia	5	0	0	5	2004
Slovenia	0	0	0	0	
Bulgaria	0	0	0	0	
Romania	0	0	0	0	
Totale	137	41	15	163	
UE-15	111	23	13	121	
UE-10	26	18	2	42	

Fonte: Commissione europea.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Monitoraggio dell'applicazione delle direttive IVA

4.18. La direzione generale Fiscalità e unione doganale è responsabile della corretta applicazione delle direttive in materia di IVA e dovrebbe monitorare il recepimento e la conformità delle misure attuative adottate a livello nazionale dagli Stati membri. Nel 2008 sono entrate in vigore due direttive in materia di IVA ⁽¹³⁾. La direzione generale Fiscalità e unione doganale non ha però svolto alcun monitoraggio delle misure nazionali di recepimento di queste due direttive. Un recepimento non corretto o incompleto potrebbe incidere sull'IVA riscossa e di conseguenza sugli importi versati a titolo di risorse proprie. Potrebbe inoltre provocare distorsioni nel funzionamento del mercato unico.

4.19. La Commissione, quando reputi che uno Stato membro non abbia ottemperato ad un obbligo a lui incombente in virtù della suddetta direttiva, può adire la Corte di giustizia ⁽¹⁴⁾. Nel 2008 ci sono stati tre casi di questo tipo ⁽¹⁵⁾, uno dei quali potrebbe comportare una riduzione delle risorse proprie basate sull'IVA. In questo caso, sono trascorsi più di quattro anni tra la registrazione del caso sul registro unico delle presunte infrazioni fino all'invio della lettera di deferimento alla Corte di Giustizia da parte della Commissione nel 2008, e oltre 20 mesi tra la registrazione della denuncia e l'invio della lettera di deferimento ⁽¹⁶⁾.

4.18. La Commissione sorveglia con regolarità la legislazione in materia di IVA negli Stati membri e adotta i provvedimenti adeguati.

Per quanto riguarda le due direttive IVA entrate in vigore nel 2008, la prima ⁽¹⁾ prevede la possibilità, ma non l'obbligo, che gli Stati membri adottino disposizioni nazionali che derogano alle norme vigenti della direttiva in materia di IVA, al fine di combattere la frode o l'evasione fiscale. Questi provvedimenti devono essere comunicati al comitato IVA e, se adottati, avranno un impatto positivo sulle risorse proprie IVA. La seconda direttiva ⁽²⁾ non apporta cambiamenti significativi alla legislazione vigente e le modifiche sostanziali sono riportate in maniera esaustiva nell'articolo 412, e sono stati effettuati controlli al riguardo negli Stati membri interessati.

4.19. La Commissione è consapevole del fatto che il caso in questione ha comportato tempi molto lunghi, ma si tratta comunque di un caso particolarmente complesso.

Negli Stati membri il contesto giuridico è spesso dettagliato e complesso e richiede un'analisi approfondita. La Commissione riserva un'attenzione particolare alla preparazione dei casi relativi all'interpretazione della legislazione in materia d'imposizione indiretta.

Inoltre, la Commissione ha modificato le sue procedure l'anno scorso per intensificare la frequenza delle decisioni al fine di ridurre i ritardi che si verificavano quando le comunicazioni dello Stato membro arrivavano poco prima di intraprendere la fase procedurale successiva. Ciò consente anche di far avanzare i fascicoli immediatamente dopo avere completato l'analisi delle nuove informazioni. Laddove viene individuato un potenziale impatto sulle risorse proprie tradizionali, la Commissione adotta misure appropriate, esprimendo riserve.

⁽¹³⁾ La direttiva 2006/69/CE del Consiglio (GU L 221 del 12.8.2006, pag. 9) e la direttiva 2006/112/CE del Consiglio (GU L 347 dell'11.12.2006, pag. 1) (la «direttiva IVA»).

⁽¹⁴⁾ Dopo il procedimento d'infrazione, ai sensi dell'articolo 226 del trattato che istituisce la Comunità europea.

⁽¹⁵⁾ Caso n. 2004/4282 (Finlandia), che potrebbe comportare una riduzione delle risorse proprie basate sull'IVA; casi nn. 2005/4756 (Regno Unito) e 2005/5051 (Francia), senza impatto. Cfr. anche **allegato 4.2** per il seguito dato a una osservazione analoga relativa all'esercizio 2007.

⁽¹⁶⁾ Il termine massimo stabilito dalla Commissione è di 12 mesi (cfr. COM(2002) 141).

⁽¹⁾ Direttiva 2006/69/CE del Consiglio (GU L 221 del 12.8.2006, pag. 9).

⁽²⁾ Direttiva 2006/112/CE del Consiglio (GU L 347 dell'11.12.2006, pag. 1) (la «direttiva IVA»).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Relazione ai sensi dell'articolo 12 del regolamento (CEE, Euratom) n. 1553/89 del Consiglio

4.20. La Commissione ha presentato nel novembre 2008 la sesta relazione ai sensi dell'articolo 12 ⁽¹⁷⁾, nonostante fosse attesa per la fine del 2007. Il principale obiettivo di questa relazione è consentire alla Commissione, insieme allo Stato membro interessato, di valutare la possibilità di introdurre miglioramenti per rendere più efficaci le procedure applicate per la registrazione dei soggetti passivi, la determinazione e riscossione dell'IVA, nonché i relativi sistemi di controllo esistenti.

4.21. La sesta relazione valutava criticamente il valore delle relazioni precedenti e concludeva che l'autorità di bilancio non aveva risposto né discusso alcuna delle questioni sollevate nelle precedenti relazioni; la Commissione poteva trovare pochi elementi, o addirittura nessuno elemento, che attestassero un qualche cambiamento direttamente risultante dalle raccomandazioni negli Stati membri. L'IVA riscossa è il punto di partenza per valutare l'importo che gli Stati membri devono versare a titolo di risorse proprie basate sull'IVA.

Risorse proprie basate sull'RNL**Dati annuali relativi all'RNL**

4.22. A seguito della trasmissione alla Commissione dei dati relativi all'RNL 2008 degli Stati membri, il comitato RNL ha ritenuto che, tenendo in debito conto le riserve esistenti ⁽¹⁸⁾, i dati degli Stati membri UE-15 fossero adeguati ai fini del calcolo delle risorse proprie. Il comitato RNL non è stato in grado di esprimere un parere sui dati relativi agli Stati membri UE-12 che sono oggetto di riserve o ancora modificabili, in quanto l'analisi degli inventari RNL ⁽¹⁹⁾ è ancora in corso (cfr. paragrafi 4.25 e 4.26).

⁽¹⁷⁾ L'articolo 12 del regolamento (CEE, Euratom) n. 1553/89 del Consiglio, del 29 maggio 1989, concernente il regime uniforme definitivo di riscossione delle risorse proprie provenienti dall'imposta sul valore aggiunto (GU L 155 del 7.6.1989, pag. 9) prevede che la Commissione presenti ogni tre anni al Parlamento e al Consiglio una relazione sulle procedure applicate negli Stati membri per la registrazione dei soggetti passivi e la determinazione e riscossione dell'IVA, nonché sulle modalità e sui risultati dei loro sistemi di controllo nell'ambito di tale imposta. Gli Stati membri sono tenuti a fornire alla Commissione le necessarie informazioni in merito a tali procedure.

⁽¹⁸⁾ Ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 7, del regolamento (CE, Euratom) n. 1150/2000, 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. Tali punti sono noti come «riserve».

⁽¹⁹⁾ Ai sensi dell'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.

4.20. Il ritardo nell'elaborazione della relazione è dovuto al fatto che alcuni Stati membri hanno presentato con ritardo le informazioni e che il suo contenuto richiede una riflessione strategica.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Compilazione dei conti nazionali negli Stati membri

4.23. La Corte ha esaminato le componenti fondamentali dei sistemi di supervisione e controllo su cui si basa il processo di compilazione dei dati RNL notificati nel 2008 in quattro Stati membri ed ha riscontrato che la documentazione delle procedure per la produzione di tali dati era carente, le verifiche sulla qualità delle statistiche non erano sistematicamente documentate e/o la valutazione dei sistemi alla base della produzione delle statistiche non veniva sempre svolta.

4.24. La Corte resta del parere ⁽²⁰⁾ che le differenze tra i sistemi di supervisione e controllo degli istituti di statistica nazionali potrebbero ridurre l'affidabilità, comparabilità e esaurività dei conti nazionali.

4.23. La Commissione ha preso atto di quanto comunicato dalla Corte sulle carenze nella documentazione e nella valutazione relative ai sistemi di supervisione e controllo nei quattro Stati membri. La Commissione terrà conto di tali osservazioni nell'ambito della sua attività di verifica dell'RNL in questi paesi.

4.24. La Commissione ritiene che l'attendibilità della contabilità nazionale dipenda in primis dalle fonti statistiche e dai metodi specifici utilizzati e, pertanto, ha basato il suo metodo di convalida dei dati RNL principalmente sulla verifica e sul miglioramento di tali metodi e fonti. Sistemi di supervisione e controllo che siano ben concepiti negli istituti nazionali di statistica degli Stati membri possono facilitare l'identificazione e la riduzione dei rischi di errori.

La Commissione ha tenuto conto delle osservazioni della Corte sui sistemi di supervisione e controllo. In particolare, il comitato RNL ha preso in esame i sistemi di supervisione e controllo nel 2006. Alcune domande specifiche (la 3 e la 4) attinenti alla descrizione e alla valutazione dei sistemi di supervisione e di controllo sono state introdotte nel questionario aggiornato di valutazione dell'inventario RNL della Commissione (documento GIAQ GNIC/081 dell'aprile 2007). Una descrizione più dettagliata delle procedure degli Stati membri è richiesta negli orientamenti riveduti relativi all'inventario RNL (GNIC/053 rev. 2). La Commissione continuerà a promuovere la condivisione delle migliori prassi fra i paesi in questione, in particolare modo organizzando un seminario a dicembre 2009.

Riserve generali e riserve specifiche

4.25. Alla fine del 2008 vi erano riserve generali ⁽²¹⁾ relative ai dati RNL degli Stati membri UE-15 per il periodo 2002-2004, che resteranno pendenti fino a quando non verranno analizzati gli inventari RNL aggiornati. Nel giugno 2008 sono state formulate riserve generali per gli Stati membri UE-10 in riferimento ai dati relativi agli esercizi 2004-2006.

4.26. All'inizio del 2008 erano aperte 25 riserve specifiche ⁽²²⁾ RNL relative al periodo 1995-2001. Nel corso del 2008, la Commissione ha revocato 15 riserve, per cui il saldo alla fine dell'anno era di 10 ⁽²³⁾.

4.26. Nel giugno 2009 sei riserve specifiche sono state revocate, per cui al 10 luglio 2009 il saldo era di 4.

⁽²⁰⁾ Cfr. i paragrafi 3.47 - 3.49 della relazione annuale per l'esercizio finanziario 2004 ed i paragrafi da 4.23 - 4.25 della relazione annuale per l'esercizio finanziario 2005.

⁽²¹⁾ Una riserva generale riguarda tutti i dati di uno Stato membro.

⁽²²⁾ Una riserva specifica riguarda elementi specifici dell'inventario RNL.

⁽²³⁾ Queste riserve pendenti interessano la Grecia ed il Regno Unito e riguardano le fonti non aggiornate su cui erano basate determinate stime o aspetti metodologici e di compilazione.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

4.27. Nel controllo in loco della documentazione fornita dagli istituti di statistica nazionali, la Corte ha riscontrato che, per due riserve revocate dalla Commissione nel 2008, non erano disponibili tutte le informazioni che giustificavano le modifiche introdotte nel calcolo delle risorse proprie basate sull'RNL. In un caso, non era documentata la valutazione dell'esperto utilizzata per la stima di una componente dei conti nazionali, mentre nell'altro i dati forniti alla Commissione non erano integralmente corroborati dalle statistiche che ne erano all'origine, per cui non era possibile disporre di una pista di audit completa. Come per l'esercizio 2007 ⁽²⁴⁾, la Corte ha rilevato che il lavoro svolto dalla Commissione per consentire la revoca delle riserve non ha incluso né verifiche documentali, intese a corroborare la precisione delle informazioni fornite dagli Stati membri mediante confronto con altre fonti, né controlli in loco per verificare l'attendibilità degli aggregati dei conti nazionali modificati.

Verifica degli inventari RNL negli Stati membri

4.28. Alla fine del 2008, la Commissione aveva ricevuto gli inventari RNL aggiornati o nuovi ⁽²⁵⁾ e aveva effettuato visite di controllo in 16 Stati membri. In sei casi era stata eseguita una verifica diretta degli aggregati RNL. Tuttavia, in assenza di linee guida interne approvate sulle modalità di svolgimento di questi controlli, come ad esempio criteri per selezionare componenti RNL da sottoporre a verifica, vi è il rischio che la verifica diretta non venga operata in modo uniforme in questi Stati membri. La Commissione non aveva inoltre ancora valutato i sistemi di supervisione e controllo utilizzati dagli istituti di statistica nazionali per la compilazione dei conti nazionali.

4.27. La Commissione ritiene che i controlli documentali svolti nel 2008 abbiano fornito informazioni sufficienti per la revoca delle due riserve specifiche menzionate, considerando anche che si tratta di importi non cospicui. Questi controlli documentali hanno preso in esame la valutazione dell'esperto in un caso e i controlli di coerenza nell'altro caso. Nei casi in cui le riserve sono state revocate, i controlli documentali della Commissione non hanno dimostrato né la necessità di missioni in loco né di un confronto con altre fonti o statistiche correlate. La Commissione continuerà ad adoperarsi per migliorare ulteriormente la documentazione dei controlli effettuati.

4.28. La Commissione ha iniziato a eseguire verifiche dirette nel 2007. Sulla base di questa esperienza e delle specifiche competenze del proprio personale, un progetto di orientamenti è stato redatto e messo a disposizione del personale nel settembre 2008. Questi orientamenti sono stati discussi e approvati dal comitato RNL nell'aprile 2009. Date le caratteristiche specifiche delle risorse e dei metodi utilizzati nella contabilità nazionale nei diversi Stati membri, il metodo di verifica diretta può essere applicato solo se adattato alla situazione specifica di ogni singolo paese. Sulla base delle competenze specifiche del personale in questo settore, la Commissione non ha rilevato alcuna incoerenza nel modo in cui ha condotto la strategia di verifica diretta. La Commissione valuta costantemente le fonti statistiche e i metodi degli Stati membri su cui è basata la propria strategia di verifica diretta. La Commissione sta valutando i sistemi di supervisione e controllo degli istituti statistici nazionali nel modo indicato nella risposta al punto 4.24.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

4.29. Alla luce del lavoro di audit svolto, la Corte conclude che:

- gli estratti 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

per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2008 non presentano errori rilevanti.

⁽²⁴⁾ Paragrafo 4.35 della relazione annuale sull'esercizio finanziario 2007.

⁽²⁵⁾ Ad eccezione di Bulgaria e Romania, il cui termine è fissato al 31.12.2009, Lussemburgo ed Austria non hanno ancora trasmesso le tabelle di processo.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

4.30. Alla luce del lavoro di audit svolto, la Corte conclude che i sistemi di supervisione e controllo sono efficaci nel garantire la regolarità delle entrate (cfr. **allegato 4.1**). La Corte attira però l'attenzione sulle debolezze che, pur non incidendo in misura rilevante sull'efficacia dei sistemi nel loro complesso, rendono necessari gli interventi raccomandati qui di seguito.

Risorse proprie tradizionali

4.31. Gli audit della Corte continuano a rilevare problemi nell'uso della contabilità B, per cui la Corte raccomanda alla Commissione di continuare nel proprio impegno di garantirne il corretto uso e sorvegliare l'accertamento e la riscossione dei diritti (paragrafo 4.14).

4.32. Alla luce delle carenze della strategia di controllo osservate nelle precedenti relazioni annuali, la Corte raccomanda alla Commissione di tener conto di queste constatazioni in occasione dei controlli negli Stati membri. In particolare, dovrebbe favorire la ricerca di un giusto equilibrio tra i controlli fisici sulle importazioni e gli audit presso gli operatori svolti successivamente allo svincolo delle merci. Questi dovrebbero essere espletati con frequenza e qualità sufficienti a tutelare gli interessi finanziari della Comunità (paragrafi 4.15-4.16).

Risorse proprie basate sull'IVA

4.33. La Commissione non dispone ancora di strumenti efficaci per far sì che gli Stati membri forniscano informazioni adeguate e tempestive che consentano la revoca delle riserve pendenti relative alle risorse proprie basate sull'IVA. La Corte raccomanda alla Commissione di continuare ad impegnarsi ⁽²⁶⁾ per raggiungere una soluzione concordata con gli Stati membri interessati riguardo ad una tempestiva revoca delle riserve e alla necessaria rettifica delle basi imponibili IVA degli Stati membri (paragrafo 4.17).

4.31. *La contabilità B richiede controlli permanenti e la Commissione proseguirà quindi la sua azione volta a verificare che, allo stato attuale, tale contabilità sia tenuta correttamente dagli Stati membri. La Commissione prenderà in considerazione i punti deboli riscontrati dalla Corte riguardo agli Stati membri in causa e, laddove appropriato, adotterà le misure per recuperare gli eventuali importi di risorse proprie o di interessi dovuti.*

4.32. *Le strategie di controllo doganale degli Stati membri sono state esaminate in modo complessivo nel corso delle ispezioni sulle RPT condotte nel 2009 per accertare che i controlli effettuati dalle rispettive autorità doganali tutelino in modo efficiente ed efficace gli interessi finanziari delle Comunità.*

4.33. *Recentemente la Commissione ha introdotto, come strumento efficiente ed efficace, le riunioni di gestione per fare fronte alle riserve che meritano particolare attenzione. Si sono già tenute quattro di queste riunioni e altre sono state programmate. Dal 2009 in poi, i risultati (15 riserve revocate) influenzeranno in modo significativo il numero di riserve pendenti da molto tempo e giustificheranno la volontà di continuare con questo metodo, che rende altresì più efficiente lo scambio di informazioni fra Stati membri e Commissione.*

⁽²⁶⁾ La raccomandazione del Consiglio sullo scarico da dare alla Commissione per l'esercizio 2007 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.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

4.34. Nel contesto della relazione ai sensi dell'articolo 12, la Corte raccomanda alla Commissione di includere nelle visite di controllo l'esame dell'attendibilità delle asserzioni contenute nelle informazioni fornite dagli Stati membri. La relazione contribuirebbe così a garantire l'effettiva riscossione dell'intero ammontare dell'IVA dovuta. L'IVA riscossa è il punto di partenza per valutare l'importo che gli Stati membri devono versare a titolo di risorse proprie basate sull'IVA (paragrafo 4.21). Ciò è quanto mai pertinente alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia europea (causa n. C-132/06 ⁽²⁷⁾).

Risorse proprie basate sull'RNL

4.35. La Commissione ha revocato 15 riserve specifiche nel 2008 senza procedere a verifiche documentali, intese a corroborare la precisione delle informazioni fornite dagli Stati membri, né a controlli in loco per una verifica diretta (paragrafo 4.27). A giudizio della Corte, ciò non è sempre sufficiente a fornire la ragionevole garanzia della precisione dei dati rettificati.

4.36. La Corte raccomanda alla Commissione di stabilire ed applicare norme specifiche per l'esame degli inventari RNL (paragrafo 4.28), che prevedano l'uso della verifica diretta e la presa in considerazione dei rischi connessi alla compilazione dei conti nazionali, una valutazione dei sistemi di supervisione e controllo degli istituti di statistica nazionali, nonché l'applicazione del principio costi/benefici.

4.34. Ai fini delle risorse proprie IVA, il diritto comunitario non conferisce alcuna competenza giuridica alla Commissione per quantificare gli importi IVA non riscossi in seguito ad evasione fiscale di singoli contribuenti. L'attività di ispezione della Commissione ha come obiettivo di garantire che le entrate IVA realmente riscosse, per un determinato anno civile, siano correttamente dichiarate, ed esaminare la correttezza e l'eshaustività delle ulteriori informazioni fornite dagli Stati membri negli estratti annuali dell'IVA. La Commissione sorveglia l'impatto che la mancata applicazione delle direttive comunitarie in materia di IVA potrebbe avere sulle risorse proprie IVA; essa adotta azioni correttive per garantire che la base IVA nazionale sia corretta per includere gli importi di IVA non percepiti e gli interessi di mora, se del caso.

4.35. Per quanto riguarda le riserve revocate, i controlli documentali realizzati dalla Commissione nel 2008 per verificare le informazioni trasmesse dagli Stati membri non hanno dimostrato la necessità né di missioni in loco per effettuare verifiche dirette né di altri lavori di valutazione. La Commissione ritiene che le informazioni in suo possesso fossero sufficienti per revocare le riserve (cfr. anche la risposta al punto 4.27). La Commissione continuerà ad adoperarsi per migliorare ulteriormente la documentazione dei controlli effettuati.

4.36. La Commissione ha istituito un quadro completo di convalida dei dati RNL che si basa principalmente sulla verifica e sul miglioramento dell'attendibilità e dell'adeguatezza delle fonti e dei metodi usati per la compilazione dei dati RNL e della loro conformità con il sistema di contabilità europeo, tenendo conto dell'analisi dei rischi. La Commissione ritiene che tale metodo sia essenziale per giungere a conclusioni sull'affidabilità, la comparabilità e l'eshaustività dell'RNL conformemente alle disposizioni del regolamento RNL (compreso il principio costo-beneficio). La Commissione ha inoltre iniziato ad eseguire verifiche dirette dal 2007 (cfr. risposta al punto 4.28). In merito ai sistemi di supervisione e controllo, la Commissione ha tenuto conto delle osservazioni della Corte e, in particolare, sta promuovendo lo sviluppo e la condivisione delle migliori prassi, nel modo indicato nella risposta al punto 4.24.

⁽²⁷⁾ Questa sentenza (paragrafi da 37 a 39) stabilisce che: «Dagli artt. 2 e 22 della sesta direttiva e dall'art. 10 CE emerge che ogni Stato membro ha l'obbligo di adottare tutte le misure legislative e amministrative al fine di garantire che l'IVA sia interamente riscossa nel suo territorio. (...) [Gli Stati membri] beneficiano, a tale riguardo, di una certa libertà in relazione, segnatamente, al modo di utilizzare i mezzi a loro disposizione. Questa libertà, tuttavia, è limitata dall'obbligo di garantire una riscossione effettiva delle risorse proprie della Comunità e da quello di non creare differenze significative nel modo di trattare i contribuenti, e questo sia all'interno di uno degli Stati membri che nell'insieme di tutti loro. (...) Ogni azione degli Stati membri riguardante la riscossione dell'IVA deve rispettare questo principio.»

ALLEGATO 4.1
RISULTATI DELLE VERIFICHE

PARTE 1: PRINCIPALI CARATTERISTICHE DELLE VERIFICHE BASATE SU UN CAMPIONE DI OPERAZIONI

1.1 — Dimensioni del campione (di Entrate a livello della Commissione)

Esercizio	Numero di operazioni verificate (*)
2008	60
2007	66

1.2 — Struttura del campione (di Entrate a livello della Commissione)

Percentuale delle operazioni per tipo	2008			
	RPT (*)	IVA/RNL	Altro	Totale
Ordini di riscossione	10 %	78 %	12 %	100 %

(*) Il lavoro svolto ha incluso l'esame della compilazione degli estratti mensili e delle scritture contabili su cui sono basati da parte degli Stati membri in causa. È stato sottoposto a verifica un campione supplementare di 30 dichiarazioni di importazione estratte a caso in ciascuno dei tre Stati membri visitati (cfr. paragrafo 4.5).

PARTE 2: VALUTAZIONE GLOBALE DEI SISTEMI DI SUPERVISIONE E CONTROLLO

2.1 — Valutazione dei sistemi di supervisione e controllo selezionati

Tipo di entrata	Controllo interno chiave (Commissione)				Controlli interni chiave del sistema nazionale di vigilanza doganale/di compilazione dei conti nazionali negli Stati membri visitati	Valutazione globale
	Verifiche della Commissione negli Stati membri	Verifiche documentali della Commissione	Gestione delle entrate	Gestione delle riserve		
RPT				N/A	(2)	
IVA					N/A	
RNL				(1)		

(1) Il lavoro svolto dalla Commissione per consentire la revoca delle riserve relative alla risorsa RNL non è sempre sufficiente a fornire la ragionevole garanzia della precisione dei dati rettificati (paragrafi 4.27 e 4.35).

(2) Per le RPT c'è il rischio che il tasso di controlli fisici all'importazione sia troppo basso e che gli audit successivi allo svincolo non compensino tali carenze (paragrafi 4.15 e 4.16).

Valutazione globale (*)	2008	2007

(*) Cfr. Limitazione dell'estensione di cui al paragrafo 4.4 e 4.7 (paragrafi 4.4 e 4.9 per il 2007).

Legenda

	Efficace
	Parzialmente efficace
	Inefficace
N/A	Non applicabile: non applicabile o non valutato

SEGUITO DATO A PRECEDENTI OSSERVAZIONI FORMULATE AI FINI DELLA DAS

Osservazione della Corte	Misure adottate	Analisi della Corte	Risposta della Commissione
Risorse proprie tradizionali: potenziali diritti oggetto di discussioni tra la Commissione e la Germania			
Al paragrafo 3.23 della relazione annuale sull'esercizio 2004, la Corte rilevava che nel 2003 la Germania aveva stralciato 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.	L'importo di 22,7 milioni di euro è stato ancora oggetto di discussioni nel 2007 e nel 2008. La Commissione ha chiesto alla Germania di fornire i dati relativi ai debiti iscritti nella contabilità B ad es. per il 2005 e 2006, distinguendo quelli provvisti di garanzia da quelli che ne sono privi, e di utilizzare tali dati per misurare il grado di certezza relativa agli importi che potrebbero alla fine essere recuperati.	Occorre stabilire rapidamente l'importo definitivo da recuperare in modo da poter infine chiudere tale questione.	La relazione della Commissione sull'ispezione del 2007 concernente questa complessa materia è stata discussa nell'ambito del Comitato consultivo delle risorse proprie nel dicembre 2008. Conseguentemente la Commissione aveva bisogno di ulteriori chiarimenti per una percentuale minima di operazioni in causa. La Commissione auspica di formulare le sue conclusioni definite una volta ricevuta la risposta.
Risorse proprie basate sull'IVA: ritardi connessi al procedimento d'infrazione			
Nella relazione annuale sull'esercizio 2007, la Corte rilevava che tre casi, risalenti al periodo 2003-2005, (uno con un impatto sulle risorse proprie) non erano stati sottoposti alla Corte di giustizia prima della fine del 2007 anche se la decisione di adire la Corte era stata presa nel giugno 2007 (paragrafo 4.24).	Per questi casi la Corte di giustizia è stata infine adita nei mesi di aprile, giugno e novembre 2008.	La Corte ribadisce che la Commissione dovrebbe accelerare l'esame dei casi e la gestione dei procedimenti d'infrazione allo scopo di adire la Corte di giustizia europea entro i termini prescritti.	La Commissione ha modificato le sue procedure l'anno scorso per intensificare la frequenza delle decisioni al fine di ridurre i ritardi che si verificavano quando le comunicazioni a ricezione delle notifiche ricevute dallo Stato membro arrivavano poco prima di intraprendere la fase procedurale successiva. Ciò consente di far avanzare i fascicoli immediatamente dopo avere completato l'analisi delle nuove informazioni. Laddove viene individuato un potenziale impatto sulle risorse proprie tradizionali, la Commissione adotta misure appropriate, esprimendo riserve. Negli Stati membri il contesto giuridico è spesso dettagliato e complesso e richiede un'analisi approfondita. La Commissione riserva un'attenzione particolare alla preparazione dei casi relativi all'interpretazione della legislazione fiscale.

Osservazione della Corte	Misure adottate	Analisi della Corte	Risposta della Commissione
Risorse proprie basate sull'RNL: politica di revisione (compreso il follow up della revisione greca)			
Nella relazione annuale sull'esercizio 2006, la Corte aveva presentato alcune osservazioni sulla revisione dell'RNL 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) attuasse una politica coordinata per la revisione dei dati dei conti nazionali, comprendente l'obbligo di procedere a regolari analisi comparative (benchmarking); 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. Nella relazione annuale sull'esercizio 2007, la Corte prendeva atto dei progressi conseguiti dalla Commissione e del lavoro ancora necessario, in collaborazione con gli Stati membri, per attuare le raccomandazioni di cui sopra (paragrafi 4.28 - 4.32 e allegato 4.2).	a) Dopo aver ricevuto le prime lettere che preannunciavano le revisioni di maggior rilievo degli Stati membri, la Commissione ha elaborato un sistema per monitorare l'attuazione degli orientamenti proposti dal comitato delle statistiche monetarie, finanziarie e della bilancia dei pagamenti (CMFB); b) Nella riunione del CMFB del luglio 2008, Eurostat ha proposto una politica armonizzata per la revisione dei conti nazionali a livello europeo, che includa i principali aspetti da prendere in esame e analizzare nella definizione di una politica di revisione comune. Nella riunione CMFB del febbraio 2009, Eurostat ha presentato una sintesi delle pratiche nazionali per la revisione dei conti nazionali, basati sulle risposte a questionari fornite da 17 Stati membri. c) Nel 2008 la Grecia ha trasmesso un questionario PNL/RNL e una relazione sulla qualità completi. In attesa del completamento della verifica dei relativi calcoli, la Commissione non aveva ancora revocato alla fine del 2008 le sette riserve specifiche relative ai dati RNL per il periodo 1995-2001.	a) Occorrerà valutare sistemi di monitoraggio applicati dalla Commissione non appena saranno state completate tutte le fasi del processo di comunicazione e saranno state svolte le prime revisioni di rilievo dei conti nazionali. b) Nonostante i progressi compiuti, la Commissione e gli Stati membri dovranno impegnarsi ulteriormente per attuare una politica di revisione comune dell'Unione europea. c) La Commissione dovrebbe completare il suo lavoro di verifica dei dati relativi all'RNL della Grecia nel 2009, in cooperazione con le autorità greche, per consentire la revoca delle rimanenti riserve specifiche.	a) La Commissione sorveglia costantemente l'applicazione degli orientamenti proposti dal CMFB, in particolare rammentando agli Stati membri tali orientamenti durante le riunioni del comitato RNL. I risultati ottenuti finora sono positivi, anche se indicano la necessità di continuare con questo metodo. Considerando le osservazioni della Corte, la Commissione farà anche una valutazione generale del sistema di monitoraggio una volta effettuate le prime importanti revisioni dei conti nazionali. b) La Commissione continua a lavorare e discutere con gli Stati membri per attuare una comune politica di revisione nell'UE, considerando le osservazioni della Corte. c) Sei delle sette riserve sono state revocate nel luglio 2009. La Commissione continua a cooperare con le autorità greche al fine di poter revocare la rimanente riserva specifica.

CAPITOLO 5

Agricoltura e risorse naturali

INDICE

	<i>Paragrafi</i>
Introduzione	5.1-5.12
Caratteristiche specifiche del gruppo di politiche Agricoltura e risorse naturali	5.3-5.9
Estensione dell'audit	5.10-5.12
Regolarità delle operazioni	5.13-5.26
Agricoltura e sviluppo rurale	5.16-5.22
Ambiente, Pesca e affari marittimi e Salute e tutela dei consumatori	5.23-5.26
Efficacia dei sistemi	5.27-5.61
Settore Agricoltura e sviluppo rurale development	5.27-5.59
Sistemi relativi alla regolarità delle operazioni	5.27-5.52
Sistemi relativi ai recuperi e alle rettifiche finanziarie	5.53-5.59
Settori Ambiente, Pesca e affari marittimi e Salute e tutela dei consumatori	5.60-5.61
Conclusioni e raccomandazioni	5.62-5.67

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

INTRODUZIONE

5.1. Il presente capitolo illustra la valutazione specifica della Corte relativa al gruppo di politiche 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. La **tabella 5.1** fornisce informazioni dettagliate sulle attività in causa, sulla spesa per l'esercizio e sullo specifico tipo di gestione.

Tabella 5.1 — Agricoltura e risorse naturali — Ripartizione delle spese per settore

(milioni di euro)

Titolo di bilancio	Settore	Descrizione	Pagamenti 2008	Modalità di gestione del bilancio
5	Agricoltura e sviluppo rurale	Spese amministrative ⁽¹⁾	124	Centralizzata diretta
		Interventi sui mercati agricoli	5 442	Gestione concorrente
		Aiuti diretti	37 569	Gestione concorrente
		Sviluppo rurale	10 527	Gestione concorrente
		Misure di preadesione	144	Gestione concorrente
		Altro	– 3	Gestione concorrente
		53 803		
7	Ambiente	Spese amministrative ⁽¹⁾	82	Centralizzata diretta
		Spese operative	182	Centralizzata diretta/Centralizzata indiretta
		264		
11	Pesca e affari marittimi	Spese amministrative ⁽¹⁾	38	Centralizzata diretta
		Spese operative	841	Gestione centralizzata/concorrente
		879		
17	Salute e tutela dei consumatori	Spese amministrative ⁽¹⁾	102	Centralizzata diretta
		Spese operative	413	Centralizzata diretta/Centralizzata indiretta
		515		
Totale spese amministrative			346	
Totale spese operative			55 115	
Totale pagamenti per l'esercizio			55 461	
Totale impegni per l'esercizio			59 964	

Fonte: Conti annuali delle Comunità europee per l'esercizio finanziario 2008, allegato B.

⁽¹⁾ L'audit delle spese amministrative viene presentato nel capitolo 11.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

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, in base alla quale le funzioni di esecuzione sono delegate agli Stati membri. Per gli altri settori, gli stanziamenti di bilancio sono spesi nell'ambito della gestione diretta della Commissione ad eccezione del Fondo europeo per la pesca, che rientra nell'ambito della gestione concorrente in base a programmi pluriennali.

Caratteristiche specifiche del gruppo di politiche Agricoltura e risorse naturali

5.3. Il bilancio comunitario finanzia la spesa relativa alla politica agricola comune principalmente mediante due fondi ⁽¹⁾: il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA), per il finanziamento delle misure a sostegno dei mercati e degli aiuti diretti, e il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), per il finanziamento dei programmi di sviluppo rurale.

5.4. Le principali misure finanziate dal FEAGA sono le seguenti:

- Il *regime di pagamento unico (RPU)* (aiuto diretto): l'RPU è stato introdotto per sopprimere il legame esistente 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 ⁽²⁾. Ogni diritto, unitamente ad un ettaro di terreno ammissibile ⁽³⁾ dichiarato dall'agricoltore, dà origine ad un pagamento RPU. L'importanza dell'RPU è andata crescendo e nel 2008 tale regime ha rappresentato una spesa di 28 234 milioni di euro.

⁽¹⁾ 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).

⁽²⁾ 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.

⁽³⁾ Per «ettari ammissibili» s'intende qualunque superficie agricola dell'azienda investita a seminativi o a pascolo permanente, escluse le superfici destinate a colture permanenti, a colture forestali o ad usi non agricoli.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- L'aiuto diretto denominato *Regime di pagamento unico per superficie (RPUS)*: l'aiuto consiste nel versamento di importi uniformi per ogni ettaro di terreno agricolo ammissibile. Si definiscono «ettari ammissibili» le superfici agricole che erano mantenute in buone condizioni agronomiche (BCA) alla data del 30 giugno 2003 ⁽⁴⁾. La principale differenza tra l'RPUS e l'RPU è che, nel caso del primo regime, non vengono stabiliti «diritti». L'RPUS è attualmente applicato in dieci dei nuovi Stati membri ⁽⁵⁾ e, nel 2008, ha rappresentato una spesa di 2 974 milioni di euro.
- Altri regimi di aiuto diretto (pagamenti accoppiati) ⁽⁶⁾: la spesa corrispondente è ammontata a 6 361 milioni di euro.
- *Interventi sui mercati agricoli*: le principali misure sono le scorte d'intervento e le restituzioni all'esportazione. Negli ultimi anni la spesa è diminuita a causa di scelte politiche effettuate nel contesto delle recenti riforme della PAC e delle condizioni dei mercati (5 442 milioni di euro).

5.5. Solo gli agricoltori sono ammissibili all'aiuto diretto comunitario. Per agricoltori si intendono le persone fisiche o giuridiche che svolgono un'attività agricola. Per attività agricola si intende la produzione, l'allevamento o la coltivazione di prodotti agricoli, comprese la raccolta, la mungitura, l'allevamento e la custodia degli animali per fini agricoli, nonché il mantenimento dei terreni in buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA).

5.6. La normativa dell'UE richiede che gli Stati membri definiscano requisiti minimi per le BCAA in base al quadro di riferimento fissato dalla normativa stessa. Per quel che riguarda i pascoli, gli standard fissati dalla normativa UE stabiliscono densità di bestiame minime e/o regimi appropriati atti ad assicurare un livello minimo di mantenimento e ad evitare il deterioramento degli habitat.

5.6. Nell'ambito della valutazione dello stato di salute è stato deciso che, a decorrere dal 1° gennaio 2009, il fattore di densità del bestiame sarebbe diventato facoltativo.

⁽⁴⁾ Per la Bulgaria e la Romania, la superficie ammissibile è rappresentata dalla superficie agricola utilizzata mantenuta in BCA conformemente ai criteri nazionali.

⁽⁵⁾ Bulgaria, Repubblica ceca, Estonia, Cipro, Lettonia, Lituania, Ungheria, Polonia, Romania e Slovacchia.

⁽⁶⁾ Con l'introduzione dell'RPUS, la maggior parte degli agricoltori sono pagati indipendentemente dal volume della produzione effettiva. Tuttavia, alcuni regimi di aiuto restano, o possono essere, accoppiati alla produzione al fine di evitarne l'abbandono.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.7. L'obbligo di mantenere le terre in BCAA è stabilito nel contesto della condizionalità che riguarda sia l'RPU che l'RPUS. In caso d'inosservanza delle buone condizioni agronomiche e ambientali, l'aiuto diretto è ridotto o annullato nel quadro delle disposizioni in materia di condizionalità ⁽⁷⁾.

5.8. La spesa per lo *sviluppo rurale* è finanziata dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (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 (10 527 milioni di euro).

5.9. 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 della salute pubblica, dell'ambiente, del benessere degli animali, dei consumatori, gli accordi internazionali sulla pesca ed il Fondo europeo per la pesca (1 658 milioni di euro).

Estensione dell'audit

5.10. Per ottenere una ragionevole garanzia circa la regolarità delle *operazioni* sottostanti i conti dell'UE, la Corte ha verificato un unico campione statistico rappresentativo di 204 operazioni, che copre l'insieme delle spese trattate nel presente capitolo (cfr. paragrafo 5.1), ed ha valutato i sistemi di supervisione e controllo. Nel capitolo 1 vengono descritti l'estensione dell'audit e la metodologia DAS.

5.11. Per quel che riguarda la valutazione dei *sistemi di supervisione e controllo*, la Corte ha esaminato l'affidabilità dei sistemi applicabili alle domande a titolo del FEAGA presso alcuni organismi pagatori selezionati in quattro Stati membri che applicano il regime di pagamento unico per superficie (RPUS) — Bulgaria, Estonia, Polonia, Romania — e in quattro Stati membri che applicano il regime di pagamento unico (RPU): Belgio (Regione vallona), Spagna (Catalogna), Slovenia e Regno Unito (Scozia). Va osservato che, nel caso della Bulgaria e della Romania, quella del 2008 è stata la prima campagna completa di applicazione. Per le spese a titolo dello *sviluppo rurale*, la Corte ha controllato i sistemi di supervisione e controllo nella Repubblica ceca, in Irlanda, Grecia, Spagna, Italia, Ungheria e Portogallo. La Corte ha anche controllato i sistemi di supervisione e controllo vigenti per il *Fondo europeo per la pesca*.

⁽⁷⁾ Articolo 6, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio (GU L 270 del 21.10.2003, pag. 1).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.12. La Corte ha inoltre esaminato 62 *certificati e relazioni degli organismi di certificazione* relativi a 57 organismi pagatori ⁽⁸⁾. Nel caso di altri otto organismi pagatori, sono stati analizzati i motivi delle riserve espresse nei relativi certificati.

REGOLARITÀ DELLE OPERAZIONI

5.13. Sulla base dei risultati del proprio lavoro di audit, la Corte conclude che, per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2008, i pagamenti dell'insieme del gruppo di politiche registrano un livello complessivo di errori stimato leggermente al di sotto della soglia di rilevanza del 2 %. Le spese per lo sviluppo rurale sono ancora inficiate da un livello di errori più elevato rispetto a quelle del FEAGA, anche se il livello stimato di errore è inferiore a quello degli anni precedenti.

5.14. Delle 204 operazioni sottoposte ad audit, 66 (pari al 32 %) erano inficiate da errori. 45 errori (pari al 48 %) erano quantificabili e riguardavano l'ammissibilità e l'esattezza. I risultati dei controlli su base campionaria delle operazioni sono illustrati nell'*allegato 5.1*. La classificazione degli errori da parte della Corte è spiegata nel capitolo 1. Nei paragrafi successivi vengono forniti esempi dei diversi tipi di errore riscontrati.

5.15. La relazione annuale di attività del direttore generale della DG Agricoltura contiene riserve riguardo alla spesa per il programma Sapard in Bulgaria e Romania e per le misure nel campo dello sviluppo rurale rientranti nell'asse 2 (miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale) ⁽⁹⁾. La relazione annuale di attività del direttore generale della DG Affari marittimi e pesca (DG MARE) contiene anche una riserva sulla spesa nell'ambito della politica comune della pesca ⁽¹⁰⁾.

5.13. *La Commissione accoglie con soddisfazione la valutazione complessivamente positiva e concorda con la Corte che le spese per lo sviluppo rurale sono inficiate da un livello di errori più elevato, ma nota con soddisfazione che il tasso di errore in questo settore sta diminuendo.*

⁽⁸⁾ Organismi pagatori e fondi corrispondenti inclusi nel campione DAS (per un totale di 57 certificati e relazioni per il FEAGA e cinque per il FEASR).

⁽⁹⁾ La riserva relativa a Sapard parla di carenze gravi riguardanti il sistema di gestione e controllo.

La riserva concernente le misure di sviluppo rurale rientranti nell'asse 2 riguarda un tasso di errore che è significativamente superiore alla soglia di rilevanza attualmente utilizzata dalla Corte dei conti europea.

⁽¹⁰⁾ La riserva afferma che nel campo del controllo e dell'esecuzione delle norme della PCP (politica comune della pesca) sono state rimborsate agli Stati membri, in misura rilevante, spese non ammissibili.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Agricoltura e sviluppo rurale

5.16. Per quel che riguarda il FEAGA, 42 (28 %) delle 151 operazioni selezionate erano inficiate da errori, 30 dei quali (pari al 54 %) erano quantificabili. Per quanto riguarda il FE-ASR, 17 (40 %) delle 42 operazioni selezionate erano inficiate da errori, 11 dei quali (pari al 55 %) erano quantificabili. Questi errori sono tuttavia relativamente modesti in termini finanziari.

5.17. Nel suo audit del FEAGA, la Corte ha rilevato errori di ammissibilità ⁽¹⁾ per pagamenti RPUS a beneficiari non rientranti nella definizione di agricoltore in quanto non svolgevano alcuna attività agricola e non mantenevano le terre in BCAA (cfr. paragrafo 5.46).

5.17. La Commissione ha affrontato la questione della definizione di «agricoltori», menzionata dalla Corte, nell'ambito della valutazione dello stato di salute. Essa ha proposto che gli Stati membri escludano dai regimi di pagamento diretti le persone fisiche o giuridiche la cui attività principale non sia l'esercizio di un'attività agricola o le cui attività agricole siano irrilevanti. Tuttavia, il Consiglio ha reso questa disposizione facoltativa per gli Stati membri [articolo 28, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 73/2009]. Per quanto riguarda la questione menzionata dalla Corte, a norma della legislazione applicabile nel 2008, le persone fisiche o giuridiche che svolgono un'attività agricola o che mantengono le terre in buone condizioni agronomiche (BCA) sono autorizzate a ricevere i pagamenti a titolo dell'RPUS.

Esempio

Un beneficiario ha presentato una domanda RPUS per conto di diversi agricoltori che usavano un terreno comune di proprietà dell'amministrazione locale. Il pagamento è stato effettuato al richiedente che aveva dichiarato che lo avrebbe condiviso con gli altri agricoltori in proporzione al numero di animali posseduti. Per la misurazione, sono state selezionate otto parcelle che erano tutte state dichiarate nel 2007 come pascolo permanente. Risultava evidente che nessuna di tali parcelle era stata adibita a pascolo o falciata nell'arco di diversi anni. Arbusti e felci coprivano la maggior parte dei terreni, e la parte restante era costituita da vegetazione magra alta. Tutte le parcelle ispezionate sono state considerate in stato di abbandono e non ammissibili all'aiuto.

Le amministrazioni locali beneficiavano di pagamenti RPUS per pascoli comuni utilizzati dagli agricoltori locali per pascolare i loro animali. Una parte del terreno era utilizzata come discarica.

Esempio ⁽¹⁾

In seguito al disaccoppiamento dei pagamenti diretti, non è richiesta alcuna attività agricola specifica: è sufficiente che l'agricoltore rispetti le buone condizioni agronomiche (BCA). A norma della legislazione applicabile, spetta allo Stato membro definire ciò che deve intendersi per buone condizioni agronomiche (BCA). Lo Stato membro interessato ha stabilito i criteri per quanto riguarda il rispetto delle BCA; tuttavia, come consentito dal quadro comunitario, questi criteri non comprendono l'obbligo del pascolo o della falciatura.

Le persone fisiche o giuridiche che svolgono un'attività agricola o che mantengono le terre in buone condizioni agronomiche (BCA) sono autorizzate a ricevere i pagamenti RPUS. Poiché le terre sono state mantenute in BCA, i comuni interessati erano autorizzati a ricevere i pagamenti RPUS.

Se l'aiuto è stato concesso per superfici non ammissibili, questo formerà oggetto di un controllo nell'ambito della procedura di verifica della conformità. Si veda anche la risposta della Commissione al punto 5.49.

⁽¹¹⁾ Il beneficiario non aveva diritto a ricevere la totalità o una parte del pagamento.

⁽¹⁾ La Commissione ritiene che queste singole risultanze della Corte non siano esempi di carenze sistematiche nei regimi di aiuto interessati.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.18. Nel caso del FEASR, per quel che riguarda l'ammissibilità, la Corte ha riscontrato casi di inosservanza delle condizioni specifiche previste per l'aiuto nell'ambito delle misure agroambientali e forestali e la dichiarazione di superfici non ammissibili nell'ambito delle misure agroambientali.

Esempio

È stato concesso un sostegno per impegni agroambientali relativi alla recinzione di una superficie a pascolo e al disboscamento di una parte del terreno coperta da arbusti. Scopo dell'azione era la creazione di superfici più ampie per il pascolo estensivo in quanto, a causa della scarsa qualità del terreno, la concentrazione del bestiame nelle zone disboscate esistenti ed il relativo eccessivo sfruttamento del pascolo erano nocivi per il rinnovo del manto erboso. Gli auditor della Corte hanno constatato che il terreno liberato dagli arbusti non corrispondeva esattamente alla superficie per cui era stato richiesto l'aiuto, che era di dimensioni leggermente inferiori rispetto alla superficie totale dichiarata. Di conseguenza, il beneficiario aveva diritto solamente al 90 % circa dell'importo corrisposto. In questo caso è inoltre applicabile una sanzione del 18 %.

5.19. Quanto agli errori di *precisione* ⁽¹²⁾ nel FEAGA, la maggior parte degli errori rilevati dalla Corte riguarda la sovradichiarazione della superficie per cui viene richiesto l'aiuto, che ha condotto a pagamenti superiori al dovuto.

Esempio

Si è riscontrata una dichiarazione in eccesso (35 %) dovuta principalmente al fatto che l'agricoltore aveva dichiarato il numero totale di ettari invece della superficie effettivamente utilizzata. Vi erano anche alcune piccole superfici non ammissibili che avrebbero dovuto essere dedotte. Una discrepanza di tali dimensioni (8 ettari sui 23 misurati) dovrebbe dar luogo all'annullamento del pagamento RPUS.

5.20. Per quel che riguarda la *precisione*, nel caso del FEASR, la Corte ha rilevato errori relativi al calcolo dei costi ammissibili e degli importi da corrispondere, dichiarazioni in eccesso delle superfici per le quali viene richiesto l'aiuto e il mancato rispetto degli importi minimi per ettaro previsti dalla normativa comunitaria.

5.18. In generale sarà dato seguito alle osservazioni della Corte nell'ambito della procedura di verifica della conformità.

5.19.

Esempio

Le carenze individuate nel sistema di controllo dello Stato membro per quanto riguarda i pagamenti RPUS formano oggetto di controllo nel quadro della procedura di verifica della conformità.

5.20. Per quanto riguarda le sovradichiarazioni individuate, la Commissione concorda con le osservazioni della Corte.

⁽¹²⁾ Il pagamento non è calcolato correttamente.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Esempio

Poiché i fondi disponibili in base al piano di finanziamento del programma di sviluppo rurale in esame erano limitati, le autorità nazionali non sono state in grado di corrispondere agli agricoltori nelle zone svantaggiate l'importo minimo per ettaro previsto dalla normativa comunitaria.

5.21. Nel caso del FEASR, la Corte ha riscontrato un errore concernente la *realtà delle operazioni* ⁽¹³⁾ dovuto alla mancata esecuzione della totalità dei lavori finanziati.

Esempio

Una delle operazioni del campione riguardava l'aiuto concesso ad un comune per asfaltare un sentiero rurale. Tuttavia, poiché un agricoltore si era rifiutato di accordare il diritto di passaggio sulla sua proprietà, l'8 % circa del sentiero non era stato asfaltato. All'appaltatore era stato invece richiesto di asfaltare gli accessi alle parcelle situate lungo il sentiero. Dal momento che il progetto non era stato formalmente modificato, la Corte ritiene che l'amministrazione comunale, pur avendo pagato l'importo complessivo dei lavori stradali effettuati, avesse diritto solamente al 90 % circa dell'aiuto totale ricevuto.

5.22. Per quanto riguarda *altri* tipi di errori che non rientrano nelle categorie di ammissibilità, precisione e realtà delle operazioni, la Corte ha riscontrato, per il FEAGA, la non riscossione del prelievo sul latte presso i produttori, il mancato aggiornamento dei registri dei capi di bestiame ed il non funzionamento di banche dati. Inoltre, un pagamento a titolo di restituzioni all'esportazione è stato effettuato dallo Stato membro con tre anni di ritardo. Riguardo al FEASR, la Corte non ha potuto identificare, in due Stati membri, i confini di talune parcelle di terreno per le quali era stato erogato l'aiuto comunitario. La Corte osserva inoltre il persistere di alcuni errori gravi che non avevano potuto essere quantificati e che erano stati indicati nella relazione annuale sull'esercizio finanziario 2007 (cfr. **allegato 5.2**).

5.22. La Commissione è a conoscenza dei problemi nei registri animali e nella banca dati per l'identificazione e la registrazione degli animali; tali problemi formano oggetto di un seguito nell'ambito delle procedure di verifica della conformità.

La questione degli «abbuoni d'interesse» indicata dalla Corte nella sua relazione annuale 2007 è stata affrontata dalla Commissione. Lo Stato membro ha introdotto un nuovo sistema amministrativo che dal 2008 in poi permette di seguire più agevolmente i prestiti dalla banca fino al beneficiario finale. Inoltre, la Commissione ha analizzato i risultati di controlli recenti effettuati dallo Stato membro al fine di determinare l'incidenza finanziaria per i periodi di programmazione precedenti.

⁽¹³⁾ Inesistenza dei costi o delle azioni dichiarati.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Esempio

In base al regolamento (CE) n. 1788/2003 del Consiglio ⁽¹⁴⁾, le autorità nazionali sono responsabili del pagamento del prelievo sul latte e della sua riscossione presso i produttori. Tutti gli importi riscossi, oltre agli interessi in caso di pagamento tardivo del prelievo, sono trattenuti dalle autorità nazionali. L'Italia ha pagato il prelievo per tutti i produttori interessati (174,5 milioni di euro), ma è riuscita a riscuotere da questi ultimi solo 21,5 milioni di euro. Nel caso controllato dalla Corte, il produttore è attualmente debitore di 614 157 euro, oltre a 5 244 euro di interessi, per le campagne a partire dal 1995/96.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Esempio

Gli Stati membri sono tenuti a versare il prelievo sul latte al bilancio comunitario a titolo di entrate con destinazione specifica. L'Italia ha versato gli importi corrispondenti dovuti e pertanto non vi è stata alcuna perdita per il bilancio comunitario. L'Italia sta inoltre attuando azioni di recupero nei confronti di quei produttori, tra cui quello menzionato dalla Corte, che non hanno ancora versato il prelievo dovuto e in questo contesto applica interessi sugli importi ancora dovuti, come prescritto dalla regolamentazione comunitaria applicabile. La procedura di recupero da seguire è disciplinata dalla normativa nazionale, alla quale l'Italia è tenuta a conformarsi, anche se ciò comporta ritardi nella procedura di recupero.

Ambiente, Pesca e affari marittimi e Salute e tutela dei consumatori

5.23. Per quel che riguarda i settori Ambiente, Pesca e affari marittimi, nonché Salute e tutela dei consumatori, delle 11 operazioni facenti parte del campione, sette (64 %) erano inficiate da errori, di cui quattro (pari al 24 %) erano quantificabili.

5.24. Per quanto riguarda lo strumento LIFE ⁽¹⁵⁾, la Corte ha rilevato carenze nelle procedure di pubblico appalto, errori nei pagamenti dovuti alla mancanza di una documentazione di sostegno adeguata ed errori nel calcolo dei costi del personale.

Esempio

In un caso, mancava completamente la procedura di pubblico appalto; in un altro caso, un'azienda che aveva partecipato alla stesura del bando di gara per il beneficiario si era aggiudicata lo stesso appalto, nonostante un parere legale contrario all'ammissione dell'azienda in questione. Il beneficiario, inoltre, non ha dichiarato gli interessi percepiti sul prefinanziamento.

5.23. Per quanto riguarda la Salute e la tutela dei consumatori, la Commissione non condivide l'interpretazione della Corte (si veda la risposta al punto 5.26).

Per quanto riguarda la Pesca e gli affari marittimi, delle 7 transazioni analizzate, 4 erano inficiate da errori, di cui 2 quantificabili.

Per quanto riguarda l'Ambiente, si veda la risposta della Commissione al punto 5.24.

5.24. Le osservazioni della Corte riguardano pagamenti che non hanno carattere definitivo e si basano sulla ragionevole garanzia che sono rispettate le condizioni necessarie per effettuare questi pagamenti. I documenti giustificativi relativi ai costi dichiarati non vengono generalmente esaminati in questa fase, ma vengono richiesti soltanto al momento della relazione finale. In questo modo la Commissione dovrebbe potere individuare e correggere qualsiasi errore prima che venga effettuato il pagamento finale.

⁽¹⁴⁾ GU L 270 del 21.10.2003, pag. 123.

⁽¹⁵⁾ LIFE (*L'Instrument Financier pour l'Environnement*), ovvero lo strumento finanziario per l'ambiente.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.25. Per quanto riguarda lo Strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP), la Corte ha riscontrato costi non ammissibili per l'ammodernamento di un peschereccio e costi di subappalto non ammissibili per i dipendenti.

Esempio

Sono stati dichiarati costi per la sostituzione degli attrezzi da pesca che sono specificamente esclusi dal regolamento ⁽¹⁶⁾.

5.25. *Nel decidere i pagamenti agli Stati membri interessati, la Commissione non era a conoscenza di possibili errori identificati dalla Corte, verificatisi al livello del beneficiario finale. Tuttavia, essa ha predisposto una strategia di controllo e svolge un'attività di controllo ex post per verificare che i sistemi di gestione e di controllo degli Stati membri funzionino efficacemente, in modo da prevenire tali errori.*

Esempio

La Commissione deduce gli importi non ammissibili dalle successive dichiarazioni di spesa (se ne rimangono da presentare) o al più tardi prima della chiusura del programma.

5.26. Per quel che riguarda il monitoraggio dell'encefalopatia spongiforme trasmissibile (EST), in alcuni casi i costi dei test superavano i massimali fissati dalla normativa e alcuni animali erano al di sotto della soglia di età.

5.26. *La Commissione ritiene che il massimale dei costi dei test debba essere applicato a livello nazionale.*

EFFICACIA DEI SISTEMI

Settore Agricoltura e sviluppo rurale**Sistemi relativi alla regolarità delle operazioni**

5.27. Per quanto concerne le spese del settore agricoltura e sviluppo rurale, il principale sistema di controllo per garantire la regolarità delle operazioni è costituito dal sistema integrato di gestione e controllo (SIGC) ⁽¹⁷⁾.

5.28. 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'RPUE, un registro dei diritti all'aiuto. Il sistema prevede diversi controlli di ammissibilità: la verifica amministrativa 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.

⁽¹⁶⁾ Articolo 9 del regolamento (CE) n. 2792/1999 del Consiglio (GU L 337 del 30.12.1999, pag. 10).

⁽¹⁷⁾ Regolamento (CE) n. 1782/2003, successivamente abrogato e sostituito dal regolamento (CE) n. 73/2009 (GU L 30 del 31.1.2009, pag. 16) e dal regolamento (CE) n. 796/2004 della Commissione (GU L 141 del 30.4.2004, pag. 18).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.29. Il SIGC copre i due regimi più importanti controllati a livello di Stato membro finanziati dal FEAGA, ovvero l'RPUS e l'RPUS. 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.

5.30. Per quel che riguarda l'audit di specifici sistemi di supervisione e controllo SIGC a livello degli organismi pagatori, la Corte ne ha esaminati otto nell'ambito del FEAGA e sette in quello del FEASR (cfr. paragrafo 5.11).

5.31. L'audit della Corte ha riguardato il rispetto delle disposizioni dei regolamenti specifici ed ha valutato l'efficacia dei sistemi nel garantire la regolarità delle operazioni. Sono stati esaminati, in particolare, i seguenti elementi:

- I) le procedure e i controlli amministrativi per garantire la correttezza dei pagamenti, compresa la qualità delle banche dati;
- II) i sistemi di controllo basati su verifiche in loco;
- III) il sistema inteso a garantire l'applicazione e il controllo della condizionalità.

5.32. In generale, i risultati dei controlli sulle operazioni del campione FEAGA che passano attraverso il SIGC indicano l'efficacia di tale sistema di controllo. La Corte ha constatato che nel caso di cinque degli otto organismi pagatori controllati, i sistemi di controllo posti in essere erano totalmente o parzialmente efficaci. Sono state rilevate notevoli carenze nell'applicazione di elementi chiave del sistema nel Regno Unito (Scozia), in Bulgaria e in Romania. La Corte ritiene pertanto che in tali Stati membri il SIGC non risulti efficace nel garantire la regolarità dei pagamenti. Nel caso della Bulgaria e della Romania, i risultati delle ispezioni nazionali trasmessi alla Commissione ⁽¹⁸⁾ concordano con la valutazione della Corte.

5.32. La Commissione riconosce che vi sono carenze nel SIGC del Regno Unito (Scozia), ma non ritiene che queste rendano il sistema inefficace, per le ragioni di seguito elencate:

- La sovrapposizione di parcelle di riferimento nel SIPA è molto limitata, poiché riguarda appena lo 0,3 % della superficie ammissibile (potenzialmente 15 000 ettari sui 4,5 milioni di ettari dichiarati). È in svolgimento un'analisi delle possibili conseguenze finanziarie, compreso il recupero di importi indebitamente versati per il periodo precedente (si veda inoltre la risposta della Commissione al punto 5.36).
- Per quanto riguarda il calcolo delle sanzioni, carenze analoghe sono state riscontrate in altri Stati membri e formano oggetto di un seguito da parte della Commissione nel quadro delle procedure di verifica della conformità.

⁽¹⁸⁾ Risultati dell'ispezione nazionale per le domande controllate in loco contenenti errori: Bulgaria – 6,20 %; Romania – 12,57 % (Fonte: DG AGRI).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- Per quanto riguarda il potenziale superamento del massimale del Regno Unito per l'attribuzione di diritti, vengono adottati provvedimenti nel quadro della procedura di verifica della conformità.

Per quanto riguarda il SIGC in Bulgaria e in Romania, come indicato dalla Corte al punto 5.11, quella del 2008 è stata la prima campagna completa di applicazione dopo la loro adesione. Le carenze individuate dalla Corte erano già state evidenziate dai controlli svolti dalla Commissione nel 2008 e riguardano, in particolare, la qualità del sistema d'identificazione delle parcelle agricole (SIPA) e la qualità e il numero dei controlli in loco. Esse sono state divulgate nella relazione annuale di attività della DG AGRI per il 2008 e formano oggetto di un seguito nel quadro delle procedure di verifica della conformità.

Inoltre, per rimediare a queste carenze in modo completo e tempestivo, entrambi gli Stati membri, su richiesta della Commissione, hanno predisposto piani d'azione nel 2009.

5.33. Quanto ai sette sistemi di supervisione e controllo del FEASR che sono stati controllati, la Corte ha concluso che sono parzialmente efficaci nel garantire la regolarità dei pagamenti.

5.34. Le principali risultanze dell'audit della Corte sono esposte nei paragrafi che seguono. L'**allegato 5.1** fornisce una tabella sinottica contenente la valutazione della Corte per Stato membro.

I) *Procedure e controlli amministrativi per garantire la correttezza dei pagamenti, compresa la qualità delle banche dati*

5.35. In base alle disposizioni giuridiche⁽¹⁹⁾, tutte le domande di aiuto e di pagamento sono sottoposte a controlli amministrativi concernenti tutti gli elementi che è possibile e appropriato controllare con mezzi amministrativi. I controlli amministrativi comprendono, ove possibile e appropriato, controlli incrociati, tra l'altro con i dati del SIGC. L'audit della Corte ha verificato la qualità delle banche dati e l'adeguatezza di tali controlli in termini di identificazione delle anomalie e di adozione di misure correttive. Le principali debolezze riscontrate nei sistemi sono esposte qui di seguito.

⁽¹⁹⁾ Articolo 11 del regolamento (CE) n. 1975/2006 della Commissione (GU L 368 del 23.12.2006, pag. 74) e articolo 24 del regolamento (CE) n. 796/2004.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

FEAGA

5.36. Il sistema di identificazione delle parcelle agricole (SIPA) è una banca dati in cui sono registrate tutte le superfici agricole dello Stato membro. L'efficacia dei controlli amministrativi intesi a stabilire l'ammissibilità delle superfici dipende dalla qualità delle informazioni registrate nel SIPA. La Corte ha rilevato in due Stati membri sostanziali carenze del SIPA che inficiano gravemente l'efficienza dei controlli amministrativi incrociati (BG e UK). La Corte ha anche riscontrato che in uno Stato membro non si è verificato un adeguato effetto di contenimento dei pagamenti basato sulle ortofoto (PL). In un altro Stato membro (ES), superfici non ammissibili (terreni parzialmente boschivi e/o pascoli montani rocciosi) sono state accettate per il pagamento grazie ai generosi coefficienti applicati.

5.36. Per quanto riguarda il Regno Unito (Scozia), la Commissione rimanda alla sua risposta al punto 5.32. La Commissione assicura un seguito adeguato attraverso la procedura di verifica della conformità.

Per quanto riguarda la Polonia e la Spagna, la Commissione è a conoscenza delle carenze, che formano oggetto di un seguito nell'ambito delle procedure di verifica della conformità.

Per quanto riguarda la Bulgaria, vedere sotto.

Esempio

In Bulgaria, il SIPA non contiene dati esatti sulla superficie ammissibile delle parcelle di riferimento. Ciascuna parcella di riferimento è classificata sotto una delle cinque categorie percentuali di ammissibilità. Le visite in loco svolte dagli auditor hanno dimostrato che le categorie percentuali di ammissibilità indicate nel SIPA non erano affidabili. Inoltre, la superficie massima ammissibile calcolata in base alle percentuali di ammissibilità indicate nel SIPA non aveva un effetto di contenimento sulla superficie totale accettata per il pagamento. Si è notato infine che, successivamente all'anno di domanda 2007, le autorità dello Stato membro hanno trasferito le parcelle di riferimento dalle categorie «altro uso agricolo» e «uso non agricolo» ad altre categorie di uso dei terreni con percentuali di ammissibilità più elevate.

Nel Regno Unito (Scozia), si è rilevato che nel SIPA vi erano oltre 12 000 parcelle di riferimento che si sovrapponevano dando luogo a doppi pagamenti RPU per circa 15 000 ha.

Esempio

Per quanto riguarda la Bulgaria, la Commissione ritiene che il suo SIPA abbia bisogno di ulteriori miglioramenti. Il piano d'azione menzionato nella risposta della Commissione al punto 5.32 cercherà di ovviare alle debolezze identificate.

Si tratta di un problema molto limitato. È in svolgimento un'analisi delle possibili conseguenze finanziarie, compreso il recupero di importi indebiti per il periodo precedente (si veda anche la risposta della Commissione al punto 5.32).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.37. L'affidabilità della banca dati dei diritti costituisce un prerequisito per l'esattezza dei pagamenti RPU corrisposti ai singoli beneficiari nel primo anno ed in quelli successivi. Il valore totale di tutti i diritti attribuiti agli agricoltori deve rispettare il massimale nazionale indicato dalla normativa dell'UE ⁽²⁰⁾. La Corte ha riscontrato casi in cui vi sono differenze fra i dati tenuti a livello nazionale e regionale per quanto riguarda la componente specifica del massimale nazionale (ES), nonché una banca dati dei diritti incompleta, inesatta e non aggiornata (UK).

5.37. La Commissione rimanda alla propria risposta al punto 5.32.

Esempio

Il Regno Unito ha suddiviso il proprio massimale nazionale per l'attribuzione dei diritti al pagamento in quattro sub-massimali, uno per ogni organismo pagatore regionale. Uno degli organismi pagatori regionali aveva superato il proprio sub-massimale di oltre 25 milioni di euro, corrispondenti al 4 % del sub-massimale scozzese. Le autorità avevano comunicato un superamento del massimale nazionale di soli 2,8 milioni di euro, in quanto un altro organismo pagatore regionale sarebbe rimasto considerevolmente al di sotto del proprio sub-massimale. La Corte non è stata in grado di verificare il valore totale dei diritti per questo organismo pagatore regionale in quanto la banca dati non è affidabile (perché incompleta, non esatta e non aggiornata), con oltre 1 200 casi ancora da chiarire di diritti che presentano discrepanze.

Esempio

Il superamento di 2,8 milioni di EUR riferito dalle autorità britanniche rappresenta lo 0,1 % del massimale nazionale. Questo punto forma oggetto di un seguito nel quadro della procedura di verifica della conformità.

⁽²⁰⁾ Cfr. articolo 41, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1782/2003.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

5.38. Quanto all'esattezza dei pagamenti, la Corte ha rilevato carenze sostanziali in uno Stato membro, al punto che alcune amministrazioni comunali hanno dichiarato delle superfici a proprio nome senza ridistribuire l'aiuto a coloro che effettivamente facevano pascolare i loro animali sul terreno e lo mantenevano in BCAA (RO); sono stati inoltre constatati pagamenti doppi e in eccesso e l'applicazione non corretta del concetto di «errore palese»⁽²¹⁾ (RO). La Corte ha anche rilevato errori sistematici di calcolo dell'aiuto quando i richiedenti dichiarano superfici messe a riposo inferiori ai diritti di ritiro dalla produzione detenuti oppure quando risultano possedere meno ettari ammissibili di quelli dichiarati e possiedono diritti di valore diverso (BE, UK, ES, SI).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.38. Per quanto riguarda la questione delle amministrazioni comunali destinatarie di pagamenti a titolo dell'RPUS, si rimanda alla risposta della Commissione al punto 5.17.

Per quanto riguarda la questione dei pagamenti doppi o in eccesso in Romania, l'organismo pagatore rumeno ha quantificato il problema e sta adottando misure correttive nel contesto del suo piano d'azione. Inoltre, la Commissione ritiene che nel 2007 la Romania abbia applicato il concetto di errore palese in maniera corretta.

La Commissione è a conoscenza dei problemi relativi al calcolo dei pagamenti in Spagna, in Slovenia e nel Regno Unito, che formano già oggetto di procedure di verifica della conformità.

Per quanto riguarda il Belgio, stando alle informazioni ricevute la procedura applicata per il calcolo degli aiuti nei casi menzionati dalla Corte ha portato a differenze nell'importo degli aiuti concessi che non hanno determinato alcuna perdita per il bilancio comunitario.

Esempio

In Romania, più di 5 500 agricoltori hanno beneficiato di pagamenti doppi/in eccesso per un importo totale di 2,2 milioni di euro. In alcuni casi, in cui l'agricoltore richiedeva riduzioni o ritiri di superfici per parcelle per le quali i controlli amministrativi incrociati avevano rivelato un superamento della parcella di riferimento, tali richieste sono state accolte senza applicare sanzioni in violazione della legislazione comunitaria. Lo Stato membro ha anche applicato in maniera erranea il concetto di errore palese, accettando che il superamento di superficie delle parcelle di riferimento potesse essere trasferito ad altre parcelle di riferimento. Vi sono state 64 000 rettifiche di errori palesi effettuate in questo modo.

Esempio

L'organismo pagatore rumeno ha individuato il problema e sta adottando misure correttive nel contesto del suo piano d'azione.

⁽²¹⁾ Articolo 19 del regolamento (CE) n. 796/2004. Si definisce errore palese un errore che appare come tale dalla domanda di aiuto e che non dà luogo a sanzione.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

FEASR

5.39. Il regolamento (CE) n. 1975/2006 della Commissione⁽²²⁾ ha stabilito sistemi di controllo basati su verifiche amministrative per ciascun tipo di misura di sviluppo rurale approvata nel corso del periodo di programmazione 2007-2013. Sistemi analoghi si applicano alle misure di sviluppo rurale approvate nel corso del precedente periodo di programmazione.

5.40. Il sistema integrato di gestione e controllo (SIGC) comprende un sistema di identificazione delle parcelle agricole, ma esclude le parcelle forestali e boschive. Queste parcelle possono tuttavia essere ammissibili ai fini di misure di sviluppo rurale specifiche. In alcuni casi, in cui le parcelle imboschite erano ancora registrate nel SIGC come parcelle agricole (ES), i controlli amministrativi basati su questo sistema di identificazione si sono rivelati non pienamente affidabili, risultando invece insufficienti in altri casi in cui superfici boschive o non coltivate erano ammissibili al sostegno per lo sviluppo rurale (IT).

5.41. L'audit ha evidenziato anche debolezze costituite da documenti giustificativi non adeguati (HU, PT), da controlli amministrativi inesatti o non sufficientemente documentati (PT, IT, IE), nonché dall'inserimento di dati inesatti e da errori di calcolo (IT, PT).

II) Sistemi di controllo basati su verifiche in loco

5.42. In base alle disposizioni normative⁽²³⁾, gli Stati membri devono effettuare annualmente controlli in loco riguardanti almeno il 5 % di tutti i beneficiari. Occorre aumentare il numero dei controlli in loco se si evidenziano irregolarità significative. L'audit della Corte si è concentrato sull'adeguatezza delle procedure di analisi del rischio per selezionare i beneficiari ai fini di tali controlli, sulla qualità dei controlli stessi e sull'adeguatezza delle rettifiche apportate. L'analisi delle procedure e la ripetizione dei controlli da parte della Corte hanno evidenziato debolezze specifiche nelle verifiche in loco.

5.40. *Conformemente all'articolo 7 del regolamento (CE) n. 1975/2006, è necessario predisporre sistemi alternativi adeguati per identificare in maniera unica le superfici come le foreste o le superfici oggetto di pagamenti agroambientali.*

⁽²²⁾ Regolamento (CE) n. 1975/2006 della Commissione, del 7 dicembre 2006, che stabilisce modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio per quanto riguarda l'attuazione delle procedure di controllo e della condizionalità per le misure di sostegno dello sviluppo rurale.

⁽²³⁾ Articolo 12 del regolamento (CE) n. 1975/2006, e articolo 26 del regolamento (CE) n. 796/2004.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

5.43. Nel caso del FEAGA, la Corte ha identificato superfici o parcelle non ammissibili che avrebbero dovuto essere escluse dagli ispettori nazionali e il mancato rispetto del tasso minimo obbligatorio per i controlli (BG). A causa dell'alto tasso di irregolarità riscontrate nel campione iniziale del 5 % delle ispezioni, la Bulgaria ha dovuto incrementare di cinque volte ⁽²⁴⁾ il proprio campione ma ha raggiunto solamente una copertura del 10,1 %. Essa ha accettato i risultati del telerilevamento senza effettuare un esame della qualità. La Corte ha inoltre ispezionato 34 parcelle che erano state dichiarate ammissibili dai servizi locali del ministero dell'Agricoltura; di queste, 12 erano coperte integralmente da arbusti e alberi e pertanto non utilizzabili a fini agricoli, oppure erano totalmente abbandonate da molti anni, oppure ancora i terreni erano utilizzati come discariche.

5.44. Nel caso del FEASR, la Corte ha rilevato debolezze nell'estrazione dei campioni di beneficiari da sottoporre a verifica in loco dovute ad un'analisi del rischio non sufficiente o non aggiornata (CZ, IT, ES, PT). Inoltre, il fatto di concentrare i controlli in un arco di tempo limitato, come si è potuto rilevare in taluni Stati membri (IT, PT), rende impossibile verificare l'ottemperanza a specifici impegni che devono essere assolti nel corso di altri periodi della campagna agricola.

5.45. Ulteriori debolezze hanno riguardato casi in cui, nonostante un elevato tasso di irregolarità, il numero dei controlli non era stato incrementato (ES) e casi in cui le relazioni di controllo contenevano indicazioni o descrizioni incomplete delle verifiche svolte (IE).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.43. La Commissione riconosce che nel 2007, la Bulgaria ha ispezionato in loco il 10,1 % delle domande RPUS, ossia più del tasso minimo obbligatorio di controllo del 5 %; tuttavia avrebbe dovuto aumentare ancor più questa percentuale. La Bulgaria sta assicurando un seguito ai problemi individuati dalla Corte nel contesto del suo piano d'azione. Inoltre, la Commissione sta affrontando tali questioni nell'ambito della procedura di verifica della conformità.

Per quanto riguarda l'ammissibilità delle parcelle ispezionate, spetta allo Stato membro definire cosa deve intendersi per buone condizioni agricole (BCA). Secondo la definizione stabilita dalle autorità bulgare per l'esercizio 2007, per rispettare questa condizione non era richiesta alcuna produzione, presenza di animali o falciatura.

5.44-5.45. Analoghe carenze sono state riscontrate durante i controlli propri della Commissione e formeranno oggetto di un seguito nell'ambito delle procedure di verifica della conformità.

⁽²⁴⁾ In base a quanto indicato nel documento di lavoro della Commissione sull'aumento delle percentuali di domande di aiuto per superficie da controllare ove siano riscontrate irregolarità significative (DS/2006/24 rev 1).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

III) Sistemi per garantire l'applicazione e il controllo della condizionalità.

5.46. La condizionalità subordina i pagamenti diretti e taluni pagamenti di cui beneficiano i produttori di vino nell'ambito del FEAGA, nonché alcuni pagamenti a titolo del FEASR, al rispetto di norme relative all'ambiente, alla sanità pubblica, alla salute degli animali e delle piante, al benessere degli animali e al mantenimento dei terreni agricoli in buone condizioni agronomiche ed ambientali (BCAA). Le norme sono definite nei criteri di gestione obbligatori e nei principi relativi alle BCAA. Se un agricoltore non rispetta questi obblighi, i pagamenti in suo favore possono essere ridotti. L'audit della Corte ha verificato il recepimento nella legislazione nazionale delle disposizioni comunitarie e il rispetto delle disposizioni specifiche da parte dei beneficiari selezionati, valutando inoltre l'applicazione delle sanzioni nei casi di inottemperanza.

5.47. Per essere ammissibili all'aiuto, gli agricoltori devono svolgere un'attività agricola. Per attività agricola si intende la produzione, l'allevamento o la coltivazione di prodotti agricoli, comprese la raccolta, la mungitura, l'allevamento e la custodia degli animali per fini agricoli, nonché il mantenimento dei terreni in buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA).

5.48. Gli standard comunitari relativi alle BCAA ⁽²⁵⁾ prevedono tra l'altro misure appropriate contro l'erosione del suolo e per il mantenimento dei pascoli, per evitare la propagazione di vegetazione indesiderata sui terreni agricoli, e stabiliscono densità di bestiame minime e/o regimi adeguati. Gli Stati membri devono definire, a livello nazionale o regionale, requisiti minimi per le BCAA.

5.49. La Corte ha rilevato carenze relative alla definizione da parte degli Stati membri delle pratiche da applicare per mantenere il terreno in BCAA, al punto che a certi beneficiari viene corrisposto l'aiuto a titolo dell'RPUS o dell'RPUS senza che essi facciano nulla per il terreno in questione.

5.46. Il rispetto dei criteri di condizionalità da parte degli agricoltori non costituisce un criterio di ammissibilità. Gli agricoltori che non rispettano questi criteri sono autorizzati a ricevere i pagamenti diretti, ma i loro pagamenti vengono ridotti in funzione della gravità, della portata, della durata e della ripetizione dell'inottemperanza, come pure della negligenza o dell'intenzionalità del beneficiario interessato.

5.49. La Commissione ha affrontato la questione dell'attività agricola menzionata dalla Corte nel quadro della valutazione dello stato di salute. Essa ha proposto che gli Stati membri escludano dai regimi di pagamento diretti le persone fisiche o giuridiche la cui attività principale non sia l'esercizio di un'attività agricola o le cui attività agricole siano irrilevanti. Tuttavia, il Consiglio ha reso questa disposizione facoltativa per gli Stati membri [articolo 28, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 73/2009].

⁽²⁵⁾ Regolamento (CE) n. 1782/2003 ed in particolare l'allegato IV, successivamente abrogato e sostituito dal regolamento (CE) n. 73/2009.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Non c'è alcun obbligo per gli Stati membri di imporre il pascolo o la falciatura, come la Corte suggerisce negli esempi riguardanti il Regno Unito (Scozia), la Bulgaria e la Romania. Per quanto riguarda le BCAA, spetta allo Stato membro definirne i criteri nell'ambito delle condizioni minime fissate nel regolamento applicabile [regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio]. Questi criteri nazionali non dovrebbero creare un obbligo a produrre, che non sarebbe compatibile con le disposizioni dell'OMC.

Esempio

In Scozia, le autorità hanno accettato che l'aiuto RPU possa essere richiesto per terreni a pascolo magro (coperti principalmente da erbe di brughiera e felci) che non richiedono alcuna attività agricola o alcun lavoro da parte del beneficiario per il mantenimento in BCAA ⁽²⁶⁾. Di conseguenza, richiedenti che hanno acquistato diritti di valore elevato e non svolgono alcuna attività agricola affittano ogni anno, per determinati periodi, ampi tratti di terreno a canoni molto bassi (che variano, nei casi esaminati dalla Corte, tra i 2 ed i 18 euro/ettaro) al fine di attivare i diritti (il cui valore può ammontare anche a diverse centinaia di euro/ettaro). Tali terreni sono «mantenuti» naturalmente, spesso da cervidi selvatici, e la sola attività che viene svolta occasionalmente è la caccia.

In Bulgaria e Romania, sono stati concessi aiuti RPUS per i pascoli a beneficiari che non svolgevano alcuna attività di produzione o anche di solo mantenimento. La Corte ha potuto inoltre constatare che talune superfici erano abbandonate e coperte da arbusti e alberi.

Esempio

In seguito al disaccoppiamento dei pagamenti diretti, è sufficiente che la parcella agricola sia conforme alle BCA perché il beneficiario riceva l'aiuto. Entrambi gli Stati membri hanno stabilito i criteri per quanto riguarda il rispetto delle BCA; tuttavia, come consentito dal quadro comunitario, questi criteri non comprendono l'obbligo del pascolo o della falciatura (si veda anche la risposta della Commissione al punto 5.17).

⁽²⁶⁾ Gli obblighi di BCAA per i terreni a pascolo magro consistono nel divieto di certe attività quali l'intraprendere nuove opere di drenaggio, l'aratura, il disboscamento, ecc., ma non vi è alcun obbligo di sfruttare il pascolo o di falciarlo.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.50. Tali beneficiari non rientrano nella definizione di «agricoltori». In base alle norme comunitarie⁽²⁷⁾, «nessun pagamento è effettuato a favore di beneficiari per i quali sia accertato che hanno creato artificialmente le condizioni necessarie per ottenere i pagamenti in questione al fine di trarre un vantaggio contrario agli obiettivi del regime di sostegno».

5.51. Per quel che riguarda l'applicazione di sanzioni, il valore totale delle sanzioni in materia di condizionalità per le domande relative al 2007 è stato, per il FEAGA, di 17,5 milioni di euro. Per quanto concerne gli Stati membri che hanno formato oggetto di audit dei sistemi da parte della Corte, la percentuale media di richiedenti cui sono state inflitte sanzioni per mancato rispetto delle norme nell'ambito di entrambi i Fondi (FEAGA e FEASR) è stata pari al 27 %, variando da 0 % per la Romania all'86 % per la Slovenia.

5.52. I principali problemi riscontrati per gli organismi pagatori controllati riguardano sanzioni forfetarie dell'1 % applicate frequentemente per il mancato rispetto delle norme in materia di BCAA mentre, in generale, si richiede una riduzione pari al 3 % dei pagamenti (SI), e la mancanza di documenti giustificativi per il calcolo delle sanzioni BCAA (PL).

Sistemi relativi ai recuperi e alle rettifiche finanziarie*Le procedure di liquidazione dei conti attuate dalla Commissione*

5.53. 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.

5.50. La Commissione ha affrontato la questione della definizione di «agricoltori» menzionata dalla Corte nel quadro della valutazione dello stato di salute. Essa ha proposto che gli Stati membri escludano dai regimi di pagamento diretti le persone fisiche o giuridiche la cui attività principale non sia l'esercizio di un'attività agricola o le cui attività agricole siano irrilevanti. Tuttavia, il Consiglio ha reso questa disposizione facoltativa per gli Stati membri [articolo 28, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 73/2009]. Per quanto riguarda la questione menzionata dalla Corte, a norma della legislazione applicabile nel 2008, le persone fisiche o giuridiche che svolgono un'attività agricola o che mantengono le terre in buone condizioni agronomiche (BCA) sono autorizzate a ricevere i pagamenti RPUS.

5.51. Secondo le cifre di cui dispone la Commissione, pubblicate nella relazione annuale di attività per il 2008, nella UE-27 la percentuale media dei richiedenti controllati in relazione ad aiuti a titolo del primo e del secondo pilastro della PAC cui sono state inflitte sanzioni per inottemperanza è stata pari al 16,25 %.

5.52. La Commissione ha individuato carenze analoghe in alcuni Stati membri e assicura un seguito nel quadro della procedura di verifica della conformità.

5.53. I rimborsi della Commissione agli Stati membri sono definiti, sul piano giuridico, come pagamenti mensili e non come anticipi⁽²⁾.

⁽²⁷⁾ Articolo 29 del regolamento (CE) n. 1782/2003.

⁽²⁾ Articolo 14 del regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio, del 21 giugno 2005, relativo al finanziamento della politica agricola comune.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Liquidazione finanziaria

5.54. Il 29 aprile 2009, 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 principalmente su certificazioni di revisori esterni (organismi di certificazione). L'audit della Corte non ha individuato spese liquidate dalla Commissione che avrebbero dovuto essere rifiutate (disgiunte) nell'ambito delle decisioni di liquidazione finanziaria.

5.55. 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 di norma non controllano in loco le domande di aiuti comunitari. Le decisioni finanziarie non implicano pertanto che le spese «liquidate» siano scevre da pagamenti irregolari.

5.55. *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 forniscono un parere distinto sulla dichiarazione d'assicurazione fornita dai direttori degli organismi pagatori come pure un'analisi dell'efficacia dei controlli in loco e della precisione delle statistiche d'ispezione.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.56. La Commissione ha introdotto nuove norme per la presentazione dei debiti (conti dei debitori) per l'esercizio finanziario 2006 e le ha successivamente modificate, con effetto a decorrere dall'esercizio finanziario 2008 ⁽²⁸⁾. Tali modifiche devono essere attuate dagli organismi pagatori e richiedono un lavoro notevole in un arco di tempo ridotto; vi è il rischio, pertanto, che comportino inesattezze nei conti dei debitori. Sulla base dell'esame del lavoro degli organismi di certificazione e dell'analisi svolta su di esso da parte della Commissione, la Corte ribadisce i propri dubbi riguardo all'affidabilità dei conti dei debitori ⁽²⁹⁾. La Commissione ha evidenziato carenze, relativamente ai conti dei debitori, per un quarto degli organismi pagatori ⁽³⁰⁾ ed ha proposto rettifiche finanziarie ⁽³¹⁾ per un importo di circa 25,3 milioni di euro. Queste rettifiche rappresentano l'1,95 % circa dei 1 295 milioni di euro che devono essere recuperati alla fine dell'esercizio 2008. Anche se appena al di sotto della soglia di rilevanza del 2 %, esse indicano tuttavia che esiste un rischio di errori rilevanti a livello globale per i conti dei debitori.

5.56. *Le nuove regole e la loro modifica successiva mirano a migliorare la qualità delle relazioni degli Stati membri alla Commissione per tutelare al meglio gli interessi finanziari della Comunità. La Commissione ritiene che i cambiamenti siano stati introdotti con anticipo sufficiente da permettere agli organismi pagatori di adattarsi alle nuove esigenze e che pertanto non abbiano comportato rischi di dichiarazioni erronee nel registro dei debitori.*

La Commissione ha ottenuto sufficienti informazioni sui debitori ai fini della conformità e della contabilità. In nessun caso l'incidenza finanziaria si è rivelata sostanziale al livello contabile generale (e quindi per quanto riguarda la decisione).

Le correzioni di 25,3 milioni di EUR sono state proposte dalla Commissione in base alla sua valutazione delle informazioni fornite dagli organismi di certificazione nelle loro relazioni, e al suo calcolo dei tassi più probabili (e degli importi) di errore concernente gli organismi pagatori di debiti in particolare. La stessa logica è utilizzata per i debiti come per il trattamento (e l'eventuale correzione) di errori risultanti dalle verifiche sostanziali delle spese dei fondi.

Gli errori finanziari individuati vengono recuperati attraverso le ordinarie procedure contabili.

⁽²⁸⁾ Prima dell'esercizio finanziario 2006, gli Stati membri dovevano compilare la tabella 105 prevista dall'articolo 3, paragrafo 6 bis, del regolamento (CE) n. 296/96 della Commissione (GU L 39 del 17.2.1996, pag. 5), indicante il totale dei debiti alla fine dell'esercizio; per gli esercizi finanziari 2006 e 2007, gli Stati membri dovevano fornire le tabelle previste dall'articolo 6, lettera f), del regolamento (CE) n. 885/2006 della Commissione (GU L 171 del 23.6.2006, pag. 90), che operavano una distinzione tra FEAGA e FEASR e, per ciascun Fondo, tra procedimenti amministrativi e giudiziari; infine, dall'esercizio 2008, gli Stati membri devono presentare le tabelle, dette allegato III e allegato III bis di cui all'articolo 6, lettere h) ed i), del regolamento (CE) n. 885/2006 che opera una distinzione tra irregolarità e importi dovuti, che non sono, rispettivamente, né irregolarità né errori amministrativi.

⁽²⁹⁾ Relazioni annuali sull'esercizio finanziario 2006, paragrafo 5.61, e sull'esercizio finanziario 2007, paragrafo 5.44.

⁽³⁰⁾ Articolo 10 del regolamento (CE) n. 885/2006, in base al quale la Commissione comunica agli Stati membri i risultati delle proprie verifiche sulle informazioni fornite.

⁽³¹⁾ Rettifiche finanziarie ai sensi dell'articolo 11 del regolamento (CE) n. 885/2006.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Verifica di conformità

5.57. Le decisioni di conformità sono adottate successivamente allo svolgimento di verifiche supplementari, da parte della Commissione, sulle spese dichiarate dagli Stati membri. Esse riguardano una serie di esercizi ed hanno lo scopo 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» ⁽³²⁾.

5.58. In precedenti relazioni annuali, 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 forfetarie, impedisce di stabilire un valido collegamento tra gli importi così recuperati e l'effettiva entità dei pagamenti irregolari ⁽³³⁾. A causa della loro natura, tali limiti permangono anche nel 2008 e sono stati evidenziati nella risoluzione del Parlamento europeo relativa al discarico per l'esercizio 2007.

5.58. *Quelli che la Corte descrive come limiti sono inerenti al sistema istituito e non sono stati oggetto di obiezioni della Corte in occasione dell'adozione del regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio.*

La verifica della conformità è intesa a 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 a 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.

Le rettifiche finanziarie sono decise in base alla natura e alla gravità dell'infrazione, nonché al pregiudizio finanziario per la Comunità. L'importo è calcolato sulla perdita effettivamente causata o per estrapolazione. Se ciò non fosse possibile, vengono applicate sanzioni forfetarie che tengono conto della gravità delle carenze nei sistemi nazionali di controllo onde rispecchiare il rischio finanziario gravante sulla Comunità. La Commissione ritiene pertanto che vi sia un collegamento valido tra le sue rettifiche finanziarie e il livello dei pagamenti irregolari ai beneficiari finali.

L'utilizzazione di aliquote forfetarie è stata accettata dalla Corte di giustizia come conforme alle norme giuridiche che disciplinano l'esercizio di conformità e approvata, in determinate circostanze, dal Parlamento europeo nella sua risoluzione sul discarico del 2007 (punto 83).

⁽³²⁾ Articolo 31 del regolamento (CE) n. 1290/2005.

⁽³³⁾ Relazioni annuali sull'esercizio finanziario 2006, paragrafo 5.63, e sull'esercizio finanziario 2007, paragrafo 5.47.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Controlli effettuati dagli Stati membri nell'ambito del SIGC e relativi risultati

5.59. I risultati dei controlli SIGC trasmessi alla Commissione dagli organismi pagatori riguardano la legittimità e la regolarità delle domande di pagamento presentate dagli agricoltori e avrebbero dovuto essere verificati per la prima volta dagli organismi di certificazione nel 2007. La maggior parte degli organismi di certificazione non estende tuttavia il proprio lavoro ai beneficiari finali ai fini della verifica e della convalida delle statistiche SIGC. Inoltre, sebbene la Commissione si sia impegnata a convalidare tali statistiche, la copertura di questo settore risulta tuttora incompleta.

5.59. Gli organismi di certificazione sono stati invitati a controllare in loco un campione di almeno 10 ispezioni per ciascuna delle popolazioni (cioè 40 in totale se gestiscono ogni tipo di spesa) e a riconciliare le informazioni inserite nelle banche dati e nei registri di almeno 20 relazioni d'ispezione in loco per ciascuna serie di statistiche (ossia 60 in totale se gestiscono ogni tipo di spesa).

Un'analisi delle relazioni di certificazione ricevute indica che nel 75 % circa dei casi, le informazioni statistiche sugli aiuti diretti e lo sviluppo rurale sono state esaminate dagli organismi di certificazione per quanto riguarda la qualità dei controlli in loco sottostanti e la precisione delle statistiche stesse di controllo, sebbene il lavoro effettuato non fosse sempre esauriente come richiesto dalla Commissione (per la precisione delle statistiche di controllo per lo sviluppo rurale e la qualità dei controlli in loco per le misure dello sviluppo rurale non coperte dal SIGC, la copertura era del 60 % circa). In oltre il 90 % di questi casi (80 % per le misure di sviluppo rurale non coperte dal SIGC), gli organismi di certificazione hanno concluso positivamente sulla qualità dei controlli in loco e in circa il 65 % dei casi sulla precisione delle statistiche di controllo.

Tuttavia, la Commissione concorda circa il fatto che ulteriori miglioramenti possono e dovrebbero essere apportati e solleva regolarmente questo punto con gli Stati membri. Essa conclude, nonostante i margini di miglioramento, che queste statistiche costituiscono uno strumento valido per valutare la regolarità e la legalità delle spese agricole.

Settori Ambiente, Pesca e affari marittimi e Salute e tutela dei consumatori

5.60. 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 ha esaminato l'avviamento del Fondo europeo per la pesca per il periodo 2007-2013.

Approvazione dei programmi operativi nazionali e valutazione delle strategie nazionali di audit del Fondo europeo per la pesca

5.61. L'audit della Corte ha riguardato due dei sistemi di controllo interno della DG MARE, il primo dei quali concerneva l'approvazione dei programmi operativi del Fondo europeo per la pesca (FEP), mentre il secondo riguardava la valutazione delle corrispondenti strategie di audit. L'esistenza e la corretta esecuzione dei controlli chiave è stata verificata rispetto ai programmi ed alle strategie di audit per cui erano state finalizzate, nel corso del 2008, le relative procedure di approvazione o accettazione. Dall'audit della Corte non è scaturita alcuna osservazione specifica.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

5.62. Sulla base del proprio lavoro di audit, la Corte conclude che, ad eccezione dello sviluppo rurale ⁽³⁴⁾, i pagamenti relativi al gruppo di politiche per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2008 sono privi di errori rilevanti. Le spese per lo sviluppo rurale sono ancora inficiate da un livello di errori più elevato rispetto a quelle del FEAGA, anche se il livello stimato di errore è inferiore a quello degli anni precedenti.

5.63. In base al suo lavoro di audit, la Corte conclude che, per i settori oggetto del presente capitolo i sistemi di supervisione e controllo sono, per la maggior parte, parzialmente efficaci nel garantire la regolarità dei pagamenti ⁽³⁵⁾.

5.64. Come per gli esercizi precedenti, la Corte, basandosi sul livello di errori rilevato nei controlli delle operazioni e sulla propria valutazione dei sistemi, ribadisce che, in generale, il SIGC è un sistema di controllo efficace per limitare il rischio di errori o di spese irregolari. L'audit ha tuttavia constatato la necessità di apportare importanti miglioramenti per quanto concerne gli organismi pagatori selezionati in tre Stati membri (cfr. paragrafo 5.32).

5.65. L'audit della Corte ha mostrato che, riguardo ai regimi RPU e RPUS, le carenze da affrontare dovrebbero essere le seguenti:

- a) rimediare alle debolezze dei sistemi che causano errori relativi a dichiarazioni in eccesso di terreni o a inesattezze nel calcolo dei diritti, in particolare garantendo l'affidabilità delle banche dati;

5.62. La Commissione accoglie favorevolmente la valutazione globalmente positiva secondo la quale per l'insieme del gruppo di politiche, compreso il settore «agricoltura e sviluppo rurale», il valore stimato del tasso globale d'errore è leggermente inferiore alla soglia di rilevanza del 2 %. Essa condivide il punto di vista della Corte, che le spese per lo sviluppo rurale sono inficiate da un livello di errori più elevato, ma nota con soddisfazione che il tasso di errore sta diminuendo in questo settore.

5.63. Per i settori politici oggetto di questo capitolo, i risultati dei test di convalida della Corte sono relativamente stabili negli ultimi anni e si situano intorno alla soglia di rilevanza del 2 %. Questo conferma che, in generale, i sistemi di sorveglianza e di controllo sono efficaci.

5.64. La Commissione riconosce che vi sono carenze nel SIGC del Regno Unito (Scozia), ma non ritiene che esse rendano il sistema inefficace (si veda anche la risposta della Commissione al punto 5.32).

Le carenze per quanto riguarda il funzionamento del SIGC in Bulgaria e in Romania vengono affrontate nei piani d'azione dettagliati ed esaustivi che la Commissione ha imposto a entrambi gli Stati membri nel 2009 e formano oggetto di un seguito nell'ambito della procedura di verifica della conformità. Queste carenze sono state inoltre riferite in modo adeguato nella relazione annuale d'attività della DG AGRI del 2008.

5.65.

- a) La maggior parte delle debolezze citate dalla Corte è nota e forma oggetto di un seguito nel quadro della verifica di conformità. Gli Stati membri sono invitati a migliorare i loro sistemi e a collaborare più strettamente con i servizi della Commissione in merito a tali questioni.

⁽³⁴⁾ I pagamenti per lo sviluppo rurale rappresentano il 19 % circa di quelli relativi ai settori coperti dal presente capitolo.

⁽³⁵⁾ Ciò è prevalentemente dovuto ai sistemi di supervisione e controllo dello sviluppo rurale.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- b) rendere le norme più rigorose, affinché gli aiuti comunitari diretti non vengano erogati a richiedenti che non hanno utilizzato le superfici a fini agricoli o non le hanno attivamente mantenute in BCAA;

- c) fare in modo che i requisiti minimi relativi ai pascoli per la concessione degli aiuti diretti comunitari siano rispettati.

5.66. La Corte ribadisce inoltre che sono necessari ulteriori sforzi nel settore dello sviluppo rurale, per garantire il rispetto, da parte dei beneficiari, degli obblighi che ad essi incombono e per semplificare ulteriormente le norme e le condizioni applicabili.

5.67. È necessario, infine, adottare misure efficaci per risolvere i problemi individuati nei settori dell'ambiente, della pesca, nonché della salute e della tutela dei consumatori.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- b) La Commissione ha affrontato la questione della definizione di «agricoltori» citata dalla Corte nel quadro della valutazione dello stato di salute. Essa ha proposto che gli Stati membri escludano dai regimi di pagamento diretti le persone fisiche o giuridiche la cui attività principale non sia l'esercizio di un'attività agricola o le cui attività agricole siano irrilevanti. Tuttavia, il Consiglio ha reso questa disposizione facoltativa per gli Stati membri [articolo 28, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 73/2009].

La Commissione considera che il sistema attuale è adeguato e fornisce garanzie sufficienti che le terre sono gestite nel rispetto delle BCAA. L'introduzione di ulteriori regole complicate darebbe luogo a un sistema di controllo molto complesso, la cui esecuzione sarebbe onerosa e contraria agli sforzi di semplificazione della Commissione. Inoltre, avrebbe l'effetto concreto di reintrodurre una forma di accoppiamento.

- c) Le regole attualmente in vigore fissano le esigenze minime che gli Stati membri devono rispettare quando stabiliscono le loro BCAA. La Commissione verifica il rispetto di queste esigenze nel contesto della sua attività di verifica della conformità.

5.66. La Commissione nota con soddisfazione che il tasso di errore nel settore dello sviluppo rurale è in diminuzione e attribuisce questo, almeno in parte, al nuovo quadro normativo per il periodo di programmazione 2007-2013, che ha semplificato le regole e le condizioni e ha rafforzato i controlli. In particolare, il regolamento (CE) n. 1975/2006 prevede adesso una serie esauriente di regole di controllo per tutte le misure di sviluppo rurale, e la Commissione ha preso provvedimenti per assicurare l'esecuzione efficace ed efficiente di queste regole da parte degli Stati membri. La Commissione riconosce, tuttavia, che ulteriori sforzi sono richiesti in tale ambito.

5.67. La Commissione continua a dare il seguito previsto a tutti gli errori identificati dalla Corte e procederà, se del caso, ad applicare rettifiche finanziarie.

ALLEGATO 5.1

PARTE 1: PRINCIPALI CARATTERISTICHE DELLE VERIFICHE BASATE SU UN CAMPIONE DI OPERAZIONI

1.1 — Dimensione del campione

Esercizio	Numero di operazioni verificate
2008	204
2007	196

1.2 — Struttura del campione

Percentuale delle operazioni verificate per tipo	2008				2007
	FEAGA	SR	SANCO, ENV, MARE	Totale	
Pagamenti finali/intermedi	74 %	21 %	5 %	100 %	100 %
Anticipi	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Totale	74 %	21 %	5 %	100 %	100 %

1.3 — Frequenza e impatto stimato degli errori

Errori	2008				2007
	FEAGA	SR	SANCO, ENV, MARE	Totale	
Frequenza delle operazioni verificate inficiate da errori	28 % {42}	40 % {17}	64 % {7}	32 % {66}	31 % {61}
Frequenza degli errori quantificabili	54 % {30}	55 % {11}	24 % {4}	48 % {45}	49 % {39}
Impatto degli errori quantificabili: Il tasso di errore più probabile rientra nell'intervallo (*)	inferiore al 2 %				tra il 2 % e il 5 %

(*) La Corte distingue tre intervalli per il tasso di errore più probabile: inferiore al 2 %, tra il 2 % e il 5 %, superiore al 5 %.
Le cifre tra parentesi graffa rappresentano numeri assoluti.

1.4 — Tipologie di errori nel campione

Percentuale degli errori nelle operazioni verificate che riguardano:	2008				2007
	FEAGA	SR	SANCO, ENV, MARE	Totale	
Ammissibilità	5 %	15 %	18 %	10 %	18 %
Realtà	0 %	5 %	0 %	1 %	1 %
Precisione	50 %	35 %	12 %	40 %	31 %
Altro, senza impatto finanziario	45 %	45 %	70 %	49 %	50 %
Totale	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

PARTE 2: VALUTAZIONE GLOBALE DEI SISTEMI DI SUPERVISIONE E CONTROLLO

2.1 — Valutazione dei sistemi di supervisione e controllo selezionati — Elementi di monitoraggio SIGC — RPU/RPUS

Stato membro	Regime	Spesa (milioni di euro)	Procedure e controlli amministrativi per garantire la correttezza dei pagamenti, compresa la qualità delle banche dati	Metodologia di controllo in loco, selezione, esecuzione, controllo della qualità e comunicazione dei singoli risultati	Applicazione e controllo delle/a BCAA/ condizionalità (*)	Valutazione globale (**)
Belgio Vallonia	RPU	230	1, 2			
Regno Unito Scozia	RPU	579	1, 2, 3, 4		a	
Spagna Catalogna	RPU	178	1, 2, 5		b	
Slovenia	RPU	49	1			
Estonia	RPUS	40				
Bulgaria	RPUS	166	6, 7, 8	A, B, C	b	
Romania	RPUS	421	8, 9, 10		b	
Polonia	RPUS	1 123	11, 12		c	

(*) In base a quanto disposto dall'articolo 143 *ter*, paragrafo 6, del regolamento (CE) n. 1782/2003, i nuovi Stati membri non sono tenuti ad applicare i criteri di gestione obbligatori (condizionalità) sino al 31 dicembre 2008 (per la Bulgaria e la Romania sino al 31 dicembre 2011). Nei nuovi Stati membri è stato pertanto controllato solo il rispetto delle BCAA.

(**) La valutazione globale non può essere niente più che una valutazione delle procedure e dei controlli amministrativi.

	Efficace
	Parzialmente efficace
	Inefficace

- 1 Calcolo errato dell'aiuto nei casi in cui la superficie stabilita è insufficiente per attivare tutti i diritti dichiarati o in cui l'agricoltore non aveva dichiarato tutti i diritti di ritiro dalla produzione che deteneva.
- 2 Errata determinazione dei diritti da cedere alla riserva nazionale.
- 3 Superamento di 25,4 milioni di euro del sub-massimale scozzese, impossibilità di valutare il rispetto del massimale nazionale del Regno Unito a causa della non affidabilità della banca dati inglese.
- 4 Il SIPA contiene più di 12 000 parcelle di riferimento che si sovrappongono, che hanno causato, per le domande relative al 2007, doppi pagamenti per circa 15 000 ha.
- 5 Discrepanze tra la banca dati dei diritti regionale e quella centrale.
- 6 Nel SIPA non è registrata nessuna superficie ammissibile esatta.
- 7 La superficie ammissibile registrata nel SIPA è stata considerata inaffidabile e non ha avuto alcun effetto di contenimento sulla superficie ammessa per cui è stato pagato l'aiuto.
- 8 Domande presentate da una persona fisica o da una municipalità per terreni effettivamente coltivati da altre persone.
- 9 Numero notevole di rettifiche di domande senza applicazione di sanzioni.
- 10 Pagamenti doppi e in eccesso per 5 500 agricoltori.
- 11 Pagamenti di superfici in eccesso rispetto a quelle ammissibili registrate nel SIPA.
- 12 Vettorizzazione non completata per tutte le parcelle di riferimento.
- A Accettazione ai fini del pagamento di risultati del telerilevamento non verificati.
- B Non è stata raggiunta la percentuale obbligatoria per i controlli in loco.
- C Accettazione ai fini dell'RPUS di terreni non ammissibili.
- a Nessuna attività agricola e nessun mantenimento in BCAA sono stati richiesti per rilevanti superfici a pascolo magro ammesse all'RPUS.
- b Requisiti nazionali insufficienti di BCAA/condizionalità per i terreni erbosi.
- c Nessuna pista di audit per le sanzioni BCAA.

2.2 — Valutazione dei sistemi di supervisione e controllo selezionati — Sviluppo rurale

Stato membro	Procedure e controlli amministrativi per garantire la correttezza dei pagamenti, compresa la qualità delle banche dati	Metodologia di controllo in loco, selezione, esecuzione, controllo della qualità e comunicazione dei singoli risultati	Applicazione e controllo della BCAA/condizionalità	Valutazione globale
Repubblica ceca			N.A.	
Grecia				
Ungheria			N.A.	
Irlanda			N.A.	
Italia			N.A.	
Portogallo			N.A.	
Spagna				

	Efficace
	Parzialmente efficace
	Inefficace
N.A.	Non applicabile (pagamenti controllati non soggetti a condizionalità)

2.3 — Valutazione globale dei sistemi di supervisione e controllo

Valutazione globale	2008	2007

	Efficace
	Parzialmente efficace
	Inefficace

Osservazioni della Corte	Misure adottate	Analisi della Corte	Risposta della Commissione
Sviluppo rurale			
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) [paragrafo 5.15 (*)].	La Francia riconosce che il sistema attuale è imperfetto e intende crearne uno nuovo che permetta di riconciliare le banche dati dell'amministrazione con quelle delle banche. Una volta operativo, tale sistema faciliterà la tracciabilità del prestito dalla banca al beneficiario finale.	Il problema rilevato dalla Corte perdurerà almeno fino a quando il nuovo sistema non sarà pienamente operativo.	Questo punto è stato oggetto di un seguito da parte della Commissione. Lo Stato membro ha introdotto un nuovo sistema amministrativo che dal 2008 in poi permette di seguire più agevolmente i prestiti dalla banca fino al beneficiario finale. Inoltre, la Commissione ha analizzato i risultati di controlli recenti effettuati dallo Stato membro per determinare l'incidenza finanziaria nei periodi precedenti di programmazione.
Sviluppo rurale			
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 [paragrafo 5.32 (*)].	Nel 2008 non è stata intrapresa alcuna azione di rilievo per semplificare le norme che regolano le spese concernenti lo sviluppo rurale. La Commissione ritiene che, poiché le misure agroambientali sono per natura complesse, vi è solo una possibilità molto limitata di semplificarle senza metterle a rischio gli obiettivi (Relazione annuale di attività 2008 della direzione generale Agricoltura e sviluppo rurale, pag. 117).	La semplificazione di norme complesse, in particolare di quelle relative alle misure agroambientali, è tuttora auspicabile.	Le azioni concrete iniziate e/o previste sono: — una modifica del regolamento (CE) n. 1975/2006 al fine di chiarire ulteriormente certi punti e allineare meglio le sue norme a quelle applicabili nell'ambito del primo pilastro, — l'esercizio di semplificazione in corso, che ha dato luogo a una serie di proposte per la semplificazione anche per il secondo pilastro, — l'organizzazione di una procedura migliorata per discutere delle difficoltà incontrate dagli Stati membri nell'attuazione e nel controllo delle misure di sviluppo rurale, allo scopo di stimolare lo scambio e la condivisione di esperienze e di competenze tra gli Stati membri. Il risultato di queste riunioni potrebbe in seguito essere utilizzato per migliorare e aggiornare ulteriormente gli orientamenti esistenti, che possono a loro volta contribuire a migliorare la progettazione, l'attuazione e i controlli delle misure in causa.

Osservazioni della Corte	Misure adottate	Analisi della Corte	Risposta della Commissione
SIGC			
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 DG Agricoltura per il 2007 contiene ancora una riserva riguardante l'insufficiente attuazione del SIGC in Grecia.	Secondo la relazione annuale di attività del direttore generale della DG Agricoltura per il 2008, a partire dalla procedura per le domande relative al 2009, tutti gli elementi del SIGC in Grecia sono attuati e operativi e la riserva può essere revocata. Ciò lascia impregiudicate le procedure in corso per la verifica di conformità riguardanti i rischi finanziari derivanti da carenze nel SIGC per gli esercizi 2006-2008. Nel quadro di tali procedure, devono essere valutate, in particolare, le conseguenze delle persistenti carenze del SIPA-SIG.	Nel 2009 la Corte svolgerà un audit sull'RPU e sul SIGC/SIPA in Grecia.	<i>La Commissione controlla da vicino la situazione in Grecia. Una nuova missione di controllo della Commissione è prevista nell'autunno 2009.</i>
RPU			
L'audit ha rilevato carenze sistematiche nel calcolo dei diritti [5.22 (*)-5.26 (*)]. 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 (*)].	In generale, viene già dato seguito alle questioni esposte nelle relazioni annuali 2006 e 2007 nel quadro delle procedure di conformità.	Per quanto riguarda il massimale nazionale (Spagna), la Corte ha riscontrato, in alcuni casi, differenze fra i dati tenuti a livello nazionale e regionale, nonché una banca dati dei diritti che risultava incompleta, inesatta e non aggiornata (UK) [5.37 (**)]. La Corte ha anche rilevato errori sistematici di calcolo dell'aiuto quando i richiedenti dichiarano superfici inferiori ai diritti detenuti ed hanno diritti di valore differente [5.38 (**)].	<i>Per quanto riguarda il potenziale superamento del massimale del Regno Unito per l'attribuzione di diritti, vengono adottati provvedimenti nel quadro della procedura di verifica della conformità.</i> <i>Sul calcolo dei pagamenti, la Commissione è a conoscenza della situazione in Spagna, in Slovenia e nel Regno Unito; sono già stati presi provvedimenti nel quadro della procedura di verifica della conformità.</i> <i>Per quanto riguarda il Belgio, stando alle informazioni ricevute la procedura applicata per il calcolo degli aiuti nei casi citati dalla Corte ha portato a differenze nell'importo degli aiuti concessi che non hanno determinato alcuna perdita per il bilancio comunitario.</i>
Olio d'oliva			
L'impatto dell'esattezza del SIG oleicolo sull'integrazione nell'RPU del regime di aiuto alla produzione di olio d'oliva è stato confermato in Grecia e in Italia, ove quattro delle cinque operazioni RPU per l'olio d'oliva che sono state controllate contenevano errori, alcuni dei quali sono stati all'origine di pagamenti notevolmente superiori al dovuto [5.14, c) (*)].	Secondo la Commissione, nel 2007 e nel 2008 sono state applicate ulteriori rettifiche finanziarie sugli aiuti alla produzione di olio d'oliva.	La Corte ha rilevato nuovamente errori derivanti dal calcolo inadeguato dei diritti relativi alla produzione di olio d'oliva (Grecia).	<i>La Commissione conferma che le carenze menzionate dalla Corte formano oggetto di procedure di verifica della conformità.</i>

Osservazioni della Corte	Misure adottate	Analisi della Corte	Risposta della Commissione
Controllo ex-post			
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 (*)].	Per quel che riguarda le verifiche e le relazioni degli organismi pagatori sul seguito dato alle irregolarità potenziali, una valutazione è stata effettuata dagli organismi di certificazione nel 90 % dei casi (anche se il lavoro svolto non è stato così completo come richiesto dalla Commissione) e nel 74 % di essi la dichiarazione sul seguito dato dagli organismi pagatori è positiva.	Le rettifiche applicate dalla Commissione indicano che esiste un rischio di errori rilevanti a livello complessivo dei conti dei debitori. La Corte ribadisce pertanto i propri dubbi sull'affidabilità dei conti dei debitori.	<i>La Commissione ha ottenuto sufficienti informazioni sui debitori ai fini della conformità e della contabilità. In nessun caso l'incidenza finanziaria si è rivelata sostanziale al livello contabile generale (e quindi per quanto riguarda la decisione). Gli errori finanziari individuati vengono recuperati attraverso le procedure ordinarie di verifica della conformità.</i>
(*) Numero del paragrafo della relazione annuale della Corte dei conti sull'esercizio finanziario 2007. (**) Numero del paragrafo della relazione annuale della Corte dei conti sull'esercizio finanziario 2008.			

ALLEGATO 5.3

ORGANISMI PAGATORI — CONTI DISGIUNTI PER IL 2008

(milioni di euro)

Stato membro	Organismo pagatore	Conti disgiunti ⁽¹⁾		
		FEAGA	FEASR	STSR
Belgio	ALV	274	29	
Francia	ODARC		7	
Germania	Baden-Württemberg	421		
Germania	Bayern		127	
Germania	Brandenburg		47	
Germania	Niedersachsen		70	
Germania	Schleswig-Holstein		29	
Grecia	OPEKEPE	2 461	224	
Italia	ARBEA	102	18	
Malta	MRRA	2		3
Portogallo	IFAP	720	253	
Romania	PIAA	462		
Slovacchia	APA		98	
Spagna	Galicia		40	
Totale		4 442	942	3

⁽¹⁾ Conti che la Commissione ha ritenuto di non essere in grado di liquidare nelle sue decisioni del 29 aprile 2009, per ragioni attribuibili agli Stati membri interessati e che richiedono ulteriori indagini.

Fonte: Decisioni della Commissione 2009/366/CE, 2009/367/CE e 2009/373/CE (GU L 111 del 5.5.2009 e GU L 116 del 9.5.2009).

CAPITOLO 6

Coesione

INDICE

	<i>Paragrafi</i>
Introduzione	6.1-6.15
Caratteristiche specifiche delle politiche di coesione	6.2
Obiettivi e strumenti della politica	6.3-6.5
Come vengono spese le risorse	6.6-6.8
Sistemi di supervisione e di controllo	6.9-6.11
Rettifiche finanziarie	6.12-6.15
Regolarità delle operazioni	6.16-6.20
Efficacia dei sistemi	6.21-6.34
Sistemi relativi alla regolarità delle operazioni	6.23-6.28
Periodo 2000-2006	6.23
Periodo 2007-2013	6.24-6.28
Sistemi relativi ai recuperi e alle rettifiche finanziarie	6.29-6.34
Stati membri (periodo 2000-2006)	6.29-6.30
Supervisione da parte della Commissione (periodo 2000-2006)	6.31-6.34
Conclusioni e raccomandazioni	6.35-6.37
Conclusioni	6.35-6.36
Raccomandazioni	6.37

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

INTRODUZIONE

6.1. Il presente capitolo illustra la valutazione specifica della Corte relativa al gruppo di politiche in materia di Coesione, che comprende i settori 4-Occupazione e affari sociali e 13-Politica regionale ⁽¹⁾. La **tabella 6.1** fornisce informazioni dettagliate sulle attività in questione, sulla spesa per l'esercizio e sullo specifico tipo di gestione.

6.1. La Commissione osserva che le voci di bilancio 4 e 13 non si limitano alla politica di coesione. Comprendono il dialogo sociale, le pari opportunità, l'assistenza alla preadesione e le sovvenzioni operative alle agenzie europee.

Tabella 6.1 — Pagamenti per i settori 4 e 13 nel 2008

Titolo del bilancio	Settore	Descrizione	Pagamenti eseguiti nel 2008 (milioni di euro)	Modalità di gestione del bilancio
4	Occupazione e affari sociali	Spese amministrative	25,93	Centralizzata diretta
		Fondo sociale europeo	8 788,53	Concorrente
		Lavorare in Europa — Dialogo sociale e mobilità	56,63	Centralizzata diretta
		Occupazione, solidarietà sociale e uguaglianza di genere	105,14	Centralizzata diretta
		Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione	49,04	Concorrente
		Strumento di assistenza di preadesione	0,00	Decentrata
13	Politica regionale	Spese amministrative	15,64	Centralizzata diretta
		Fondo europeo di sviluppo regionale e altri interventi regionali	21 455,21	Concorrente
		Fondo di coesione (compreso ex-ISPA)	5 826,46	Concorrente
		Operazioni di preadesione connesse alle politiche strutturali	42,71	Decentrata
		Fondo di solidarietà	273,19	Concorrente
		Totale spese amministrative ⁽¹⁾		41,57
Totale spese operative		36 596,91		
Totale pagamenti per l'esercizio		36 638,48		
Totale impegni per l'esercizio		48 189,59		

⁽¹⁾ 1 L'audit delle spese amministrative viene presentato nel capitolo 11.

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 continuano per alcuni anni anche una volta terminato il periodo di programmazione. Il contributo dell'UE in materia di coesione assume la forma di un cofinanziamento. Il presente capitolo si focalizza principalmente sulle spese relative al periodo di programmazione 2000-2006; per il periodo di programmazione 2007-2013, sono stati effettuati, nel 2008, alcuni rimborsi (pagamenti intermedi) (cfr. paragrafo 6.8).

6.2. La Commissione sottolinea che le osservazioni della Corte si concentrano soltanto sui pagamenti a titolo del fondo strutturale e di coesione per il periodo 2000-2006, che rappresentano all'incirca il 68 % dei pagamenti per la politica di coesione nel 2008. Il finanziamento anticipato per il 2007-2013 ammontava al 32 %.

⁽¹⁾ Le spese per Sviluppo rurale e Pesca rientrano nei settori 5-Agricoltura e sviluppo rurale, e 11-Pesca.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Obiettivi e strumenti della politica

6.3. 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 a sviluppo 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 a una serie di «iniziative comunitarie» più specifiche concernenti, ad esempio, la cooperazione interregionale nell'UE, la rivitalizzazione urbana e la promozione delle pari opportunità nel mercato del lavoro.

6.4. I finanziamenti dell'UE provengono essenzialmente da due Fondi strutturali e dal Fondo di coesione ⁽²⁾:

- a) il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) sostiene gli obiettivi 1 e 2 finanziando 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;
- 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 di coesione sostiene il miglioramento dell'ambiente e delle infrastrutture di trasporto negli Stati membri il cui prodotto nazionale lordo pro capite è inferiore al 90 % della media comunitaria.

⁽²⁾ Nel 2008, questi tre Fondi hanno coperto il 97 % dei pagamenti nell'ambito dei titoli 4 e 13 del bilancio generale. Il restante 3 % è stato fornito dagli altri strumenti elencati nella **tabella 6.1**.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6.5. Per il periodo di programmazione 2007-2013, il FESR, il FSE e il Fondo di coesione perseguono tre obiettivi (convergenza, competitività regionale e occupazione, cooperazione territoriale europea). I programmi sono destinati a promuovere l'innovazione, l'imprenditorialità, l'occupazione e un'economia basata sulla conoscenza, nonché lo sviluppo delle economie regionali e la creazione di nuovi e migliori posti di lavoro.

Come vengono spese le risorse

6.6. I Fondi strutturali cofinanziano **progetti** nell'ambito di **programmi operativi** pluriennali. Anche gli Stati membri devono contribuire ai progetti finanziati. 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 infrastrutturale. Nel periodo 2000-2006, il Fondo di coesione aveva finanziato singoli progetti; nessun programma operativo era stato definito. Per tale periodo, i progetti a titolo del Fondo di coesione erano 1 170, per importi che variavano da 50 000 euro a oltre 1 miliardo di euro. Per tutti i fondi e le azioni di entrambi i settori indicati nella **tabella 6.1**, i rimborsi sono complessivamente ammontati, nel 2008, a 24,8 miliardi di euro.

6.7. Il cofinanziamento di un progetto da parte di un Fondo strutturale o del Fondo di coesione consiste, in generale, nel **rimborso** delle spese ⁽³⁾ a fronte di **dichiarazioni di spesa** compilate dai promotori del progetto, che vengono aggregate in domande di pagamento trasmesse alla Commissione dall'autorità di pagamento/certificazione ⁽⁴⁾. Il promotore, di norma, riceve un prefinanziamento, presenta una o più dichiarazioni di spesa intermedie, seguite, a compimento del progetto, da una dichiarazione finale di spesa.

6.8. I meccanismi di finanziamento per il 2007-2013 non sono stati sostanzialmente modificati rispetto a quelli del periodo precedente. L'avvio dei programmi è stato lento. I pagamenti dell'esercizio 2008 sono ammontati a 11,8 miliardi euro, di cui 11,7 miliardi rappresentano pagamenti di prefinanziamento.

6.8. *La Commissione considera importante la modifica apportata al meccanismo di finanziamento nel 2007-2013 perché ora la base del cofinanziamento è fissata a livello di asse prioritario. Questa semplificazione dovrebbe ridurre gli errori relativi ai tassi di cofinanziamento fissati a livello di progetto, che si sono verificati nei precedenti periodi di programmazione.*

⁽³⁾ A seconda del tipo e della complessità del progetto, le voci di spesa e le tipologie di costi che giustificano una richiesta di rimborso possono essere numerose.

⁽⁴⁾ I promotori dei progetti sono beneficiari 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 legittimità e della regolarità della spesa nell'ambito delle politiche di coesione compete in primo luogo agli Stati membri, ma è la Commissione ad assumersi la responsabilità ultima della corretta esecuzione del bilancio.

6.10. Il controllo dei progetti a titolo delle politiche di coesione si svolge a due livelli. Il primo corrisponde al sistema di controllo posto in essere 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.

6.11. I regolamenti relativi al nuovo periodo di programmazione 2007-2013 ⁽⁵⁾, hanno rafforzato le disposizioni relative alle attività di controllo e chiarito le responsabilità rispettive della Commissione e degli Stati membri. Le disposizioni relative all'audit sono state notevolmente migliorate. Gli Stati membri sono tenuti a sottoporre all'approvazione della Commissione una relazione di valutazione della conformità ed un parere, redatti da un organismo di controllo indipendente, per la descrizione dei sistemi di ciascun programma operativo, unitamente ad un documento sulla strategia di audit. Devono inoltre presentare relazioni di controllo annuali contenenti i risultati degli audit dei sistemi e dell'audit di un campione rappresentativo di operazioni, su cui si fonda il giudizio di audit annuale.

Rettifiche finanziarie

6.12. Nel campo della politica di coesione, le spese che non soddisfano le condizioni di finanziamento dovrebbero essere escluse dal finanziamento comunitario mediante l'applicazione delle procedure di rettifica finanziaria.

6.9. A norma dei regolamenti settoriali spetta agli Stati membri garantire la regolarità della spesa dichiarata alla Commissione per il cofinanziamento. 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.

6.11. Un'importante novità per il 2007-2013 è l'istituzione per ciascun programma di un organismo di controllo incaricato di verificare l'esistenza e il buon funzionamento del sistema di gestione e di controllo per l'intera durata del programma. La relazione di controllo annuale e il parere dell'organismo di controllo dovrebbero rafforzare notevolmente le garanzie fornite dai sistemi di controllo nazionali. L'organismo di controllo deve inoltre comunicare il tasso di errore riscontrato negli audit di campioni statistici delle operazioni.

⁽⁵⁾ 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).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

6.13. La responsabilità di effettuare le rettifiche finanziarie in riferimento a irregolarità di spesa certificate alla Commissione incombe, in primo luogo, agli Stati membri. Quando i sistemi di controllo nazionali rilevano errori in spese certificate, lo Stato membro deve intervenire per recuperare i pagamenti indebitamente corrisposti ai beneficiari finali e, se del caso, per stralciare dalla domanda di rimborso la spesa non ammissibile ⁽⁶⁾.

6.14. Se gli audit della Commissione rilevano che gli Stati membri non hanno rettificato le spese irregolari o che vi sono gravi insufficienze nei sistemi di gestione e controllo, la Commissione «sospende i pagamenti intermedi» ⁽⁷⁾ e richiede allo Stato membro di adottare misure per porre rimedio alle gravi insufficienze dei sistemi e/o di apportare rettifiche finanziarie. Se effettuano le rettifiche finanziarie richieste, gli Stati membri hanno la possibilità di sostituire le spese escluse con altre spese ammissibili.

6.15. Se lo Stato membro non attua le azioni correttive e/o le rettifiche finanziarie richieste, la Commissione può imporre rettifiche finanziarie mediante adozione di un'apposita decisione, che comporta una riduzione netta dei fondi disponibili.

REGOLARITÀ DELLE OPERAZIONI

6.16. La sintesi delle osservazioni sulla regolarità delle operazioni che sono alla base del finanziamento da parte dell'UE di progetti in materia di coesione è presentata nelle **tabelle 1.3 e 1.4** dell'**allegato 6.1**.

6.17. Nel 2008, ancora una volta, numerosi rimborsi a favore di progetti di coesione risultavano inficiati da errori: un numero notevole di progetti ha beneficiato infatti di rimborsi in eccesso. La percentuale dei progetti viziati da errori (cfr. paragrafi da 1.9 a 1.12) riscontrata nel campione statistico rappresentativo è del 43 % ⁽⁸⁾. La Corte calcola che almeno l'11 % ⁽⁹⁾ dell'importo totale rimborsato ⁽¹⁰⁾ non avrebbe dovuto essere versato.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6.13. *Spetta in primo luogo agli Stati membri rilevare le irregolarità prima della certificazione della spesa alla Commissione, e anche nella spesa certificata.*

6.17. *La Commissione osserva che la maggior parte dei progetti inficiati da numerosi errori quantificabili si concentra in tre soli Stati membri. Essa era già a conoscenza di carenze in cinque programmi su sei e aveva preso opportune misure correttive, comprese l'attuazione di piani d'azione e l'introduzione di procedure di sospensione. In questo quadro nel 2008 aveva adottato due decisioni relative a tre programmi.*

⁽⁶⁾ Queste rettifiche finanziarie sono comunicate dagli Stati membri alla Commissione come «revoche», «recuperi» o «recuperi pendenti».

⁽⁷⁾ Articolo 39, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio (GU L 161 del 26.6.1999, pag. 1).

⁽⁸⁾ Cfr. **allegato 6.1, tabella 1.3**. Nel 2007, tale percentuale era del 54 %.

⁽⁹⁾ Nel 2007, il dato corrispondente era dell'11 % (relazione annuale sull'esercizio finanziario 2007, paragrafo 6.27) e nel 2006 era pari al 12 % (relazione annuale sull'esercizio finanziario 2006, paragrafo 6.39).

⁽¹⁰⁾ Tale percentuale si riferisce ai 24,8 miliardi di euro di rimborsi menzionati nell'ultima frase del paragrafo 6.6.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione sottolinea inoltre che il 58 % degli errori, compresi gli errori di conformità, non è quantificabile e che molti di questi non avrebbero inciso sul rimborso della spesa, neanche se fossero stati individuati prima. È il caso per esempio dei ritardi nella pubblicazione degli avvisi di aggiudicazione dei contratti, delle carenze della pista di controllo o della pubblicità insufficiente a livello di progetto.

Sui 73 progetti inficiati da errori indicati nell'allegato 6.1 ce ne sono sei per i quali le circostanze individuate dalla Corte non sono tali, a giudizio della Commissione, da richiedere rettifiche finanziarie, quanto meno al livello proposto. In particolare, si tratta di quattro errori a livello di appalti pubblici, che contribuiscono al tasso di errore complessivo.

La Commissione rinvia anche alla risposta al punto 6.2.

6.18. Una parte importante del tasso di errore stimato è attribuibile a errori di ammissibilità, che costituiscono, nel campione di audit, la tipologia più comune di errori quantificabili. Essi sono stati riscontrati in 41 rimborsi controllati. Le cause degli errori di ammissibilità sono state le seguenti:

a) progetti o beneficiari che non soddisfano le condizioni di un determinato fondo;

b) grave inosservanza delle norme sugli appalti pubblici; e

c) inclusione di spese non rimborsabili.

6.18. *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 importante di irregolarità, ragion per cui ha concentrato su questo settore di rischio la sua attività di audit, prendendo anche altre misure (per esempio, orientamenti per gli Stati membri sui livelli di rettifica finanziaria da applicare). Tuttavia, la Commissione rinvia anche alla risposta al punto 6.17 relativa alla quantificazione di questi errori.*

Quasi l'80 % del tasso di errore stimato è riferibile alle prime due delle tre cause degli errori di ammissibilità sopra enunciate.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Esempi

- a) Nel caso di un progetto FESR, le spese dichiarate erano rappresentate solamente dall'acquisto di terreni. Tuttavia, in base alle norme di ammissibilità del FESR, l'acquisto di terreni non può rappresentare più del 10 % della spesa totale ammissibile. Nonostante ciò, l'autorità di gestione aveva approvato il rimborso per il progetto in questione. La dichiarazione di spesa per 25 milioni di euro non è ammissibile al cofinanziamento dei Fondi strutturali.
- b) Nel caso di un altro progetto FESR, la finalità perseguita era lo sviluppo di un sistema informatizzato. L'amministrazione aggiudicatrice aveva l'obbligo di esperire le procedure di gara appropriate per l'attribuzione di un contratto di servizi d'importo superiore ai 236 000 euro. Le autorità regionali, che erano il beneficiario finale di tale progetto, hanno stipulato direttamente un contratto con una società senza esperire alcuna procedura di gara, rendendo pertanto non ammissibile la spesa di 1,8 milioni di euro dichiarata per questo progetto.
- c) Le spese, per poter essere ammissibili, devono riferirsi alle operazioni cofinanziate. Per un progetto del FSE, la retribuzione di un amministratore, le fatture di diversi fornitori e alcuni acquisti di apparecchiature sono stati dichiarati a titolo del progetto, benché tali spese riguardassero anche altre attività del beneficiario. Per quanto riguarda gli acquisti di attrezzature, inoltre, è ammissibile solo l'ammortamento, mentre è stato dichiarato il prezzo integrale d'acquisto. L'importo dichiarato in eccesso ammonta quindi a 88 705 euro o il 13,5 %.

6.19. In due programmi operativi FESR inclusi nel campione di audit della Corte, le autorità nazionali hanno dichiarato sette progetti che erano stati finanziati, in origine, da fondi nazionali. Questi progetti erano già stati finalizzati prima di venire presentati ai fini del cofinanziamento comunitario per creare nuove spese aggiuntive o per sostituire spese non ammissibili. La Corte ha rilevato che tali progetti erano più facilmente soggetti a errori rispetto a quelli selezionati normalmente ⁽¹¹⁾. Essi non erano stati sottoposti dalle autorità nazionali a una efficace verifica ex ante per accertare il rispetto delle norme comunitarie in materia di finanziamento ⁽¹²⁾. Con l'approssimarsi della scadenza del periodo di programmazione 2000-2006, le autorità nazionali sono soggette a una maggiore pressione finalizzata all'assorbimento dei fondi comunitari impegnati. Ciò accresce il rischio che progetti non ammissibili possano essere rimborsati dal bilancio dell'UE.

6.19. Negli orientamenti della Commissione del 2005 si precisava che tali progetti potevano essere inclusi nei programmi solo se rispettavano tutte le condizioni previste, compresa la conformità ai criteri di selezione del programma, l'esecuzione dei controlli, la pubblicità, ecc. I rappresentanti della Commissione hanno ribadito l'importanza di questi requisiti alle autorità degli Stati membri durante le riunioni dei comitati di monitoraggio quando si è discusso dell'inclusione di questi progetti. In alcuni casi, quando la Commissione ha ritenuto che le condizioni previste non fossero rispettate, sono state apportate rettifiche finanziarie.

In quattro dei cinque casi giudicati del tutto inammissibili dalla Corte perché i progetti non erano operativi, la Commissione ritiene che le norme consentano una valutazione soltanto alla chiusura del programma. Se la situazione rimarrà invariata, i progetti non saranno cofinanziati. Nell'altro caso le autorità nazionali hanno accettato di ritirare il progetto.

⁽¹¹⁾ Cinque dei sette progetti erano totalmente non ammissibili al cofinanziamento e uno conteneva errori gravi.

⁽¹²⁾ Le specifiche norme di ammissibilità del fondo e altre norme comunitarie, quali quelle relative agli appalti pubblici dell'UE e agli aiuti di Stato.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Esempio

Un progetto del FESR ha finanziato la costruzione di tre torri di equalizzazione della pressione per una condotta idrica che distribuisce l'acqua proveniente da una diga locale. Esso è stato attuato nel periodo 2000-2004. La condotta non è mai stata utilizzata in quanto l'invaso della diga non è mai stato riempito d'acqua.

L'autorità di gestione sapeva che il progetto non poteva raggiungere gli obiettivi specifici prestabiliti e che era, pertanto, non ammissibile. Essa ha tuttavia deciso di includerlo nel programma operativo in sostituzione di un altro progetto respinto dalla Commissione. L'importo delle spese dichiarate alla Commissione per questo progetto era di 5,7 milioni di euro.

Esempio

La Commissione verificherà alla chiusura del programma se questo progetto è operativo e in caso contrario applicherà la necessaria rettifica finanziaria.

6.20. Il 58 % degli errori riscontrati nel campione di audit non è quantificabile e non viene perciò incluso nella stima del tasso di errore. La maggior parte di essi erano errori di conformità, ovvero:

- a) carenze nelle procedure di gara e di aggiudicazione;
- b) non rispetto delle norme in materia di pubblicità.

6.20.

Esempio

Nella procedura d'appalto di due contratti relativa a un progetto FESR, è stata utilizzata, per la valutazione delle offerte finanziarie, la formula dei prezzi medi. Questa formula penalizza le offerte più basse senza dare agli offerenti la possibilità di giustificarle.

Secondo la sentenza della Corte di giustizia europea (causa SECAP SpA, C-147/06), la suddetta pratica è discriminatoria.

Con tale pratica, inoltre, l'offerta selezionata può non essere quella con il prezzo più basso, il che, in certi casi, potrebbe essere in contrasto con la direttiva 93/37/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1993, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori⁽¹³⁾, in particolare per quanto riguarda la determinazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Esempio

La Commissione ha riscontrato questo tipo di errore nei suoi audit e ha preso, quando necessario, misure correttive.

⁽¹³⁾ GU L 199 del 9.8.1993, pag. 54.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

EFFICACIA DEI SISTEMI

6.21. Dal momento che il periodo di programmazione 2000-2006 sta giungendo al termine, la Corte ritiene che un'ulteriore valutazione completa dei sistemi di controllo 2000-2006 degli Stati membri non apporterebbe un valore aggiunto. Poiché per il periodo 2007-2013 non vi sono pressoché stati pagamenti intermedi (cfr. paragrafo 6.8), la Corte ha concentrato la sua valutazione su quella parte dei sistemi degli Stati membri destinata al trattamento degli errori rilevati e alla comunicazione delle rettifiche finanziarie alla Commissione.

6.22. La Corte ha inoltre preso in esame la supervisione sui sistemi di controllo degli Stati membri svolta dalla Commissione. Si è trattato di una duplice verifica. La Corte ha infatti esaminato:

- a) gli audit della Commissione relativi al funzionamento dei sistemi degli Stati membri per il periodo di programmazione 2000-2006; e
- b) l'approvazione, da parte della Commissione, della descrizione della struttura dei sistemi di controllo degli Stati membri per il periodo di programmazione 2007-2013. La Corte ha controllato, tra l'altro, l'approvazione da parte della Commissione delle valutazioni di conformità e delle strategie di audit predisposte dagli Stati membri per il periodo di programmazione corrente.

Sistemi relativi alla regolarità delle operazioni

Periodo 2000-2006

6.23. Nel 2007, la Corte aveva giudicato come parzialmente efficaci i sistemi di controllo degli Stati membri. Per quanto riguarda il 2008, non si sono registrate modifiche di rilievo del quadro normativo relativo ai sistemi di controllo degli Stati membri. Inoltre, il livello di errori riscontrato negli esercizi precedenti, e nel 2008, resta notevolmente al di sopra della soglia di rilevanza.

6.21. Il sistema che permette agli Stati membri di comunicare le correzioni finanziarie alla Commissione è stato notevolmente chiarito e rafforzato per il periodo 2007-2013 grazie alla designazione di un'autorità responsabile e alla preparazione di una tabella di rapportazione annuale [articolo 61 del regolamento (CE) n. 1083/2006 e articolo 20 del regolamento (CE) n. 1828/2006 della Commissione].

6.22. Oltre ai due elementi che caratterizzano la sua sorveglianza dei sistemi di controllo degli Stati membri presi in esame dalla Corte, il ruolo di supervisione della Commissione include un'ampia gamma di attività descritte nel piano d'azione per il rafforzamento della funzione di supervisione della Commissione nel contesto della gestione condivisa delle azioni strutturali [COM(2008) 97]. La Commissione rinvia altresì alla risposta al paragrafo 6.9.

6.23. La Commissione ritiene che nel 2008, grazie alle iniziative degli anni precedenti, e in particolare nel quadro del piano d'azione per il rafforzamento della funzione di supervisione della Commissione nel contesto della gestione condivisa delle azioni strutturali, siano stati ottenuti miglioramenti significativi nell'attuazione dei sistemi di controllo e di gestione di alcuni programmi.

Le direzioni generali Politica regionale e Occupazione, affari sociali e pari opportunità hanno esposto i risultati delle proprie valutazioni dell'effettivo funzionamento dei sistemi per 545 programmi nazionali nelle rispettive RAA per il 2008. Dall'esame delle cifre emerge una netta differenziazione:

- il 31 % dei sistemi funziona bene (31 % per il 2007),
- il 47 % funziona ma deve essere migliorato (carenze con impatto moderato) (26 % per il 2007),
- il 16 % funziona ma deve essere migliorato (carenze con impatto significativo) (29 % per il 2007),
- il 6 % è inefficace (14 % per il 2007).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Periodo 2007-2013

6.24. Per il periodo di programmazione 2007-2013 (come già esposto nel paragrafo 6.11), al fine di ridurre, sin dall'inizio, il rischio di errore nelle operazioni, sono stati introdotti nuovi elementi nei sistemi di controllo. Anteriormente al primo pagamento intermedio per un programma, o al più tardi 12 mesi dopo l'approvazione dello stesso, gli Stati membri devono sottoporre all'approvazione della Commissione la descrizione dei sistemi accompagnata da una valutazione di conformità formulata da un organismo di audit indipendente. Inoltre, entro nove mesi dall'approvazione del programma, le autorità di controllo devono anche presentare alla Commissione una strategia di audit.

6.25. L'audit della Corte indica che la Commissione ha espletato entro i termini previsti le sue procedure di approvazione sia per le valutazioni di conformità che per le strategie di audit. Le approvazioni delle descrizioni dei sistemi e le valutazioni di conformità sono state giustificate, e i rifiuti sono stati chiaramente basati sulle carenze della documentazione prodotta dagli Stati membri (incompleta e di conseguenza non conforme alle norme e/o di qualità non soddisfacente).

6.26. Alla fine del 2008, la Commissione aveva ricevuto descrizioni dei sistemi e valutazioni di conformità per 282 (65 %) dei 432 programmi approvati, e ne aveva approvate solo 88 (20 %). Nel 38 % dei casi, gli Stati membri avevano presentato in ritardo la documentazione che la Commissione doveva approvare.

6.27. Per quanto riguarda l'approvazione delle strategie di audit degli Stati membri, la situazione era simile. Alla fine del 2008, la Commissione aveva ricevuto le strategie di audit per 363 (84 %) dei 432 programmi approvati. Di queste, ne sono state approvate 206 (47 %). Gli Stati membri avevano trasmesso in ritardo i documenti nel 39 % dei casi.

6.28. I progetti 2007-2013 sono già in fase di attuazione. Le spese relative ai progetti vengono dichiarate dai beneficiari alle autorità nazionali, o dalle autorità nazionali alla Commissione, prima che siano stati approvati i sistemi di controllo⁽¹⁴⁾. A parere della Corte, vi è il rischio che l'approvazione tardiva delle descrizioni dei sistemi degli Stati membri, delle valutazioni di conformità e delle strategie di audit possa accrescere la probabilità che i sistemi di controllo non siano in grado di prevenire e individuare gli errori nella fase di avvio.

6.26. Al 30 giugno 2009 la Commissione aveva ricevuto relazioni di valutazione della conformità per l'88 % di tutti i programmi e le aveva approvate nel 48 % dei casi dopo averle esaminate entro le scadenze regolamentari.

6.27. Al 30 giugno 2009 la Commissione aveva ricevuto strategie di audit per il 91 % di tutti i programmi e le aveva approvate nell'85 % dei casi dopo averle esaminate entro le scadenze regolamentari.

6.28. La Commissione ha espletato le procedure di autorizzazione entro i termini stabiliti. Il rischio descritto dalla Corte riguarda i tempi per la presentazione e l'approvazione delle relazioni sulla valutazione della conformità e delle strategie di audit di cui ai regolamenti per i programmi 2007-2013. Secondo la Commissione il rischio è limitato perché i sistemi di controllo possono rispondere ai requisiti e funzionare efficacemente anche se le relazioni sulla valutazione della conformità non sono state ancora approvate. Ogni organismo di controllo dei programmi dovrà presentare alla Commissione le conclusioni dei risultati dell'audit di un campione rappresentativo di operazioni, riguardanti la spesa dichiarata nel 2008 e negli anni successivi, e un parere sul funzionamento dei sistemi.

Anche la Commissione ha tenuto conto di questo rischio nella sua strategia di audit per il 2009.

⁽¹⁴⁾ L'approvazione delle descrizioni dei sistemi e delle valutazioni di conformità costituisce un requisito preliminare ai fini del primo pagamento intermedio.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Sistemi relativi ai recuperi e alle rettifiche finanziarie**Stati membri (periodo 2000-2006)**

6.29. La Corte ha valutato i sistemi degli Stati membri per la registrazione e la rettifica degli errori rilevati dai vari controlli ex post nazionali, e la comunicazione alla Commissione delle rettifiche finanziarie. Ciò è stato fatto al fine di verificare l'affidabilità delle informazioni di cui dispone la Commissione sulle rettifiche finanziarie applicate dagli Stati membri. La Corte ha controllato se gli errori già individuati dai sistemi di controllo degli Stati membri vengano registrati in maniera accurata e completa a livello degli stessi Stati membri, se gli errori vengano rettificati entro termini ragionevoli e se queste rettifiche siano state registrate in modo appropriato ⁽¹⁵⁾ nei sistemi nazionali e comunicate alla Commissione ⁽¹⁶⁾.

6.30. La **parte 2** dell'**allegato 6.1** mostra che l'aspetto meno soddisfacente dei sistemi controllati relativi ai recuperi e alle rettifiche finanziarie, riguarda la comunicazione delle rettifiche alla Commissione. Essa è risultata insoddisfacente per quattro dei programmi operativi esaminati e parzialmente soddisfacente per altri sei. In alcuni casi, le informazioni sulle rettifiche finanziarie non erano state affatto fornite alla Commissione, mentre in altri non erano state presentate come previsto nelle istruzioni trasmesse dalla Commissione (direzione generale Politica regionale), e non era possibile stabilire se i dati comunicati fossero affidabili. Ciò significa che la Commissione non riceve informazioni complete e affidabili su tali rettifiche finanziarie da tutti gli Stati membri.

Supervisione da parte della Commissione (periodo 2000-2006)

6.31. La Corte ha esaminato le principali attività di supervisione esercitata dalla Commissione, che comprendono gli audit ex post effettuati da quest'ultima ⁽¹⁷⁾, e l'applicazione delle procedure di sospensione e rettifica finanziaria.

6.30. La Commissione osserva che 11 dei 16 sistemi sottoposti ad audit dalla Corte sono soddisfacenti o parzialmente soddisfacenti sotto tutti i punti di vista. La Commissione ha compiuto sforzi notevoli per migliorare la qualità dei dati forniti dagli Stati membri. Nel 2008 ha effettuato audit simili a quelli della Corte in 10 Stati membri nel quadro del piano d'azione della Commissione e continua la sua azione per migliorare la rendicontazione affinché siano disponibili dati completi e affidabili per tutti gli Stati membri. La Commissione rinvia altresì alle risposte ai punti 6.21 e 6.36.

6.31. La Commissione rinvia alle risposte ai punti 6.9 e 6.22.

⁽¹⁵⁾ Gli Stati membri devono presentare una relazione alla Commissione sulle rettifiche finanziarie da essi operate, distinguendo tra gli stralci e i recuperi effettuati e pendenti (come già esposto nel paragrafo 6.13).

⁽¹⁶⁾ La Corte non ha valutato l'efficacia degli Stati membri nell'individuare gli errori.

⁽¹⁷⁾ I risultati della verifica, da parte della Corte, del seguito dato a osservazioni formulate nelle relazioni di audit sono presentati sinteticamente nell'**allegato 6.2**.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6.32. Nel corso del 2008, la Commissione ha avviato 52 procedure formali di sospensione dei pagamenti e ha adottato 10 ⁽¹⁸⁾ decisioni di sospensione ⁽¹⁹⁾ relative al periodo 2000-2006. Di conseguenza, il volume delle rettifiche finanziarie, relative ai programmi 2000-2006, applicate nel 2008 per il FESR, il FSE e il Fondo di coesione, è cresciuto, passando dai 220 milioni di euro ⁽²⁰⁾ del 2007 a 1 169 milioni di euro ⁽²¹⁾ nel 2008 ⁽²²⁾. Nel corso del 2008, è stato effettivamente attuato il 60 % circa delle rettifiche finanziarie dichiarate (vale a dire che gli importi corrispondenti sono stati stralciati, rimborsati o disimpegnati). Il 94 % delle rettifiche finanziarie operate sono state effettuate dagli Stati membri stralciando spese non ammissibili che essi potevano sostituire dichiarando altre spese ammissibili. Ciò indica che gli Stati membri accettano di correggere da sé le irregolarità onde evitare una decisione della Commissione che comporta una riduzione netta dei fondi impegnati.

6.33. La Corte sottolinea che la pratica di sostituire spese non ammissibili con nuove spese (stralcio), senza una efficace verifica ex ante da parte degli Stati membri, non garantisce che tutte le spese irregolari verranno escluse dal finanziamento comunitario alla chiusura del programma.

6.34. Per quanto riguarda il «piano d'azione per rafforzare la propria funzione di supervisione nel contesto della gestione condivisa delle azioni strutturali» ⁽²³⁾, la Commissione dichiara di aver attuato 28 delle 37 azioni in esso indicate. Le cinque azioni più significative, che hanno un impatto potenziale sugli errori e che si riferiscono agli audit ex post, alle rettifiche finanziarie, alle sospensioni e ai piani di azioni correttive restano in corso, in quanto parte intrinseca e integrale delle responsabilità di controllo della Commissione. L'impatto del piano d'azione non può ancora essere valutato, in quanto gli errori impegnati negli esercizi precedenti influiscono ancora sulle spese rimborsate dalla Commissione.

6.33. Anche la Commissione ha considerato la questione di cui terrà conto in maniera particolare nella sua strategia per la chiusura dei programmi 2000-2006. La Commissione rinvia altresì alla risposta al punto 6.19.

6.34. La Commissione concorda sul fatto che l'incidenza del piano d'azione per il 2000-2006 non può essere ancora valutata nel suo complesso. Si è pertanto impegnata a presentare una relazione sui primi effetti del suo piano d'azione nel febbraio 2010.

Nella sua relazione finale sull'attuazione del piano d'azione [COM(2009) 42] la Commissione dimostra comunque che nel 2008 grazie al piano sono stati ottenuti importanti risultati, come l'adozione di dieci decisioni di sospensione e l'attuazione di 14 piani d'azione nazionali. Inoltre, sono state effettuate rettifiche per 1,527 miliardi di euro su domande cumulative di pagamento per il 2000-2006 (e domande finali per periodi precedenti), mentre stava per essere avviata la procedura per il recupero di altri 2,832 miliardi di euro.

⁽¹⁸⁾ Il dato corrispettivo per il 2007 è uno.

⁽¹⁹⁾ L'avvio di una procedura di sospensione rappresenta il primo passo, durante l'attuazione del programma, verso la possibile applicazione di una rettifica finanziaria da parte della Commissione. Se lo Stato membro non attua di sua iniziativa le azioni correttive e le rettifiche finanziarie richieste, la Commissione può sospendere i pagamenti e adottare una decisione di rettifica finanziaria.

⁽²⁰⁾ L'importo totale di 220 milioni di euro si riferisce a rettifiche finanziarie senza una decisione della Commissione.

⁽²¹⁾ 1 109 milioni di euro senza decisione della Commissione e 60 milioni di euro con decisione della Commissione.

⁽²²⁾ L'importo cumulativo delle rettifiche finanziarie relative al periodo 2000-2006 risultanti da azioni di supervisione della Commissione è di 3 313 milioni di euro.

⁽²³⁾ COM(2008) 97, approvato il 19 febbraio 2008 e relazione finale sull'attuazione COM(2009) 42/3.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Conclusioni

6.35. In base alle attività di audit svolte (cfr. paragrafo 6.17), la Corte conclude che i pagamenti (rimborso delle spese) per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2008 per il gruppo di politiche in materia di coesione presentano errori rilevanti.

6.36. La Corte ha constatato che i sistemi degli Stati membri per la rettifica degli errori rilevati dai controlli nazionali sono, nella maggior parte dei casi, almeno parzialmente efficienti.

Raccomandazioni

6.37. La Corte raccomanda alla Commissione di:

- a) focalizzare gli orientamenti forniti agli Stati membri sui settori più facilmente soggetti a errore – ovvero, sulle questioni di ammissibilità e sugli appalti;
- b) cercare di fare in modo che l'individuazione e la rettifica degli errori, comprese le procedure di recupero e la presentazione delle relazioni alla Commissione, funzionino efficientemente a livello degli Stati membri;
- c) proseguire gli audit fondati sul rischio per i programmi operativi, concentrandosi sugli aspetti e sui programmi più facilmente soggetti a errore;
- d) garantire l'applicazione rigorosa dei meccanismi correttivi ai programmi operativi per i quali si sono riscontrati problemi, verificando al tempo stesso che da tale processo non derivino nuovi errori.

6.35. La maggior parte degli errori significativi individuati dalla Corte si concentra in alcuni Stati membri. Nella maggior parte dei casi la Commissione era già a conoscenza delle carenze del sistema e nel 2008 aveva preso opportune misure correttive per questi programmi. Nel corso dello stesso anno l'attuazione del piano d'azione per rafforzare la funzione di supervisione della Commissione nel contesto delle azioni strutturali ha dato buoni risultati. Il potenziamento delle modalità di controllo per il periodo 2007-2013 e gli sforzi della Commissione per il suo avvio dovrebbero incidere sul tasso di errore nei pagamenti della Comunità per il nuovo periodo.

6.36. La Commissione osserva che la maggior parte dei sistemi di correzione sottoposti ad audit dalla Corte ha funzionato in maniera soddisfacente o quasi soddisfacente. Ritiene che vi sia stato un miglioramento dal punto di vista della disponibilità di elementi di prova in grado di comprovare il funzionamento effettivo dei meccanismi correttivi pluriennali. Compie sforzi notevoli per migliorare la qualità dei dati trasmessi dagli Stati membri e nel 2009 effettuerà nuovi audit in loco simili a quelli della Corte, come fatto nel quadro del piano d'azione del 2008.

6.37.

- a) La Commissione ha basato le azioni del suo piano d'azione per il 2008 su questa raccomandazione e proseguirà i suoi sforzi nel 2009. Ha fornito orientamenti su importanti questioni di ammissibilità, come gli investimenti generatori di entrate e le opzioni semplificate in materia di costi (tassi e importi forfetari), introdotte con le recenti modifiche relative al periodo 2007-2013. Ha infine organizzato seminari sugli appalti pubblici e continuerà a partecipare attivamente alla formazione delle autorità degli Stati membri.
- b) Nel 2008 la Commissione ha basato varie azioni del suo piano d'azione su questa questione. Proseguirà nel suo impegno e ha chiesto agli Stati membri di migliorare le procedure di recupero e notifica nel 2009 in vista della chiusura dei programmi 2000-2006.
- c) Nel 2008 la Commissione ha basato l'azione 1.1 del suo piano d'azione su questa raccomandazione. Nel 2009 perseguirà questo obiettivo, come indicato nella sua strategia di audit comune per i fondi strutturali 2009-2011.
- d) Nel 2008 la Commissione ha basato le azioni 8.1 e 8.2 del suo piano d'azione su questa raccomandazione e continuerà a verificare — fino alla chiusura ed anche in quella occasione — che le spese irregolari annullate siano sostituite da spese ammissibili.

ALLEGATO 6.1

PARTE 1: PRINCIPALI CARATTERISTICHE DELLE VERIFICHE BASATE SU UN CAMPIONE DI OPERAZIONI

1.1 — Dimensioni del campione

Esercizio	Numero di operazioni verificate
2008	170 (*)
2007	180

(*) I 170 rimborsi intermedi rappresentano 180 unità di campionamento. La Corte ricorre al campionamento per unità monetaria, in cui i rimborsi possono essere selezionati più di una volta qualora il valore monetario ecceda l'intervallo di campionamento.

1.2 — Struttura del campione

Percentuale delle operazioni verificate per tipo	2008				2007
	FSE	FESR	Fondo di coesione	Totale	
Pagamenti finali/intermedi	29 %	55 %	16 %	100 %	100 %
Anticipi	—	—	—	—	—
Totale	29 %	55 %	16 %	100 %	100 %

1.3 — Frequenza e impatto stimato degli errori

Errori	2008				2007
	FSE	FESR	Fondo di coesione	Totale	
Frequenza di: operazioni verificate inficiate da errori	18 % {9}	51 % {48}	59 % {16}	43 % {73}	54 % {97}
Frequenza di: errori quantificabili	44 % {4}	47 % {37}	21 % {4}	42 % {45}	43 % {63}
Impatto degli errori quantificabili: il tasso di errore più probabile rientra nell'intervallo (*)	Superiore al 5 %				Superiore al 5 %

(*) La Corte distingue tre intervalli per il tasso di errore più probabile: inferiore al 2 %, tra il 2 % e il 5 %, superiore al 5 %.
Le cifre tra parentesi graffa rappresentano il numero assoluto delle operazioni.

1.4 — Tipologie di errori nel campione

Percentuale degli errori nelle operazioni verificate che riguardano:	2008				2007
	FSE	FESR	Fondo di coesione	Totale	
Ammissibilità	22 %	46 %	16 %	38 %	34 %
Realtà	0 %	0 %	0 %	0 %	5 %
Precisione	33 %	10 %	10 %	12 %	18 %
Altro (conformità, non inficia il pagamento)	45 %	44 %	74 %	50 %	43 %
Totale	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

PARTE 2: VALUTAZIONE GLOBALE DEI SISTEMI DI SUPERVISIONE E CONTROLLO

2.1 — Valutazione dei sistemi di supervisione e controllo selezionati — Sistemi relativi ai recuperi e alle rettifiche finanziarie a livello di Stato membro

	Registrazione degli errori	Rettifica degli errori	Registrazione delle rettifiche	Comunicazione delle rettifiche alla Commissione	Comunicazione delle irregolarità all'OLAF
FESR — Grecia — Epiro					
FESR — INTERREG Germania/Polonia — Sistema tedesco					
FESR — INTERREG Germania/Polonia — Sistema polacco					
FESR — INTERREG Spagna/Portogallo					
FESR — Italia — Calabria					
FESR — Italia — Puglia					
FESR — Spagna — Andalusia					
FESR — Polonia — Competitività					
FESR — Portogallo — Accessibilità e trasporti					
FESR — Spagna — Obiettivo 1					
FESR — Regno Unito — Cornovaglia — Obiettivo 1					
FSE — Belgio — Hainaut					
FSE — Francia — Obiettivo 3					
FSE — Grecia — Competitività					
FSE — Paesi Bassi — Obiettivo 3					
FSE — Svezia — Obiettivo 3					

Legenda:

	Soddisfacente
	Parzialmente soddisfacente
	Insoddisfacente

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 della coesione			
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 2007, paragrafi 6.22-6.32; 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 Commissione sta attuando il piano d'azione; è stato comunicato che, nel 2008, sono state completate 28 delle 37 azioni. L'impatto delle azioni della Commissione potrà tuttavia essere valutato solo nei prossimi anni, quando saranno disponibili i risultati delle misure adottate.	<i>La Commissione si è impegnata a presentare una relazione sull'impatto iniziale del suo piano d'azione nel febbraio 2010.</i>
2. Dichiarazione di affidabilità 2006: seguito dato dalla Commissione alle osservazioni della Corte			
Nel 2006, 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 177 progetti controllati relativi al periodo di programmazione 2000-2006, 77 presentavano errori rilevanti. (Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2006, paragrafi 6.13-6.15 e 6.26-6.28)	La Commissione ha ulteriormente migliorato il seguito dato alle osservazioni di audit, che comprende anche la sospensione dei pagamenti e le rettifiche finanziarie.	La Corte ha esaminato il seguito dato dalla Commissione alle osservazioni scaturite da 20 audit espletati dalla Corte e contenute nella dichiarazione di affidabilità relativa all'esercizio 2006. L'analisi della Corte indica che è stato dato seguito a tutti i casi.	<i>La Commissione ha migliorato il monitoraggio e il seguito dei risultati degli audit, e in particolare delle osservazioni della Corte, grazie all'attuazione del suo piano d'azione 2008 per rafforzare la sua funzione di supervisione.</i>

Osservazione della Corte	Misure adottate	Analisi della Corte	Risposta della Commissione
3. Seguito dato alle principali osservazioni sull'attività di audit della Commissione			
Per la relazione annuale sull'esercizio 2006, sono stati valutati 15 audit svolti dalle direzioni generali Politica regionale (DG REGIO) e Occupazione, affari sociali e pari opportunità (DG EMPL). Poco più della metà di tali audit possedevano tutte le qualità di uno strumento di supervisione efficace. (Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2006, paragrafi 6.23 e 6.36, tabella 6.3. Cfr. anche relazione annuale sull'esercizio finanziario 2007, paragrafo 6.30)	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 (cfr. relazione annuale sull'esercizio finanziario 2007, risposta della Commissione al paragrafo 6.30)	La Corte ha selezionato, per la sua analisi del seguito dato, un nuovo campione di 15 audit svolti dalla Commissione e, oltre a prendere in esame il lavoro di audit, ha valutato la pista di audit e la documentazione inerente a questioni di rilievo. La Corte ha concluso che per questi 15 casi, la DG REGIO e la DG EMPL hanno applicato ragionevoli procedure di audit per valutare il funzionamento dei sistemi di gestione e controllo degli Stati membri. Tuttavia, sono necessari alcuni miglioramenti per quanto riguarda la documentazione del lavoro di audit svolto, con particolare riferimento alla completezza delle procedure di audit.	<i>La Commissione ritiene che nella maggior parte dei casi la documentazione fosse completa e si è impegnata a continuare ad applicare norme elevate in materia di accertamento della qualità e di documentazione.</i>

CAPITOLO 7

Ricerca, energia e trasporti

INDICE

	<i>Paragrafi</i>
Introduzione	7.1-7.10
Come vengono spesi i fondi	7.6-7.10
Regolarità delle operazioni	7.11-7.16
Efficacia dei sistemi	7.17-7.39
Sistemi inerenti alla regolarità delle operazioni	7.18-7.34
Verifiche documentali ex ante sulle dichiarazioni di spesa	7.18-7.20
Certificazione di audit per le dichiarazioni di spesa	7.21-7.27
La strategia di audit ex post della Commissione	7.28-7.34
Sistemi inerenti ai recuperi e alle rettifiche finanziarie	7.35-7.39
Conclusioni e raccomandazioni	7.40-7.42
Conclusioni	7.40-7.41
Raccomandazioni	7.42

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

INTRODUZIONE

7.1. Il presente capitolo espone la valutazione specifica, svolta dalla Corte, del gruppo di politiche «Ricerca, energia e trasporti», che comprende i settori 06-Energia e trasporti; 08-Ricerca; 09-Società dell'informazione e media; e 10-Ricerca diretta. La **tabella 7.1** contiene informazioni dettagliate sulle attività coperte, la spesa effettuata per l'esercizio interessato e la modalità di gestione utilizzata.

7.2. La politica dell'energia e quella dei trasporti sono intese a fornire alle imprese e ai cittadini europei dei sistemi di energia e di trasporto competitivi, a rendere la produzione e il consumo energetico più sostenibili, a creare le condizioni per garantire all'UE un approvvigionamento energetico e servizi di trasporto continuativi e affidabili, a migliorare la sicurezza energetica e dei trasporti e, infine, a diffondere su scala internazionale le politiche attuate dall'Unione per rendere i settori dei trasporti e dell'energia competitivi, sostenibili, affidabili e sicuri.

7.3. La politica in materia di ricerca è volta alla realizzazione dello Spazio europeo della ricerca (SER). Insieme alla realizzazione del mercato unico, il SER è fondamentale per l'attuazione della strategia di Lisbona per l'occupazione, la competitività internazionale, la riforma economica e la coesione sociale, in particolare attraverso la creazione di uno spazio di istruzione, formazione, ricerca e innovazione.

7.4. Le politiche europee concernenti la società dell'informazione e i media sono imperniate sull'iniziativa strategica comunitaria i2010, volta a sostenere l'innovazione e la competitività attraverso la ricerca e lo sviluppo di tecnologie dell'informazione e della comunicazione e a contribuire al rafforzamento del settore audiovisivo europeo.

7.5. La spesa per la ricerca diretta è destinata alla ricerca e alle attività ad essa collegate svolte dal Centro comune di ricerca dell'Unione europea (CCR), che è una direzione generale della Commissione. Obiettivo del CCR è fornire un sostegno scientifico e tecnologico, rivolto all'utente, per l'elaborazione, lo sviluppo, l'attuazione e il monitoraggio delle politiche dell'UE.

Tabella 7.1 — Ripartizione dei pagamenti per settore

Titolo di bilancio	Settore	Descrizione	Pagamenti 2008 (in milioni di euro)	Modalità di gestione del bilancio
6	Energia e trasporti	Spese amministrative ⁽¹⁾	128	Centralizzata diretta
		Trasporto interno, aereo e marittimo	278	Centralizzata diretta
		Reti transeuropee (TEN)	888	Centralizzata diretta
		Energie convenzionali e rinnovabili	72	Centralizzata diretta
		Energia nucleare	215	Centralizzata diretta
				Indiretta centralizzata
				Decentrata e congiunta
		Ricerca riguardante energia e trasporti (7° PQ)	108	Centralizzata diretta
		Completamento dei precedenti programmi quadro (5° PQ e 6° PQ)	92	Centralizzata diretta
8	Ricerca	Sicurezza e protezione degli utenti, nel settore trasporti ed energia	3	Centralizzata diretta
			1 784	
		Spese amministrative ⁽¹⁾	241	Centralizzata diretta
		7° PQ	2 223	Centralizzata diretta
		ITER	96	Indiretta centralizzata
		Completamento dei precedenti programmi quadro (5° PQ e 6° PQ)	1 836	Centralizzata diretta
		Altro	42	Centralizzata diretta
			4 438	
9	Società della informazione e media	Spese amministrative ⁽¹⁾	129	Centralizzata diretta
		7° PQ	749	Centralizzata diretta
		Media	82	Centralizzata diretta
		Programma Competitività e innovazione (CIP) e altri	141	Centralizzata diretta
		Completamento dei precedenti programmi	607	Centralizzata diretta
			1 708	
10	Ricerca diretta	Personale, costi di esercizio, investimenti ⁽²⁾	306	Centralizzata diretta
		7° PQ	38	Centralizzata diretta
		Passività storiche derivanti da attività nucleari pregresse	23	Centralizzata diretta
		Completamento dei precedenti programmi quadro (5° PQ e 6° PQ)	22	Centralizzata diretta
			389	

Totale spese amministrative

804

Totale 7° PQ ⁽²⁾

3 214

Totale programmi quadro precedenti

2 557

Totale Reti transeuropee

888

Totale altri programmi

857

Totale spese operative

7 516

Totale pagamenti per l'esercizio

8 320

Totale impegni per l'esercizio

9 157⁽¹⁾ L'audit delle spese amministrative è trattato nel Capitolo 11.⁽²⁾ Il Settimo programma quadro per la ricerca e lo sviluppo tecnologico (7° PQ) è il principale strumento comunitario per il finanziamento della ricerca nel periodo 2007-2013. Le spese pertinenti ai «precedenti programmi quadro» riguardano i pagamenti intermedi e finali erogati a favore dei progetti selezionati nell'ambito dei precedenti programmi quadro (ad es.: 6° PQ per il periodo 2002-2006 o 5° PQ per il periodo 1998-2002). Cfr. anche il paragrafo 7.6.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Come vengono spesi i fondi

7.6. Circa l'80 % delle spese operative a titolo di questo gruppo di politiche riguarda progetti di ricerca, nell'ambito di programmi quadro (PQ) pluriennali, che si avvalgono di una molteplicità di sistemi di finanziamento intesi a sostenere diverse aree tematiche e tipi di progetto.

7.7. La Commissione, in genere, eroga i pagamenti ai beneficiari senza che le autorità nazionali, regionali o locali degli Stati membri vengano coinvolte. A partire dal 2008, il contributo comunitario ad alcuni progetti di ricerca su grande scala, quale lo sviluppo della struttura ITER per la fusione nucleare, viene erogato attraverso imprese comuni. Si tratta di organismi comunitari che gestiscono finanziamenti forniti dalla Commissione e da altri partner, sia pubblici che privati.

7.8. I beneficiari possono essere istituti di ricerca, università, amministrazioni pubbliche, imprese o singoli cittadini. In genere i beneficiari, o i partner ⁽¹⁾ lavorano ad un progetto in forma di consorzio tra Stati membri o associati. Solitamente, i progetti si estendono su diversi anni. I finanziamenti vengono erogati attraverso una convenzione di sovvenzione con la Commissione. Gli importi delle sovvenzioni variano dai circa 20 000 euro versati a favore di singoli ricercatori, fino ai 30 milioni di euro per i progetti più importanti realizzati in collaborazione. Sebbene ci siano più di 15 000 beneficiari, i 240 maggiori destinatari ricevono circa il 50 % del totale dei pagamenti.

7.9. Un'altra importante categoria di spesa (circa il 12 % del totale) è costituita da progetti di grande portata riguardanti l'energia e i trasporti, all'interno del programma sulle reti transeuropee ⁽²⁾. 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 quelli relativi ai trasporti e all'energia, le sovvenzioni vengono generalmente erogate in più fasi: un anticipo alla firma della convenzione di sovvenzione, seguito da pagamenti intermedi e finali che rimborsano le spese ammissibili indicate dai beneficiari in dichiarazioni di spesa periodiche.

7.6-7.10. I programmi quadro di ricerca comprendono progetti complessi da un punto di vista tecnico e finanziario. L'ambiente di controllo è caratterizzato da un numero elevato di beneficiari, ciascuno con il proprio sistema di controllo.

La gestione dei programmi quadro di ricerca può essere suddivisa in quattro fasi distinte: valutazione delle proposte, selezione delle proposte e negoziazione del contratto, gestione del progetto e del contratto, audit finanziari e altri controlli ex-post.

Per ovviare al fatto che in molti casi gli errori dei beneficiari non possono essere individuati prima dell'erogazione dei pagamenti, la Commissione attua una strategia di controllo volta ad assicurare la legittimità e la regolarità dei pagamenti su base pluriennale basata sull'individuazione e sulla rettifica sistematica di qualsiasi errore che non sia stato possibile constatare prima dell'erogazione. Ciò è stato reso possibile dall'incremento delle attività di audit ex-post, che sono un elemento fondamentale della strategia di controllo, e dal recupero degli importi versati in eccesso ai beneficiari sottoposti ad audit.

Inoltre, per quanto riguarda il settimo programma quadro, sono state prese iniziative per rafforzare gli altri controlli. Le DG della ricerca hanno introdotto «procedure concordate» per migliorare i certificati di audit e la certificazione ex ante della metodologia contabile del beneficiario per quanto riguarda il ricorso ai costi medi del personale e/o il calcolo delle spese generali (compresi i costi indiretti).

Per quanto riguarda gli altri programmi contemplati dal presente capitolo, come le reti transeuropee e i fondi per lo smantellamento degli impianti nucleari, le loro strategie di controllo differiscono in varia misura da quella definita per il programma quadro di ricerca per tenere conto delle loro peculiarità.

⁽¹⁾ Ciascun progetto coinvolge in media circa 20 partner, sebbene il numero possa variare da 4 a 95. I partner possono partecipare a più progetti.

⁽²⁾ Nel 2008 si è trattato di 434 progetti, ancora in corso, nel settore dei trasporti (TEN-T) che hanno beneficiato, in media, di una sovvenzione di 16,43 milioni di euro e di 53 progetti, tuttora in attività, nel settore dell'energia (TEN-E), che hanno usufruito, in media, di una sovvenzione di 1,34 milioni di euro.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

REGOLARITÀ DELLE OPERAZIONI

7.11. I risultati delle verifiche sulle operazioni sono sintetizzati nell'**allegato 7.1 - Parte 1**. La Corte ha rilevato che 33 pagamenti, su un campione di 150, erano inficiati da errori. Non sono stati riscontrati errori nei 63 anticipi per il 7° PQ e nel pagamento intermedio controllati. Il tasso di errore più probabile identificato dalla Corte si colloca tra il 2 % e il 5 %.

7.12. La maggior parte degli errori riguarda il rimborso di spese non ammissibili attraverso pagamenti intermedi e finali a favore di progetti di ricerca a titolo del 6° PQ. In casi simili, la Commissione non ha rilevato l'inammissibilità dei costi prima di erogare il pagamento, oppure ha calcolato erroneamente l'importo ammissibile al rimborso.

7.13. Tali risultanze confermano quelle del programma di audit della Commissione e le riserve sull'esattezza delle dichiarazioni di spesa del 6° PQ espresse dai direttori generali delle DG ricerca nelle rispettive relazioni annuali d'attività.

7.14. Il tipo di errore riscontrato più frequentemente continua a essere il rimborso di spese indirette e per il personale non ammissibili. Spesso, infatti, il beneficiario non ottempera all'obbligo normativo di dichiarare le spese effettive sostenute nel corso del progetto, utilizzando in particolare tariffe erranee per calcolare le spese del personale assegnato al progetto, come dimostra l'esempio illustrato di seguito:

7.12-7.14. *La maggior parte degli errori si riscontra nelle dichiarazioni di spesa relative al personale e ai costi indiretti. In molti casi questi errori sono rilevabili soltanto con un audit presso la sede dei beneficiari. Per questo motivo, la Commissione ha messo a punto una strategia di controllo e ha sviluppato un'attività di audit ex-post. Le azioni correttive degli ultimi anni hanno contribuito a ridurre il tasso di errore. Per quanto riguarda il settimo programma quadro, sono state messe a punto nuove misure correttive, in particolare nel settore della certificazione di audit.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Esempio: Spese indirette e per il personale non ammissibili

Il campione di operazioni esaminato dalla Corte comprende un progetto del 6° PQ al quale hanno partecipato più di 30 partner in diversi Stati membri, che riguarda la ricerca e lo sviluppo di sistemi di trasporto. Il progetto ha durata pluriennale e gode di un finanziamento comunitario che ammonta a più di 10 milioni di euro.

La Corte ha controllato una dichiarazione di spesa presentata da uno dei partner e riguardante il periodo da gennaio a dicembre 2006, per la quale, nel 2008, la Commissione ha provveduto a un rimborso.

Le condizioni di ammissibilità standard contenute nella convenzione di sovvenzione stipulata tra la Commissione e il beneficiario stabiliscono che i costi ammissibili devono essere effettivi, economici e necessari all'attuazione del progetto. Inoltre, per poter essere ammissibili al rimborso, i costi devono essere registrati nella contabilità del partecipante (cioè il partner del progetto) e le procedure contabili usate devono permettere la riconciliazione diretta tra i costi sostenuti e le entrate percepite per l'attuazione del progetto e lo stato generale dei conti relativo alle attività generali globali del contraente.

Il beneficiario ha calcolato le spese per il personale da imputare al progetto sulla base di tariffe orarie pertinenti alle due categorie di personale assegnato al progetto (ingegnere principale/responsabile del progetto e ingegnere/tecnico). La Corte ha rilevato che le tariffe orarie utilizzate non riflettono i costi reali sostenuti dal beneficiario per l'esecuzione delle attività del progetto indicate nella convenzione di sovvenzione.

Gli auditor della Corte hanno ricalcolato i costi del personale sulla base dei costi salariali effettivi registrati nella contabilità del beneficiario. Dal calcolo è emerso che il beneficiario ha sovrastimato di oltre 13 000 euro le spese per il personale del progetto. Il ricalcolo suddetto rende necessaria anche una riduzione proporzionale dei costi ammissibili indiretti da imputare al progetto.

In totale, il beneficiario ha sovrastimato i costi ammissibili per un importo di oltre 16 000 euro e la Commissione ha erogato un rimborso non dovuto di valore leggermente superiore a 8 000 euro (a un tasso di cofinanziamento del 50 %).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Esempio

In questo caso specifico la Commissione procederà alla necessaria compensazione nel prossimo periodo di riferimento ma desidera comunque sottolineare che questo tipo di errore poteva essere individuato soltanto con un audit ex-post.

Nel quadro del sesto programma quadro, i costi di un progetto devono essere «determinati in base ai normali principi contabili» del partecipante. Secondo l'interpretazione dei servizi della Commissione, questa disposizione permetteva il ricorso ai costi medi (purché fossero rispettati gli altri requisiti di ammissibilità), se ciò rientrava nei normali principi contabili del partecipante. Comunque, non era chiaro fino a che punto si potesse accettare una variazione tra costi medi e costi effettivi del personale impegnato sul progetto.

Nell'ambito del settimo programma quadro, i costi medi sono ammessi se non differiscono in modo significativo dai costi effettivi. Per questo motivo, la Commissione ha permesso di approvare certificati di partecipanti che prevedevano il ricorso ai costi medi del personale (cfr. risposta ai paragrafi 7.6-7.10 e 7.27).

In questo modo gli errori nelle dichiarazioni relative al costo medio del personale dovrebbero diminuire.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

7.15. La Corte ha rilevato altri errori significativi:

- a) un rimborso erogato a un beneficiario del 6° PQ che non è stato però in grado di comprovare che le spese dichiarate erano state effettivamente sostenute e che le attività importanti pertinenti al progetto avevano realmente avuto luogo;
- b) un errore di immissione dei dati nella tabella di calcolo della Commissione per un rimborso intermedio a titolo del 6° PQ, che non è stato riscontrato nel corso delle procedure di approvazione del pagamento. Il 76 % del pagamento corrisposto al beneficiario è stato quindi versato indebitamente;
- c) il rimborso erogato a un beneficiario per un importo rilevante di spese di subappalto relative a un progetto a titolo del 5° PQ, senza l'indispensabile approvazione preliminare della Commissione;
- d) per un progetto TEN-T, il rimborso di spese sostenute al di fuori del periodo ammissibile indicato nella convenzione di finanziamento tra la Commissione e il beneficiario.

7.16. La Corte ha inoltre verificato il seguito dato a precedenti osservazioni, come illustrato nell'**allegato 7.2**, e ha riscontrato che la Commissione ha intrapreso azioni correttive riguardo agli errori riportati nella DAS 2006, sebbene con un certo ritardo. Per quanto riguarda i ritardi nei pagamenti, la Corte rileva che la Commissione ha notevolmente migliorato la propria performance nel 2008, per quanto riguarda l'erogazione tempestiva dei pagamenti ai beneficiari.

EFFICACIA DEI SISTEMI

7.17. Le risultanze della valutazione della Corte riguardo all'efficacia dei sistemi di supervisione e controllo sono sintetizzate nell'**allegato 7.1 - Parte 2**. La Corte si è concentrata sul 6° PQ, che rappresenta l'82 % dei pagamenti intermedi e finali inclusi nel campione 2008, concludendo che i sistemi sono stati parzialmente efficaci nell'assicurare la regolarità delle operazioni.

7.15.

- a) *I problemi relativi a questo beneficiario erano già stati rilevati dal sistema di controllo della Commissione ed erano in via di soluzione prima della pubblicazione dell'audit della Corte.*
- b) *Le misure di controllo applicate dalla Commissione sono intese ad evitare nei limiti del possibile questo tipo di errore. Nel caso specifico, la Commissione ha preso misure correttive recuperando l'importo nei successivi periodi di riferimento.*
- c) *In effetti, al momento del pagamento queste spese non erano state ancora approvate. La Commissione si è accorta del problema prima di procedere all'erogazione finale e ha pertanto chiesto nuovi elementi di prova al contraente. Tenuto conto delle informazioni supplementari ottenute, ha ritenuto di disporre di elementi sufficienti per procedere al pagamento.*
- d) *Si è trattato di un errore formale dovuto a un errore di trascrizione della Commissione. In sostanza le spese erano giustificate.*

7.16. La Commissione prende atto con soddisfazione delle osservazioni positive della Corte sul seguito degli audit e sulla tempestività dei pagamenti. In entrambi i settori sono stati compiuti sforzi notevoli e i risultati sono stati già osservati nel 2008. La Commissione continuerà a monitorare attentamente le questioni.

7.17. La Commissione attua una strategia di controllo volta ad assicurare la legittimità e la regolarità dei pagamenti su base pluriennale. Per il sesto programma quadro l'obiettivo della strategia è assicurare che alla fine del quarto anno di attuazione (2010) il tasso di errore residuo sia inferiore alla soglia di rilevanza del 2 %. Questo obiettivo è riesaminato ogni anno per tenere conto della natura, della frequenza e dell'importo degli errori riscontrati, nonché di considerazioni sul rapporto costi/benefici.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Sistemi inerenti alla regolarità delle operazioni***Verifiche documentali ex ante sulle dichiarazioni di spesa***

7.18. Le verifiche documentali ex ante consistono principalmente in controlli di natura contabile e aritmetica delle dichiarazioni di spesa eseguiti dalla Commissione prima di erogare i rimborsi. In alcuni casi, i controlli possono includere la verifica di singole voci di spesa basata su informazioni supplementari, quali fatture o buste paga, richieste al beneficiario.

7.19. La Corte ha esaminato le linee guida e le procedure, nonché le disposizioni vigenti presso la direzione generale Società dell'informazione e media (DG INFSO), in materia di presentazione di relazioni e monitoraggio delle verifiche documentali ex ante. Essa ha inoltre verificato il funzionamento delle verifiche per 30 operazioni ⁽³⁾.

7.20. L'audit non ha riscontrato alcuna debolezza specifica e ha confermato che i controlli funzionano come dovuto. La Corte osserva che, sebbene le verifiche documentali permettano di individuare carenze di base nelle dichiarazioni di spesa, molti altri errori possono essere rilevati solo attraverso controlli svolti presso i beneficiari. Tale limite delle verifiche documentali deve essere compensato da altre componenti dei sistemi di supervisione e controllo (certificazione di audit e audit ex post).

Certificazione di audit per le dichiarazioni di spesa

7.21. Se la convenzione di sovvenzione lo richiede ⁽⁴⁾, le dichiarazioni di spesa dei beneficiari presentate ai fini del rimborso devono essere accompagnate da un certificato di audit rilasciato da un revisore indipendente. Il revisore attesta di avere la ragionevole garanzia che le spese dichiarate sono conformi ai criteri di ammissibilità.

7.22. Per quanto concerne le 39 operazioni controllate presso il beneficiario, per le quali era stato fornito un certificato, la Corte ha provveduto a confrontare quest'ultimo con i risultati delle proprie verifiche. In 17 casi (43 %), la Corte ha rilevato errori nelle dichiarazioni di spesa sulle quali era stato espresso un giudizio senza riserve da parte del revisore incaricato della certificazione prima della presentazione ai fini del rimborso.

7.22. La Commissione condivide i timori della Corte sull'esattezza dei certificati di audit del sesto programma quadro, che non assicurano del tutto la garanzia supplementare inizialmente prevista sulla legittimità e sulla regolarità delle dichiarazioni di spesa. È chiaro comunque che questo strumento ha contribuito in maniera significativa alla prevenzione e alla correzione tempestiva degli errori, garantendo una diminuzione del tasso di errore nel sesto programma quadro rispetto al quinto.

⁽³⁾ 14 casi nel campione selezionato per i test di convalida, cui si aggiungono altri 16 casi selezionati.

⁽⁴⁾ Nell'ambito del 6° PQ, ciascun partner all'interno di un progetto dovrebbe fornire almeno un certificato di audit che copra l'intera durata del progetto. Il certificato è sempre obbligatorio quando il contributo comunitario richiesto da un partner supera i 750 000 euro per uno specifico periodo di riferimento.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.23. Nella maggior parte di questi casi, il revisore incaricato non ha identificato alcuni costi ammissibili sovradichiarati, in particolare nelle categorie dei costi indiretti e per il personale, che sono le principali fonti di errore nelle dichiarazioni di spesa dei beneficiari (cfr. paragrafo 7.14).

7.24. Questa constatazione è in linea con i risultati del precedente esercizio e con le risultanze esposte nel capitolo 10. Essa conferma che la Commissione deve continuare a fornire assistenza e orientamenti ai beneficiari e ai revisori incaricati della certificazione, al fine di migliorare l'affidabilità di questo controllo ⁽⁵⁾.

Certificazione ex ante delle metodologie applicate dai beneficiari per la determinazione dei costi nell'ambito del 7° PQ

7.25. La Commissione ha cercato di semplificare le procedure attraverso la riforma del sistema di certificazione di audit nell'ambito del 7° PQ. L'innovazione principale consiste nell'abolire l'obbligo di fornire certificati per le dichiarazioni di spesa intermedie, grazie all'introduzione della certificazione ex ante delle metodologie applicate dai beneficiari per la determinazione dei costi.

7.26. Oltre a ridurre l'onere amministrativo che grava sui beneficiari, tale metodo è inteso a promuovere l'uso di metodologie corrette per la determinazione dei costi e a ridurre quindi, il livello di errore nelle dichiarazioni di spesa.

7.27. Tuttavia, la Commissione non ha ancora definito chiaramente i criteri necessari a valutare se le metodologie utilizzate dai beneficiari per la determinazione dei costi siano conformi alla normativa. Alla fine del 2008, questo nuovo tipo di certificazione ex ante era stato approvato solo in un caso.

La strategia di audit ex post della Commissione

7.28. L'altra componente fondamentale del sistema di controllo della Commissione per la spesa in materia di ricerca è il programma degli audit finanziari ex post (cioè successivi al rimborso) presso i beneficiari. Gli audit vengono svolti da revisori della Commissione e da società di revisione esterne sotto il controllo della Commissione. Scopo degli audit ex post è la rilevazione e la correzione degli errori che i controlli precedenti non hanno impedito o rilevato.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

7.23-7.24. Per migliorare la situazione, nel settimo programma quadro la certificazione di audit è stata adattata.

La certificazione di audit del settimo programma quadro si basa su «procedure concordate», in base alla quale il revisore che rilascia il certificato applica procedure predefinite e presenta su tale base una relazione sugli elementi fattuali. Le linee guida per i beneficiari e i revisori figurano sul sito web Cordis (<http://cordis.europa.eu/>), cfr. anche 7.33. Questo approccio dovrebbe garantire una diminuzione degli errori di interpretazione delle norme di ammissibilità da parte dei revisori rispetto al sesto programma quadro ed è un passo ulteriore verso il miglioramento del sistema di controllo.

7.25-7.26. La certificazione della metodologia per i costi indiretti e del personale è stata introdotta per semplificare le procedure per i beneficiari di più sovvenzioni i cui sistemi potrebbero offrire sufficienti garanzie sulla conformità delle metodologie applicate alle disposizioni della convenzione di finanziamento. Questa certificazione è facoltativa.

7.27. Non è facile definire criteri per valutare la metodologia contabile. La Commissione ha precisato i criteri di certificazione ex ante della metodologia contabile per i beneficiari che tengono conto dei costi medi del personale in una sua decisione del 23 giugno 2009 [C(2009) 4705].

Dopo un inizio incerto, nel 2009 il numero di certificazioni della metodologia valutate è aumentato.

⁽⁵⁾ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2007, paragrafi 7.31, 7.33 e 7.43, lettera c).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

7.29. Nel 2008, le direzioni generali del settore ricerca della Commissione ⁽⁶⁾ hanno continuato a incrementare la loro attività di audit ex post, conformemente alla strategia comune di audit ex post all'interno del 6° PQ, introdotta nel 2007. Essa prevede audit ex post più approfonditi ed è intesa ad aumentare la garanzia sulla regolarità della spesa a titolo del 6° PQ, che rappresenta il 42 % della spesa totale per i programmi quadro sulla ricerca nel 2008.

7.30. La Corte ha esaminato i progressi compiuti dalla Commissione nell'attuazione della strategia rispetto agli obiettivi principali, vale a dire:

- a) aumentare la copertura di audit;
- b) incrementare la coerenza e l'uniformità delle attività di audit ex post delle direzioni generali che si occupano di ricerca;
- c) mettere in opera un nuovo sistema informatico, centralizzato e informatizzato, per la gestione degli audit, nonché uno strumento per la loro condivisione;
- d) migliorare il procedimento della certificazione di audit; e
- e) garantire un approccio comune da parte delle direzioni generali che si occupano di ricerca nei contatti con le società di revisione esterne incaricate di espletare audit per conto della Commissione.

7.31. Nel 2008, la copertura della spesa offerta dagli audit ex post è aumentata considerevolmente (cfr. **grafico 7.1**), in risposta a critiche precedentemente espresse dalla Corte. Il numero di audit completati è aumentato da 432, alla fine del 2007, a 1 084 alla fine del 2008.

7.32. Le DG che si occupano di ricerca utilizzano stabilmente un approccio coerente riguardo agli audit ex post, sforzandosi di coordinare e monitorare da vicino l'attuazione della strategia di audit. Tuttavia, la distribuzione delle attività presso le varie DG del settore ricerca e l'assenza di un sistema informativo gestionale integrato rendono più difficile il coordinamento, in particolare per il monitoraggio del seguito dato ai risultati di audit.

7.31. La Commissione prende atto delle osservazioni favorevoli della Corte sull'aumento della copertura di audit.

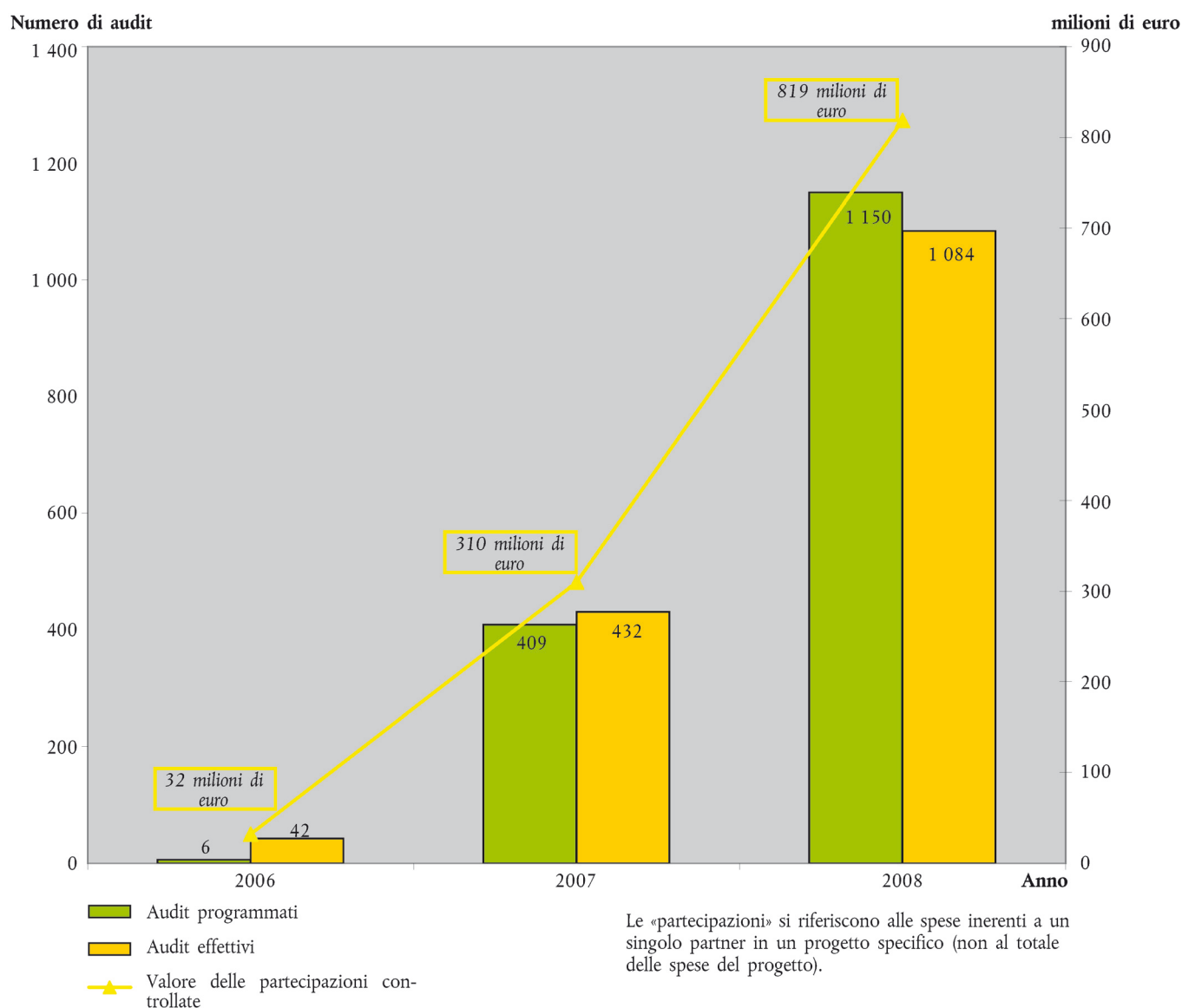
7.32. La Commissione apprezza le osservazioni positive della Corte sull'approccio coerente e uniforme adottato dalle DG della ricerca sull'attuazione della strategia comune di audit.

La mancanza di uno strumento informatico dedicato non impedisce di per sé il coordinamento. Un alto livello di coordinamento è assicurato dai gruppi di lavoro interdipartimentali nelle DG della ricerca. Le riunioni mensili dedicate alle relazioni sintetiche degli audit rappresentano un buon esempio di questa efficace cooperazione (cfr. anche 7.34).

L'Agenzia esecutiva di ricerca e l'Agenzia esecutiva del Consiglio europeo della ricerca saranno integrate in queste attività di coordinamento nel 2009.

⁽⁶⁾ Direzioni generali Ricerca (RTD), Società dell'informazione e media (INFSO), Energia e trasporti (TREN) e Imprese e industria (ENTR).

Grafico 7.1 — Attuazione della strategia comune della Commissione in materia di audit ex post



OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

7.33. La strategia di audit ex post della Commissione è volta a migliorare il procedimento della certificazione di audit fornendo un maggiore sostegno sia ai beneficiari che ai revisori incaricati della certificazione. Malgrado l'impegno profuso dalla Commissione per migliorare le istruzioni fornite e diffondere le migliori prassi, nel 2008 i problemi precedentemente osservati dalla Corte persistevano (cfr. paragrafo 7.22).

7.34. Il comune approccio adottato nei confronti delle società di revisione esterne è rafforzato dall'introduzione di riunioni mensili dedicate a relazioni di sintesi degli audit e dall'applicazione di procedure di controllo della qualità per le relazioni di audit.

7.33. Le nuove iniziative sviluppate nell'ambito del settimo programma quadro, come la certificazione ex ante della metodologia e la certificazione dei costi medi del personale, che sono intese ad evitare pratiche non corrette nelle dichiarazioni di spesa e sono state oggetto di una vasta campagna di comunicazione, dovrebbero ridurre ulteriormente la portata dei problemi riscontrati dalla Corte (cfr. anche il paragrafo 7.23).

7.34. L'osservazione della Corte conferma che le DG della ricerca hanno sviluppato una collaborazione efficace con i revisori esterni (cfr. risposta al paragrafo 7.32).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Sistemi inerenti ai recuperi e alle rettifiche finanziarie

7.35. La maggior portata degli audit ex post fornisce alla Commissione una base più ampia per l'adozione di misure correttive e per una maggiore garanzia sulla legittimità e regolarità della spesa.

7.36. Sono state programmate, o sono in corso di attuazione, ulteriori misure correttive basate sulla selezione dei beneficiari di maggior rilievo e sulla successiva estrapolazione delle osservazioni di audit di natura sistemica ai contratti non controllati presso gli stessi beneficiari sottoposti a audit.

7.37. L'importante aumento dell'attività di audit comporta un incremento significativo del carico di lavoro, legato all'utilizzo dei risultati di audit (estrapolazione degli errori, applicazione di rettifiche, recuperi e sanzioni). Inoltre, ciò richiede un importante sforzo di coordinamento tra le DG del settore ricerca.

7.38. Nel luglio 2007, la DG INFSO ha istituito una rete interna di agenti di collegamento per gli audit ex post che si occupano dell'attuazione dei risultati di audit. Nel settembre 2008, la DG RTD ha creato una nuova unità incaricata dei recuperi. Essa ha emanato degli orientamenti riguardo all'attuazione dei risultati di audit destinati ai responsabili di progetto interni alla direzione generale.

7.39. Tuttavia, alla fine del 2008, la Commissione aveva avviato solo un limitato numero di recuperi, come illustrato nel **grafico 7.2**, e non aveva ancora comminato alcuna sanzione ⁽⁷⁾, nonostante una delle principali misure correttive introdotte nel 2002 ⁽⁸⁾, all'inizio del 6° PQ, prevedesse l'instaurazione di un ampio sistema di sanzioni.

7.39. *Come constatato dalla Corte, il costante incremento delle attività di audit influisce notevolmente sul carico di lavoro delle DG e rende necessari un maggiore coordinamento e la definizione di un sistema globale di controllo interno per assicurare il seguito delle raccomandazioni di audit attraverso l'emissione di ordini di riscossione o la compensazione degli importi nei pagamenti successivi, nonché il risarcimento del danno (cfr. nota 7).*

Alla fine del 2008 le procedure di gestione necessarie per attuare la strategia di controllo pluriennale erano ampiamente predisposte.

⁽⁷⁾ Oltre a procedere al recupero dei fondi, la Commissione ha il diritto di chiedere un indennizzo (liquidazione dei danni) qualora venga accertato che il beneficiario ha sovradichiarato spese ammissibili ricevendo, di conseguenza, un contributo ingiustificato dalla Comunità. I beneficiari che contravvengono ripetutamente agli obblighi contrattuali possono essere inoltre soggetti a sanzioni.

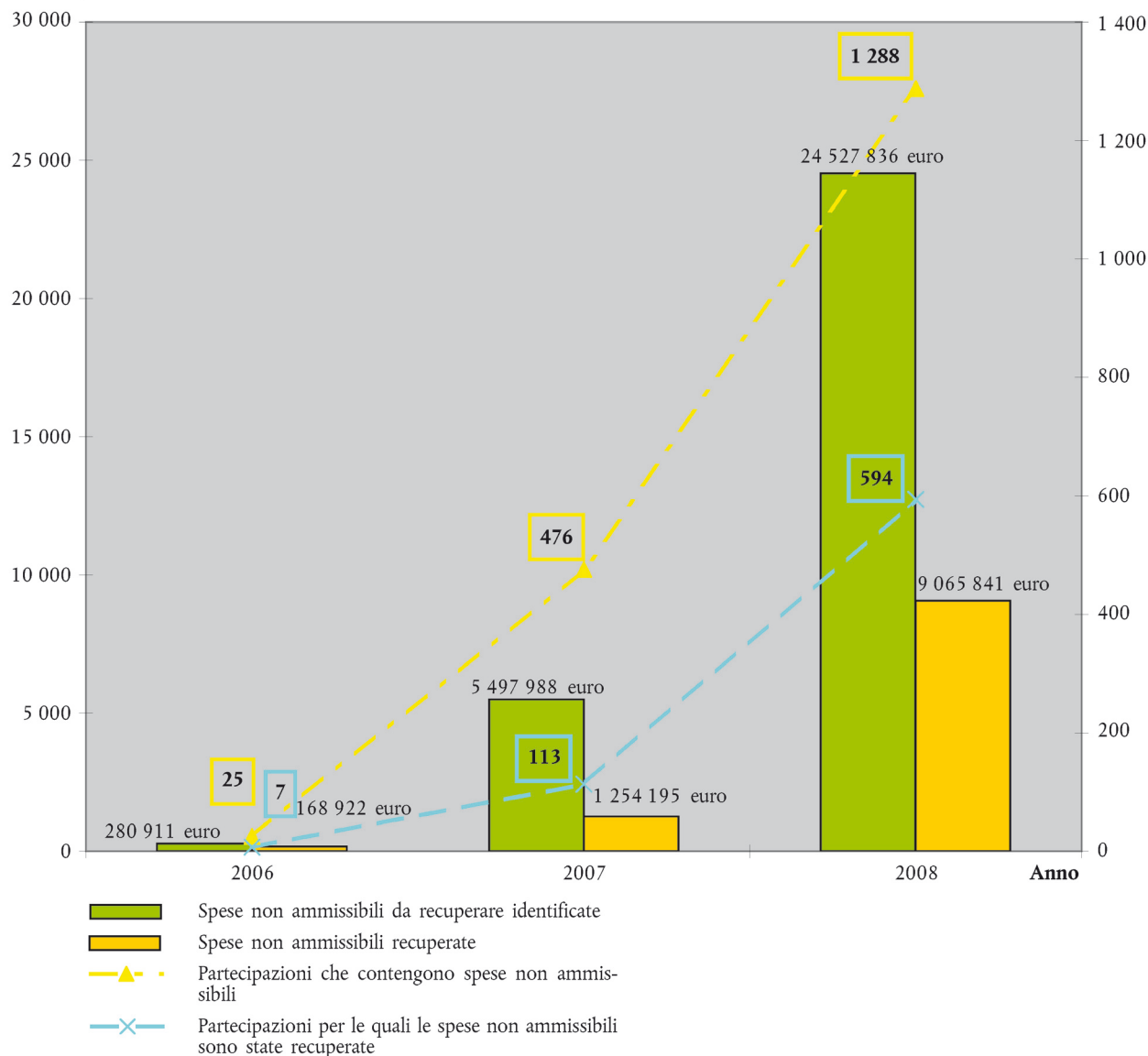
⁽⁸⁾ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2007, paragrafo 7.23.

Grafico 7.2 — Attuazione di rettifiche finanziarie in seguito ad audit

Valore delle spese non ammissibili

(1 000 euro)

Numero di partecipazioni



OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Conclusioni

7.40. La Corte, basandosi sul lavoro di audit espletato, conclude che i pagamenti eseguiti per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2008 per il gruppo di politiche in materia di ricerca, energia e trasporti presentano errori rilevanti. Il tasso di errore più probabile si colloca tra il 2 e il 5 %.

7.40. La Commissione continuerà a prodigarsi a favore di un livello di errore residuo che porti ad una DAS positiva per questo gruppo di politiche.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

7.41. Basandosi sul lavoro di audit espletato, la Corte ritiene che i sistemi di supervisione e controllo per il gruppo di politiche in oggetto siano parzialmente efficaci nel garantire la regolarità dei pagamenti.

Raccomandazioni

7.42. Negli ultimi anni, la Commissione ha potenziato i propri sistemi di controllo e semplificato le norme che disciplinano il finanziamento dei progetti di ricerca. Tali misure hanno contribuito a ridurre il livello di errore per questo gruppo di politiche. Al fine di continuare in questa direzione positiva, la Commissione dovrebbe:

- a) assicurare la rigorosa applicazione dei controlli, in particolare migliorando l'affidabilità dei certificati di audit e attuando in maniera efficace la propria strategia di audit ex post, imponendo sanzioni, se del caso, e procedendo tempestivamente a recuperi o aggiustamenti in caso di rimborso ingiustificato delle spese dichiarate;
- b) semplificare ulteriormente le norme in materia di finanziamenti per il prossimo programma quadro nel campo della ricerca (8° PQ), conformemente al recente documento della Commissione sulla razionalizzazione delle norme finanziarie⁽⁹⁾, pur mantenendo l'obiettivo di un sistema di controllo efficace in termini di costi e sufficiente a fornire una ragionevole garanzia circa la regolarità della spesa.

7.42. *La Commissione accetta le raccomandazioni della Corte.*

- a) *La Commissione si rende perfettamente conto dell'importanza di un sistema efficace di controllo e si adopera costantemente per il suo miglioramento. Sono stati già compiuti sforzi notevoli per migliorare la gestione della politica di ricerca entro i limiti del quadro giuridico e finanziario applicabile. La Commissione proseguirà nell'applicazione rigorosa dei controlli.*
- b) *La Commissione riconosce che sarebbe auspicabile semplificare ulteriormente le norme finanziarie nell'ottavo programma quadro e mantenere un sistema di controllo efficace. Continuerà a semplificare e migliorare l'attuazione del bilancio per accompagnare il suo piano di risanamento conformemente alla sua comunicazione su come «razionalizzare le norme finanziarie e accelerare l'esecuzione del bilancio per contribuire alla ripresa economica». Proseguirà il suo lavoro sul rapporto costo/efficacia dei sistemi di controllo e proporrà livelli di rischio di errore tollerabili per la ricerca ed altri settori nel 2010.*

⁽⁹⁾ Comunicazione della Signora Grybauskaitė alla Commissione, d'intesa con il presidente [SEC(2009) 477 def. dell'8.4.2009].

ALLEGATO 7.1

PARTE 1: PRINCIPALI CARATTERISTICHE DELLE VERIFICHE BASATE SU UN CAMPIONE DI OPERAZIONI

1.1 — Dimensioni del campione

Esercizio	Numero di operazioni verificate
2008	150
2007	180

1.2 — Struttura del campione

Percentuale delle operazioni verificate, per tipo	2008								2007	
	5° PQ	6° PQ	7° PQ	TEN	Smantellamento nucleare ⁽¹⁾	Altro	Totale			
Anticipi ⁽¹⁾	—	—	42 %	3 %	1 %	3 %	49 %	74	33 %	59
Pagamenti intermedi e finali ⁽²⁾	1 %	33 %	1 %	3 %	3 %	3 %	44 %	65	61 %	109
Pagamenti non destinati a progetti ⁽³⁾	—	—	—	1 %	—	6 %	7 %	11	6 %	12
Totale	1 %	33 %	43 %	7 %	4 %	12 %	100 %		100 %	

⁽¹⁾ 74 anticipi: 63 7° PQ, 5 TEN, 2 smantellamento nucleare (erogati direttamente al beneficiario), 2 Agenzia esecutiva per l'energia intelligente, 1 Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura, 1 Agenzia spaziale europea (Galileo).

⁽²⁾ 65 pagamenti intermedi e finali: 1 - 7° PQ, 50 - 6° PQ, 2 - 5° PQ, 4 - TEN, 4 smantellamento nucleare (erogati a fondi internazionali di sostegno allo smantellamento), 2 Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura, 1 fondo di ricerca carbone e acciaio, 1 fattura per contratto di fornitura di servizi all'interno del programma TSI.

⁽³⁾ 11 pagamenti non destinati a progetti: es.: fatture per servizi e forniture, pagamenti a uno strumento di garanzia sui prestiti per progetti TEN-T, sovvenzione per il meccanismo di finanziamento con ripartizione del rischio del 7° PQ, sovvenzione per il funzionamento destinate alle agenzie di ricerca e all'impresa comune ITER.

⁽⁴⁾ Programma gestito in maniera congiunta dalla Commissione (DG TREN) e dalla Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS).

1.3 — Frequenza e impatto stimato degli errori

Errori	2008							2007
	5° PQ	6° PQ	7° PQ	TEN	Smantellamento nucleare	Altro	Totale	
Frequenza delle operazioni verificate inficiate da errori:	100 % {2}	44 % {22}	—	30 % {3}	67 % {4}	12 % {2}	22 % {33}	48 % {86}
Frequenza degli errori quantificabili:	50 % {1}	91 % {20}	—	20 % {1}	0 % {0}	67 % {2}	68 % {24}	44 % {61}
Impatto degli errori quantificabili: Il tasso di errore più probabile è compreso nell'intervallo ⁽¹⁾	tra il 2 % e il 5 %							tra il 2 % e il 5 %

⁽¹⁾ La Corte distingue tre intervalli per il tasso di errore più probabile: inferiore al 2 %, tra il 2 % e il 5 %, superiore al 5 %.

Le cifre tra parentesi graffa indicano il numero assoluto di operazioni.

PARTE 2: VALUTAZIONE COMPLESSIVA DEI SISTEMI DI SUPERVISIONE E CONTROLLO

2.1 — Valutazione dei sistemi di supervisione e controllo selezionati

Sistema interessato	Controllo chiave interno (Commissione)			Controlli chiave interni nelle amministrazioni nazionali	Valutazione globale
	Controlli documentali prima del pagamento	Certificazione di audit	Audit finanziari <i>ex post</i>		
Sesto programma quadro (6° PQ)				N/A	

Valutazione globale	2008	2007

Legenda:

	Efficace
	Parzialmente efficace
	Inefficace
N/A	Non applicabile: non applicabile o non valutato

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 2006: un livello rilevante di errori nei pagamenti			
Nel 2006, la Corte ha riscontrato errori in 26 delle 150 operazioni controllate. I tipi di errore più frequenti erano i seguenti: inadeguatezza della documentazione fornita a sostegno delle spese dichiarate, in particolare per i costi del personale che, solitamente, rappresentano la più importante singola categoria di spese; utilizzo di preventivi di spesa anziché di costi effettivi; assegnazione ingiustificata di spese indirette al progetto; dichiarazione di spese sostenute al di fuori del periodo di ammissibilità; inclusione di varie spese non ammissibili. (Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2006, paragrafi 7.10–7.11).	In quattro casi, la responsabilità per il seguito da dare alle osservazioni compete ora a direzioni generali esterne al gruppo di politiche interessate. In sei casi, la Commissione ha reputato che non fossero necessarie misure correttive. In 13 casi, la Commissione ha apportato rettifiche finanziarie, emettendo un ordine di recupero oppure adeguando i pagamenti dovuti al beneficiario nei periodi successivi. In tre casi, la Commissione ha dato avvio a misure correttive che devono ancora essere completate.	La Commissione ha dato seguito agli errori e preso misure correttive, sebbene in tre casi le rettifiche finanziarie non siano state ancora completate. Gli importi non ancora liquidati dovuti alla Commissione dovrebbero essere riscossi il più rapidamente possibile nell'interesse di una sana gestione finanziaria.	<i>La Commissione ha avviato le misure correttive onde assicurare un seguito ai tre casi ancora aperti. Per due dei tre casi evidenziati il processo che consente di erogare il pagamento e quello di recupero hanno già avuto inizio. Nel terzo caso, è stato avviato un audit la cui relazione finale è attesa.</i>
2. 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. Nel 2005, 11 dei 69 pagamenti controllati dalla Corte (16 %) sono stati eseguiti in ritardo. Riguardo al 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 (17 %). Nel 2008 la Corte ha riscontrato un numero inferiore di pagamenti tardivi: 12 casi su 150 pagamenti controllati (8 %). (Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2005, paragrafo 7.10; relazione annuale sull'esercizio finanziario 2006, paragrafi 7.29 e Allegato 7.1; relazione annuale sull'esercizio finanziario 2007, Allegato 7.2).	La Commissione ha migliorato il monitoraggio dei ritardi, razionalizzato le procedure, adattato i propri strumenti informatici e aumentato l'offerta di formazione per il personale coinvolto nelle procedure di pagamento.	Nel corso del 2008, la puntualità della Commissione nei pagamenti è considerevolmente migliorata.	<i>I miglioramenti descritti dalla Corte riflettono gli sforzi intrapresi dalla Commissione. La Commissione continuerà a monitorare da vicino la questione in esame.</i>

CAPITOLO 8

Aiuti esterni, sviluppo e allargamento

INDICE

	<i>Paragrafi</i>
Introduzione	8.1-8.13
Caratteristiche specifiche del gruppo di politiche Aiuti esterni, sviluppo e allargamento	8.2-8.11
Estensione dell'audit	8.12-8.13
Regolarità delle operazioni	8.14-8.17
Efficacia dei sistemi	8.18-8.32
Sistemi pertinenti alla regolarità delle operazioni	8.18-8.32
EuropeAid	8.20-8.24
DG RELEX	8.25-8.26
DG ELARG	8.27-8.28
DG ECHO	8.29-8.30
Sistema informativo comune RELEX (CRIS)	8.31-8.32
Conclusioni e raccomandazioni	8.33-8.37
Conclusioni	8.33-8.34
Raccomandazioni	8.35-8.37
Seguito dato a precedenti osservazioni non contenute nella dichiarazione di affidabilità	8.38-8.46
Esame del seguito dato alla relazione speciale n. 5/2006 sul programma MEDA	8.38-8.46
Introduzione	8.38-8.39
Seguito dato alle raccomandazioni	8.40-8.45
Conclusione e raccomandazioni	8.46

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

INTRODUZIONE

8.1. Il presente capitolo riguarda la valutazione specifica della Corte relativa 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. Informazioni dettagliate figurano nella **tabella 8.1**, che indica le attività coperte, la spesa effettuata per l'esercizio interessato e i metodi di gestione utilizzati.

Tabella 8.1. — Ripartizione dei pagamenti per settore

Titolo di bilancio	Settore	Descrizione	Pagamenti 2008 (milioni di euro)	Modalità di gestione del bilancio
19	Relazioni esterne	Spese amministrative	336	Centralizzata diretta
		Relazioni multilaterali, cooperazione con paesi terzi in materia di migrazione e di asilo e questioni generali attinenti alle relazioni esterne	54	Centralizzata diretta
		Politica estera e di sicurezza comune	192	Centralizzata indiretta ⁽¹⁾ /Congiunta
		Strumento europeo per la democrazia e i diritti umani (EIDHR)	109	Centralizzata diretta
		Relazioni e cooperazione con i paesi terzi industrializzati	16	Centralizzata diretta
		Risposta alle crisi e minacce mondiali alla sicurezza	199	Centralizzata diretta
		Politica europea di vicinato e relazioni con la Russia	1 475	Centralizzata diretta/Decentrata
		Relazioni con l'America latina	310	Centralizzata diretta/Decentrata
		Relazioni con l'Asia, l'Asia centrale e i paesi del Medio Oriente (DCI)	667	Centralizzata diretta/Decentrata/Congiunta
		Supporto strategico e coordinamento	22	Centralizzata diretta
			3 380	
21	Sviluppo e relazioni con i paesi ACP	Spese amministrative	248	Centralizzata diretta
		Sicurezza alimentare	258	Centralizzata diretta
		Partner non statali dello sviluppo	172	Centralizzata diretta
		Ambiente e gestione sostenibile delle risorse naturali, compresa l'energia	76	Centralizzata diretta
		Sviluppo umano e sociale	127	Centralizzata diretta/Congiunta
		Cooperazione geografica con gli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP)	223	Centralizzata diretta/Decentrata/Congiunta
		Azioni di cooperazione allo sviluppo e programmi ad hoc	24	Centralizzata diretta
		Supporto strategico e coordinamento	13	Centralizzata diretta
			1 141	

⁽¹⁾ Gli aiuti concessi tramite il Fondo europeo di sviluppo formano oggetto di una relazione separata, in quanto non sono finanziati tramite il bilancio generale.

Titolo di bilancio	Settore	Descrizione	Pagamenti 2008 (milioni di euro)	Modalità di gestione del bilancio
22	Allargamento	Spese amministrative	71	Centralizzata diretta
		Processo e strategia di allargamento	1 388	Centralizzata diretta/ Indiretta/Decentrata
		Sostegno finanziario post-adesione	66	Centralizzata diretta/ Decentrata
		Strategia di informazione e comunicazione	9	Centralizzata diretta
			1 534	
23	Aiuti umanitari	Spese amministrative	21	Centralizzata diretta
		Aiuti umanitari	862	Centralizzata diretta/ Congiunta
			883	

Totale spese amministrative ⁽¹⁾ 676

Totale spese operative 6 262

Totale pagamenti per l'esercizio 6 938

Totale impegni per l'esercizio 7 415

⁽¹⁾ Ai sensi dell'articolo 53 del regolamento finanziario, quando la Commissione esegue il bilancio in modo centralizzato diretto, le funzioni di esecuzione sono espletate direttamente nei suoi servizi, quando invece lo esegue in modo centralizzato indiretto essa delega tali funzioni secondo le disposizioni degli articoli da 54 a 57 dello stesso regolamento.

⁽²⁾ L'audit delle spese amministrative è illustrato al capitolo 11.

Fonte: Conti annuali delle Comunità europee per l'esercizio finanziario 2008, volume II, allegato B.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Caratteristiche specifiche del gruppo di politiche Aiuti esterni, sviluppo e allargamento

8.2. La spesa per le Relazioni esterne e lo Sviluppo è gestita dall'Ufficio di cooperazione EuropeAid (EuropeAid) e dalla direzione generale delle Relazioni esterne (DG RELEX). La spesa a titolo dell'Allargamento è eseguita dalla direzione generale per l'Allargamento (DG ELARG), mentre quella per gli Aiuti umanitari, inclusi quelli alimentari, è di competenza della direzione generale per gli Aiuti umanitari (DG ECHO).

8.3. La spesa gestita da EuropeAid 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, partner non statali e le autorità locali, l'ambiente, la salute e l'istruzione, la democrazia e i diritti umani.

8.4. La maggior parte della spesa è soggetta a una gestione centralizzata diretta da parte dei servizi della Commissione, operata dalla sede centrale o dalle delegazioni della Commissione nei paesi terzi interessati. Gli aiuti erogati attraverso le organizzazioni internazionali sono soggetti alla gestione congiunta.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

8.5. Un'ampia percentuale dei pagamenti è costituita da pagamenti per il sostegno al bilancio e pagamenti (anticipi/pre-finanziamenti) erogati agli organismi incaricati dell'attuazione dei progetti di sviluppo, che comprendono istituzioni governative, ONG e organizzazioni internazionali.

8.6. I progetti di sviluppo 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.

8.7. Per ciò che riguarda la spesa gestita dalla DG RELEX, vengono applicati i seguenti metodi di gestione:

- a) la gestione centralizzata indiretta o gestione congiunta con le organizzazioni internazionali, per la politica estera e di sicurezza comune; e
- b) la gestione centralizzata diretta per eseguire la spesa destinata alle relazioni e alla cooperazione con i paesi terzi industrializzati (Strumento per i paesi industrializzati), nonché alla risposta alle crisi e alle minacce mondiali alla sicurezza (Strumento per la stabilità). I progetti sono attuati dalla sede centrale della Commissione o dalle delegazioni.

8.8. La direzione generale per l'Allargamento gestisce la spesa connessa alla strategia e al processo di allargamento principalmente nel quadro dello strumento di assistenza preadesione, del programma Phare, inclusi gli aiuti postadesione, di CARDS ⁽²⁾ e dell'assistenza finanziaria preadesione per la Turchia.

8.9. I pagamenti vengono generalmente eseguiti attraverso un sistema di gestione centralizzata o decentrata. Nel caso di una gestione decentrata, le verifiche ex ante sull'aggiudicazione degli appalti vengono svolte dalle delegazioni della Commissione, anche se, in determinate condizioni specifiche, le verifiche ex ante non sono previste.

8.10. Per quanto riguarda l'assistenza finanziaria comunitaria a paesi candidati potenziali [Albania, Bosnia-Erzegovina, Montenegro, Serbia e Kosovo ⁽³⁾] e all'ex Repubblica iugoslava di Macedonia, la spesa interessata è gestita principalmente dalle delegazioni in modalità diretta. Ciò include, a partire dall'ottobre 2008, anche l'importo precedentemente erogato tramite l'Agenzia europea per la ricostruzione (AER).

8.11. Le spese eseguite dalla DG ECHO sono gestite dalla sede centrale. Circa la metà degli stanziamenti impegnati riguarda le ONG (gestione centralizzata diretta), mentre l'altra metà riguarda organismi delle Nazioni Unite o altre organizzazioni internazionali (gestione congiunta).

⁽²⁾ Il programma Phare era il principale strumento finanziario della strategia di preadesione per i paesi dell'Europa centrale ed orientale. Il programma CARDS riguarda l'assistenza comunitaria alla ricostruzione, allo sviluppo e alla stabilità nei Balcani.

⁽³⁾ A norma della risoluzione 1244/99 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Estensione dell'audit

8.12. L'audit si è basato su tre componenti principali:

- a) test di convalida condotti su pagamenti eseguiti nel 2008, attraverso un campione statistico rappresentativo di 180 operazioni (cfr. parte **1.1** e **1.2** dell'**allegato 8.1**). Il campione era costituito da pagamenti a organismi attuatori, pagamenti per il sostegno al bilancio e pagamenti a fondi fiduciari, e infine pagamenti eseguiti direttamente dalla Commissione sulla base di, ad esempio, contratti per lavori, servizi o forniture;
- b) una valutazione dei sistemi di supervisione e controllo della Commissione sia presso i servizi centrali che presso le delegazioni, che include:
 - i) le verifiche ex ante sugli appalti e sui pagamenti;
 - ii) le attività di gestione e supervisione;
 - iii) gli audit esterni;
 - iv) l'audit interno;
- c) il seguito dato a precedenti osservazioni DAS (cfr. **allegato 8.2**).

8.13. Va rilevato che, per i pagamenti erogati alle agenzie delle Nazioni Unite, gli auditor della Corte non hanno facile accesso alle relazioni di audit sulle spese relative ai progetti e ai necessari documenti giustificativi. Ciò avviene nonostante le misure intraprese dalla Commissione per facilitare il lavoro di audit svolto dalla Corte.

REGOLARITÀ DELLE OPERAZIONI

8.14. I test di convalida svolti per l'intero gruppo di politiche Aiuti esterni, sviluppo e allargamento hanno rivelato un livello significativo di errori. I risultati di tali test sono presentati e analizzati più in dettaglio nell'**allegato 8.1**.

8.15. Le operazioni verificate includono pagamenti eseguiti dai servizi della Commissione direttamente a contraenti e consulenti o a organismi attuatori. Per entrambi i tipi di pagamento la Corte ha riscontrato un livello rilevante di errori.

8.16. In materia di pagamenti eseguiti dai servizi della Commissione direttamente a contraenti e consulenti, gli errori più significativi identificati riguardano:

- a) errori quantificabili in materia di ammissibilità (es.: IVA e altre imposte, requisiti essenziali non soddisfatti);

8.13. La Commissione sostiene appieno le richieste della Corte per ottenere informazioni dalle agenzie delle Nazioni Unite nel quadro dell'Accordo quadro finanziario e amministrativo (FAFA), firmato tra la Comunità europea e le Nazioni Unite il 29 aprile 2003.

8.16.

- a) In merito a uno degli esempi citati della Corte, la Commissione ritiene che non possa essere considerato come un errore quantificabile solo in base al fatto che i requisiti formali del contratto non sono stati rispettati.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- b) errori quantificabili in materia di precisione (es.: errori di calcolo, ivi compreso il calcolo di alcuni pagamenti per il sostegno al bilancio);
- c) errori non quantificabili riguardanti la conformità (es.: mancato rispetto dei termini, assenza di documenti giustificativi essenziali, irregolarità nelle procedure d'appalto).

8.17. Per quanto concerne gli organismi attuatori, gli errori individuati riguardano principalmente:

- a) errori quantificabili in materia di ammissibilità (inclusione di spese non ammissibili nelle dichiarazioni di spesa dei progetti, oltre a irregolarità nelle procedure d'appalto e di aggiudicazione).

- b) un errore quantificabile in materia di precisione (tassi di cambio inesatti).

EFFICACIA DEI SISTEMI

Sistemi pertinenti alla regolarità delle operazioni

8.18. I sistemi valutati dalla Corte e pertinenti alla regolarità delle operazioni includono le verifiche ex ante svolte su pagamenti e contratti (sulla base dei risultati dei test di convalida), le attività di gestione e supervisione, il sistema di audit esterni e i controlli ex post, e infine la funzione di audit interno. La valutazione globale della Corte sui sistemi di supervisione e controllo è espressa nel giudizio «parzialmente efficace» per tutte le direzioni generali interessate (cfr. **parte 2 dell'allegato 8.1**).

8.19. Inoltre, sulla base dei risultati del lavoro di audit svolto, la Corte ha analizzato anche l'efficacia del sistema informativo comune RELEX (CRIS). Si tratta di uno strumento importante, a disposizione di EuropeAid, delle DG RELEX e DG ELARG, sia presso le sedi centrali che presso le delegazioni, per la gestione della spesa di loro competenza.

- c) Per quanto riguarda il rispetto dei termini di pagamento, nell'interesse della sana gestione finanziaria, la Commissione talvolta non ha comunicato ai contraenti la sospensione dei pagamenti in caso di sospette irregolarità finanziarie, mentre venivano condotte le indagini.

8.17.

- a) La Commissione non condivide la classificazione della Corte di un caso relativo a un'irregolarità commessa da un subcontraente come «errore quantificabile in materia di ammissibilità», poiché la Commissione, pienamente consapevole dell'irregolarità e dopo una valutazione della situazione, ha deciso di ridurre la sovvenzione conformemente a quanto disposto dagli articoli 81, 113 e 119 del regolamento finanziario. Questo incide sull'allegato 8.1 in termini di percentuale sia delle operazioni inficiate da errori sia di errore generale calcolato.

Gli audit finanziari obbligatori previsti dal sistema di controllo della Commissione prima dei pagamenti a saldo consentono a quest'ultima di individuare e correggere gli errori relativi agli anticipi e ai prefinanziamenti individuati dalla Corte, in un esercizio contabile successivo.

8.18. La Commissione ritiene che l'ambiente di controllo per il gruppo di politiche relative ad aiuti esterni, sviluppo e allargamento sia migliorato notevolmente rispetto agli anni precedenti (sono state altresì applicate le raccomandazioni formulate dalla Corte negli anni precedenti). Per esempio, i controlli ex-ante di EuropeAid sono stati intensificati significativamente in questo periodo, segnatamente per l'attività di audit (ex-ante ed ex-post) per la quale dal 2007 sono stati messi in atto nuovi capitolati standard, sistemi informatici e metodologie di nuova concezione. I controlli ex-post effettuati dalla Commissione stessa (presso EuropeAid e la DG ECHO) confermano un livello molto basso di errore residuo al momento di pagamento del saldo o della chiusura del progetto.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

EuropeAid

8.20. EuropeAid gestisce la spesa finanziata sia dal bilancio comunitario che dai Fondi europei di sviluppo. Una valutazione più particolareggiata dell'efficacia dei sistemi di controllo in opera è espressa in una relazione a sé stante, pubblicata insieme alla presente relazione annuale, sulle attività finanziate dal settimo, ottavo, nono e decimo Fondo europeo di sviluppo (FES).

8.21. La Corte ha constatato che EuropeAid ha continuato a migliorare i propri sistemi di supervisione e controllo.

8.22. Tuttavia, in materia di verifiche ex ante, la Corte ha rilevato alcune debolezze, tra le quali:

a) verifiche preventive inefficaci e insufficienti a livello dei servizi della Commissione (gli auditor hanno riscontrato casi in cui i pagamenti sono stati eseguiti in assenza di documenti giustificativi essenziali e casi di irregolarità a livello delle procedure di appalto e di aggiudicazione svolte dai servizi della Commissione);

b) un monitoraggio e un sostegno insufficiente degli organismi incaricati dell'attuazione dei progetti finanziati con fondi comunitari (ad esempio tra gli organismi che attuano i progetti finanziati con tali fondi, non è sempre chiaro quali norme contabili vadano utilizzate per la preparazione delle relazioni finanziarie richieste);

c) in caso di pagamenti per il sostegno al bilancio, debolezze nelle procedura utilizzata per verificare il rispetto delle condizioni di pagamento.

8.23. Per quanto riguarda l'uso di audit esterni, vale a dire una delle componenti principali del quadro di controllo interno di EuropeAid, la Corte ha riscontrato un miglioramento nelle procedure. Tuttavia, essa conclude che tali controlli permangono, globalmente, parzialmente efficaci. Inoltre, la Corte ha rilevato che il processo di gestione del rischio è parzialmente efficace.

8.22.

b) *Il sostegno alle organizzazioni incaricate dell'attuazione dei progetti finanziati con fondi comunitari è significativo e comprende orientamenti scritti, il sito Internet aggiornato di EuropeAid su finanziamenti e contratti, formazione e consulenze sul posto da parte del personale delle delegazioni incaricato dei finanziamenti e contratti. Per esempio, per lo Strumento della politica europea di vicinato, nel 2008 è stata organizzata una formazione sul posto di 29 giorni relativa a finanziamenti e contratti, di cui dei 200 partecipanti 151 (76 %) erano personale dei ministeri tecnici e di progetto.*

Il sostegno alla gestione finanziaria, il monitoraggio e il fabbisogno di formazione possono essere ulteriormente estesi e migliorati. Sono in preparazione istruzioni pratiche per la gestione finanziaria destinate agli organismi attuatori, che dovrebbero essere completate nel 2010.

c) *La Commissione promuove in tutti i suoi servizi un'ampia consapevolezza della necessità di garantire una procedura più strutturata e rigorosa per valutare i pagamenti per il sostegno al bilancio. Nel febbraio 2009 la Commissione ha potenziato la funzione di verifica svolta dal personale addetto ai finanziamenti e ai contratti nel processo di approvazione dei pagamenti.*

8.23. *A partire dal 2007 sono stati compiuti progressi significativi nella metodologia di audit e molte delle recenti riforme genereranno benefici supplementari nel corso del tempo, ossia quando tutti i risultati di audit saranno basati sui capitolati standard del 2007.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

8.24. Le debolezze persistenti nel 2008 riguardavano principalmente incoerenze e carenze nel programma annuale di audit (PAA), nel modulo di audit del sistema informativo comune RELEX (CRIS) e nel monitoraggio complessivo dei risultati degli audit svolti. Tra le altre, rientrano le seguenti debolezze:

- a) un basso tasso di attuazione del PAA;
- b) informazioni incomplete nel modulo di audit CRIS;
- c) incoerenze tra i risultati degli audit svolti, e loro mancata analisi.

DG RELEX

8.25. La Corte ha valutato approfonditamente i sistemi di supervisione e controllo della DG RELEX, volti ad assicurare la regolarità delle operazioni. Sono state identificate importanti carenze riguardo alla componente costituita dai controlli ex post. Ad esempio, con riferimento ai controlli ex post, sono stati programmati tre controlli in loco, ma ne sono stati eseguiti solo due e nessuno dei sei audit esterni in programma è stato avviato.

8.26. Inoltre, l'analisi svolta ha rivelato debolezze riguardanti la gestione finanziaria e la supervisione delle informazioni finanziarie pertinenti ai progetti. A titolo d'esempio, le delegazioni della Commissione utilizzano il sistema informativo gestionale CRIS, di proprietà di EuropeAid, per gestire le informazioni finanziarie relative ai progetti decentrati della DG RELEX (Strumento per la stabilità). Tuttavia, non esiste un'interfaccia automatica con i servizi centrali per seguire l'esecuzione del bilancio, che viene condotta separatamente, dai servizi stessi, attraverso fogli di calcolo estratti dall'ABAC. Tale procedura può dare adito a discrepanze tra le informazioni gestionali.

La Commissione si adopera per aumentare la consapevolezza del processo di gestione del rischio. Nel 2008 la gestione del rischio è stata ritenuta una norma di controllo interno prioritaria e sono state organizzate varie sessioni formative presso gli uffici centrali e in tutte le regioni ammissibili all'assistenza esterna. Per la gestione del rischio per l'esercizio 2010 sono previsti ulteriori miglioramenti nella formazione, fra cui la possibilità di apprendimento via Internet.

8.24. In base all'esperienza acquisita, nel 2008 è stata riveduta significativamente la metodologia del programma annuale di audit per l'esercizio 2009 e sono in corso ulteriori revisioni per l'esercizio 2010. Dal 2007, l'audit con sistema CRIS è stato oggetto di profondi sviluppi e miglioramenti.

- a) Dagli anni scorsi, il numero di audit completati durante l'anno è costantemente aumentato. Nel 2008 sono stati completati 455 audit, con un aumento del 35 % rispetto ai 337 audit del 2007.

Comunque, la tempistica della maggior parte degli audit deve rispecchiare il ritmo di esecuzione delle attività di progetto.

- b) Il 2008 è stato il primo anno di utilizzo obbligatorio del sistema di audit CRIS e i risultati sono stati complessivamente molto positivi. La Commissione riconosce tuttavia che restano da compiere progressi nel caricamento tempestivo dei documenti.
- c) Attualmente è in corso un'analisi esauriente dei risultati di audit che si concentra sugli audit affidati nell'ambito del contratto quadro per gli audit.

8.25. Alla luce dell'entità crescente del bilancio, la Commissione ritiene che nel 2009 i controlli ex post dovrebbero avere un ruolo più importante nell'affidabilità per la DG RELEX. L'attuazione del programma verrà controllata attentamente per tutto il 2009 e l'utilizzo dei risultati degli audit e dei controlli verrà ottimizzato.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

DG ELARG

8.27. La valutazione globale della Corte rileva che i sistemi sono parzialmente efficaci a causa di debolezze identificate nella struttura di audit interno (Internal Audit Capability — IAC) della direzione generale e nei suoi controlli ex post. Il programma di lavoro della IAC si basava sulla valutazione dei rischi, ma il piano pluriennale della struttura non era sufficientemente sviluppato. Inoltre, tenendo presente il volume crescente dei fondi interessati, la Corte sottolinea l'importanza di una strategia specifica per i controlli ex post dei progetti gestiti a livello centrale, come previsto dal PGA 2008. L'efficacia della componente costituita dalle verifiche ex ante è soddisfacente.

8.28. Inoltre, permangono debolezze fondamentali riguardo potenziali irregolarità nella gestione dei fondi Phare da parte di determinate agenzie esecutive in Bulgaria. La Corte mantiene invariata la propria valutazione sui controlli chiave interni nell'amministrazione nazionale in Bulgaria, ritenendoli solo parzialmente efficaci (cfr. *allegato 8.2*).

DG ECHO

8.29. La struttura di audit interno (Internal Audit Capability — IAC) è stata creata nel 2008 (in precedenza la DG ECHO si avvaleva della IAC di EuropeAid). A parere della Corte, il 2008 ha rappresentato un anno di transizione per la IAC, cosicché i benefici della nuova organizzazione si potranno godere prevedibilmente a partire dal 2009.

8.30. Per quanto riguarda il sistema di audit esterni, in particolare la strategia di audit della direzione generale, la Corte prende atto degli sforzi intrapresi per aumentare la percentuale di progetti che hanno fatto oggetto di audit in loco.

Sistema informativo comune RELEX (CRIS)

8.31. Nel corso delle verifiche sulle operazioni, la Corte ha notato che le informazioni contenute nel sistema CRIS non sempre sono del tutto precise. La Corte ha riscontrato errori di codifica sia per dati relativi a pagamenti che a impegni (ad esempio, nel caso di progetti e/o contratti dove i dati sono stati inseriti utilizzando un codice paese CRIS errato). Ulteriori errori potrebbero inficiare l'affidabilità dei rendiconti finanziari della Commissione (ad esempio, riguardo alla data di scadenza di garanzie bancarie e la modalità di gestione di progetti/contratti).

8.32. Inoltre, gli auditor hanno rilevato l'esistenza di limiti tecnici che gli utenti del sistema si trovano spesso ad affrontare e che possono influire sulla regolarità delle operazioni trattate (si osservano spesso casi di pagamenti eseguiti dopo la scadenza fissata a causa dell'indisponibilità del sistema).

8.27. Tenendo conto dei miglioramenti introdotti, la Commissione non condivide pienamente la valutazione della Corte relativa all'efficacia dei sistemi di audit e controllo ex-post.

Il contesto estremamente mutevole della DG ELARG rende difficoltosa la pianificazione pluriennale della struttura di audit interno, che deve essere pertanto continuamente adeguata.

All'inizio del 2009, la DG ELARG ha adottato una strategia di controllo globale che riguarda tutte le modalità di gestione, compresa la gestione centralizzata. Essa sta prendendo in considerazione l'adozione di una politica specifica per i controlli ex-post in gestione centralizzata, sulla scorta dell'esperienza acquisita con un'azione pilota svolta nel 2008 e tenendo conto del rapporto costi/benefici.

8.28. Dopo aver accertato una serie di debolezze inerenti il sistema, dalla fine di febbraio 2008 la Commissione ha sospeso tutti i pagamenti e nel luglio 2008 ha revocato il riconoscimento delle due agenzie interessate. Anche qualora permanessero debolezze nel sistema, non è più possibile stipulare contratti irregolari, poiché è cessata l'assegnazione dei fondi Phare.

8.31. È in corso una serie di misure per migliorare la qualità dei dati contenuti nel sistema CRIS. In primo luogo, sono in fase di elaborazione regole maggiormente documentate per l'inserimento di dati e il sistema CRIS viene regolarmente rivisto e sviluppato di conseguenza. In secondo luogo, sono in corso iniziative per migliorare la qualità dei dati già presenti nel sistema, fra cui un audit sulla qualità dei dati (per individuare le cause alla base degli errori), la pulizia dei dati e il monitoraggio della loro qualità per fornire una visione d'insieme aggiornata del livello di qualità dei dati.

8.32. Per alcuni periodi del 2008 il sistema CRIS non è stato disponibile, principalmente a causa degli interventi tecnici relativi all'integrazione dei conti del Fondo europeo di sviluppo nel sistema contabile centrale della Commissione nel febbraio 2009, che è stata un'operazione una tantum. Comunque da allora sono state adottate una serie di misure per ridurre i periodi in cui il sistema CRIS non è disponibile.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Conclusioni

8.33. Sulla base del lavoro di audit espletato, la Corte conclude che i pagamenti eseguiti per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2008 a titolo del gruppo di politiche Aiuti esterni, sviluppo e allargamento presentano errori rilevanti.

8.34. In virtù del lavoro di audit svolto, la Corte ritiene che i sistemi di supervisione e controllo per il gruppo di politiche Aiuti esterni, sviluppo e allargamento siano parzialmente efficaci nel garantire la regolarità dei pagamenti.

Raccomandazioni

8.35. La Corte raccomanda di:

- a) adottare misure volte a migliorare l'efficacia del sistema di verifiche ex ante della Commissione per i pagamenti e i contratti (EuropeAid e DG RELEX);
- b) fornire ulteriore sostegno agli organismi che attuano i progetti finanziati dall'UE e che dovrebbero essere soggetti a un monitoraggio più serrato;
- c) programmare gli audit e i controlli ex post in modo più realistico, tenendo conto delle risorse disponibili a tal fine, in modo che i programmi possano essere rispettati come dovuto;

8.33. La Commissione ha progettato i propri controlli per coprire l'intero ciclo di vita dei suoi progetti pluriennali. La Corte dei Conti ha un approccio su base annua e cumula tutti gli errori appurati in un esercizio specifico. La maggior parte delle tipologie di errori finanziari individuate dalla Corte sarebbero state accertate anche dalla Commissione, durante i normali controlli ex-ante, e corrette nel corso di un esercizio contabile successivo prima della chiusura dei conti del progetto, lasciando un basso livello di errore residuo.

8.34. La Commissione ritiene che l'ambiente di controllo per il gruppo di politiche relative ad aiuti esterni, sviluppo e allargamento sia migliorato notevolmente rispetto agli anni precedenti (sono state altresì applicate le raccomandazioni formulate dalla Corte negli anni precedenti). Difatti, molti degli elementi essenziali dei sistemi chiave di controllo sono stati ritenuti efficienti.

8.35.

- a) Tenendo conto dei miglioramenti introdotti, la Commissione non condivide pienamente la valutazione della Corte relativa all'efficacia dei controlli ex-ante per EuropeAid. Tuttavia la Commissione riconosce che come parte delle iniziative che sta svolgendo per migliorare il sistema complessivo di controllo interno, occorre fare di più sull'architettura dei sistemi di controllo per gli aiuti esterni. Alla luce di quanto sopra, e in concomitanza con l'azione della Commissione sul rischio di errore tollerabile, nel 2010 EuropeAid avvierà una valutazione della sua strategia di controllo.

La Commissione concorda sulla necessità di documentare meglio il ricorso a controlli ex-ante nella DG RELEX.

- b) La Commissione riconosce che occorre estendere e migliorare ulteriormente il sostegno alla gestione finanziaria e il suo monitoraggio. Sono in preparazione istruzioni pratiche per la gestione finanziaria destinate agli organismi attuatori, che dovrebbero essere completate nel 2010.
- c) Gli uffici centrali della Commissione continueranno a fornire assistenza ai responsabili dell'audit, specialmente nelle delegazioni, per migliorare la pianificazione degli audit. Nel contesto della preparazione del programma annuale di audit 2009, le delegazioni sono state invitate a prestare specifica attenzione alla disponibilità di risorse.

Per i controlli ex-post sulle transazioni, gli obiettivi annuali vengono raggiunti ogni anno.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- d) monitorare da vicino l'attuazione degli audit e dei controlli ex post programmati, in modo che eventuali deviazioni possano essere prontamente segnalate e vi si possa porre rimedio;
- e) registrare adeguatamente e analizzare sistematicamente i risultati degli audit e dei controlli ex post svolti;
- f) approvare e attuare una strategia più evoluta in materia di audit ex post dei progetti soggetti alla gestione centralizzata (DG ELARG).

8.36. La Corte raccomanda inoltre che vengano adottate misure e attuate azioni adeguate volte a migliorare la qualità dei dati immessi nei diversi sistemi di informazione gestionale a disposizione dei servizi della Commissione.

8.37. Inoltre, per quanto riguarda i pagamenti per il sostegno al bilancio, la Corte raccomanda di proseguire gli sforzi finora intrapresi per introdurre indicatori di performance più orientati alle realizzazioni e agli effetti.

SEGUITO DATO A PRECEDENTI OSSERVAZIONI NON CONTENUTE NELLA DICHIARAZIONE DI AFFIDABILITÀ

Esame del seguito dato alla relazione speciale n. 5/2006 sul programma MEDA

Introduzione

8.38. Nell'agosto 2006, la Corte ha pubblicato la relazione speciale n. 5/2006 sul programma MEDA ⁽⁴⁾. Dato che il regolamento MEDA sarebbe giunto a scadenza nel 2006, le raccomandazioni della Corte si rivolgevano al nuovo strumento europeo di vicinato e partenariato (European Neighbourhood and Partnership Instrument — ENPI), in vigore a partire dal 2007. La Corte raccomandava alla Commissione di:

- garantire una transizione agevole e rapida verso i nuovi programmi per paese, onde evitare conseguenze negative sulla futura esecuzione;
- definire più chiaramente, nei nuovi documenti di programmazione per paese, i propri obiettivi strategici e stabilire indicatori appropriati, al fine di migliorare il monitoraggio e la valutazione dell'impatto;

d) *L'attuazione del programma annuale verrà controllata attentamente per tutto il 2009 e l'utilizzo dei risultati degli audit e dei controlli verrà ottimizzato.*

e) *La Commissione sta pianificando di migliorare il sistema CRIS per consentire una migliore analisi dei risultati degli audit.*

f) *All'inizio del 2009, la DG ELARG ha adottato una strategia di controllo globale che riguarda tutte le modalità di gestione, compresa la gestione centralizzata. Essa sta prendendo in considerazione l'adozione di una politica specifica per i controlli ex-post in gestione centralizzata, sulla scorta dell'esperienza acquisita con un'azione pilota svolta nel 2008 e tenendo conto del rapporto costi/benefici.*

8.36. *Sono in corso una serie di misure per migliorare la qualità dei dati contenuti nel sistema CRIS. In primo luogo, sono in fase di elaborazione regole maggiormente documentate per l'inserimento di dati e il sistema CRIS viene regolarmente rivisto e sviluppato. In secondo luogo, sono in corso iniziative per migliorare la qualità dei dati già presenti nel sistema.*

8.37. *La Commissione aumenterà la precisione nella progettazione e nella misurazione di indicatori per le operazioni di sostegno al bilancio. Gli orientamenti in materia di sostegno generale al bilancio sono attualmente oggetto di revisione per migliorare la concezione e la valutazione delle condizioni di ammissibilità e di indicatori specifici orientati ai risultati al fine di ottenere un approccio più rigoroso orientato ai risultati, utilizzando indicatori di risultato e di effetto del processo.*

8.38. *La Commissione ha fatto il necessario per dare seguito alle raccomandazioni formulate nella relazione speciale n. 5/2006 sul programma MEDA.*

⁽⁴⁾ GU C 200 del 24.8.2006, pag. 1.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- continuare a focalizzare il sostegno su un numero limitato di aree di intervento per garantire la coerenza e preservare la gestibilità dei programmi;
- proseguire nella ricerca delle migliori politiche di gestione dei progetti per evitare ritardi.

8.39. Il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato le raccomandazioni della Corte. L'autorità competente per il disarcico ha inoltre sollevato questioni relative alla visibilità delle azioni finanziate dall'UE e ha sottolineato la necessità di migliorare la programmazione e l'attuazione del nuovo strumento.

Seguito dato alle raccomandazioni

8.40. La Commissione ha stilato tempestivamente le relazioni per paese, i piani d'azione e i relativi documenti di pianificazione strategica. Il flusso degli aiuti finanziari comunitari non si è interrotto nel periodo di transizione dal vecchio strumento (MEDA) al nuovo (ENPI). Inoltre, per gli esercizi 2007 e 2008, sia gli impegni che gli esborsi sono stati ancora più alti (per MEDA e ENPI congiuntamente) rispetto alla media degli esercizi precedenti.

8.41. I documenti di programmazione strategica incorporano obiettivi strategici complessi, in linea con i piani d'azione nazionali, descritti però, per la maggior parte, in termini generali; ciò rende difficile valutare l'impatto dei finanziamenti UE alla fine del periodo stabilito nei documenti strategici. La qualità degli indicatori di performance stabiliti a questo livello varia notevolmente da un paese all'altro. In generale, gli elementi di riferimento e gli obiettivi relativi agli indicatori non sono definiti all'interno dei documenti strategici.

8.42. La Commissione ha concentrato il proprio sostegno su un numero limitato di aree d'intervento. Tali aree sono in linea con la valutazione dei bisogni specifici di ciascun paese beneficiario. Inoltre, la Commissione ha fatto in modo, nel quadro del nuovo strumento ENP, di continuare a fornire un sostegno ad aree specifiche o addirittura per mantenere in vita programmi settoriali. Essa ha inoltre sostenuto diverse aree altamente prioritarie, comuni alla maggior parte dei paesi beneficiari.

8.43. La Commissione ha agito conformemente alle disposizioni del regolamento ENPI che ha migliorato la trasparenza degli aiuti comunitari erogati tramite fondi fiduciari internazionali. Recentemente, due esaurienti relazioni valutative hanno esaminato l'erogazione degli aiuti da parte della Commissione attraverso le banche di sviluppo e la Banca europea per gli investimenti nonché attraverso organizzazioni apparentate alle Nazioni Unite. L'unità di valutazione ⁽⁵⁾ ha commissionato a consulenti esterni la produzione di relazioni intese a valutare il valore aggiunto offerto da queste modalità di erogazione degli aiuti.

8.41. Si veda la risposta al punto 8.46.

⁽⁵⁾ L'unità di valutazione è condivisa da EuropeAid, DG Sviluppo e DG Relazioni esterne.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

8.44. Nel 2008 la Commissione ha stilato un manuale sulla comunicazione e visibilità. Nel 2006, inoltre, erano stati stipulati accordi specifici in materia di comunicazione, visibilità e rendicontazione con l'ONU e la Banca mondiale.

8.45. La Commissione ha adottato misure per attuare la maggior parte delle raccomandazioni contenute dalla valutazione intermedia sul programma MEDA II. Tuttavia, la valutazione finale, attesa a metà del 2008, non sarà finalizzata che nel corso del 2009.

Conclusione e raccomandazioni

8.46. La Commissione ha adottato provvedimenti che sono in larga misura in linea con le raccomandazioni formulate dalla Corte. La Commissione:

- ha disposto le misure necessarie a garantire una transizione agevole e rapida verso i nuovi programmi per paese;
- non ha stabilito, tuttavia, obiettivi strategici e indicatori di qualità soddisfacente in tutti i documenti di programmazione strategica. La Corte, pertanto, continua a raccomandare alla Commissione di definire obiettivi strategici e indicatori di performance adeguati onde consentire lo svolgimento di una valutazione adeguata dell'impatto delle azioni comunitarie per l'intero periodo;
- ha concentrato il proprio sostegno su un numero limitato di aree di intervento, in linea con i piani d'azione e con le valutazioni dei bisogni specifici dei singoli paesi beneficiari;
- ha continuato a impegnarsi, cercando di applicare le migliori politiche in materia di programmazione e gestione dei programmi e dei progetti. Tuttavia, la Commissione è in ritardo nella consegna della valutazione finale sul programma MEDA, che avrebbe potuto fornire preziose raccomandazioni per l'attuazione della fase iniziale del programma ENPI.

8.45. Si veda la risposta al punto 8.46.

8.46.

- *Conformemente al regolamento ENPI, gli elementi di riferimento e gli indicatori di risultato sono specificati in una fase successiva, quando si elabora il programma d'azione annuale. È infatti al momento dell'elaborazione del programma, quando iniziano a diventare più pertinenti e meglio definiti, che tali indicatori sono stabiliti. I documenti di strategia nazionale intendono fornire un quadro complessivo della situazione nel paese e presentano i settori strategici prioritari di intervento al fine di superare le maggiori difficoltà individuate nel paese.*
- *La relazione sulla valutazione intermedia è stata ultimata solamente nel luglio 2005. Poiché nel 2006 le nuove decisioni di finanziamento MEDA erano ancora in fase di adozione e, di conseguenza, molte delle azioni a esse relative dovevano ancora essere attuate nel 2008 e nel 2009, è stato deciso di rimandare di un anno la relazione di valutazione finale, attualmente prevista per la fine del 2009.*

ALLEGATO 8.1

RISULTATI DELLE VERIFICHE

PARTE 1: PRINCIPALI CARATTERISTICHE DELLE VERIFICHE BASATE SU UN CAMPIONE DI OPERAZIONI

1.1. — Dimensioni del campione

Esercizio	Numero di operazioni verificate
2008	180
2007	145

1.2. — Struttura del campione

Percentuale delle operazioni verificate, per tipo	2008					2007
	Relazioni esterne	Sviluppo e relazioni con i paesi ACP	Allargamento	Aiuti umanitari	Totale	
Pagamenti intermedi/finali	30 %	7 %	20 %	3 %	61 %	68 %
Anticipi	18 %	9 %	1 %	11 %	39 %	32 %
Totale	48 %	16 %	21 %	14 %	100 %	100 %

1.3. — Frequenza e impatto stimato degli errori

Errori	2008					2007
	Relazioni esterne	Sviluppo e relazioni con i paesi ACP	Allargamento	Aiuti umanitari	Totale	
Percentuale delle operazioni verificate inficiate da errori	29 % {25}	38 % {11}	24 % {9}	12 % {3}	27 % {48}	26 % {37}
Percentuale degli errori quantificabili	31 % {10}	45 % {5}	23 % {3}	67 % {2}	34 % {20}	27 % {10}
Impatto degli errori quantificabili: Il tasso di errore più probabile è compreso nell'intervallo (*)	2 %-5 %					2 %-5 %

(*) La Corte distingue tre intervalli per il tasso di errore più probabile: inferiore al 2 %, tra il 2 % e il 5 %, superiore al 5 %. Le cifre tra parentesi graffa rappresentano il numero assoluto delle operazioni.

1.4. — Tipologie di errori nel campione

[illegible]

PARTE 2: VALUTAZIONE GLOBALE DEI SISTEMI DI SUPERVISIONE E DI CONTROLLO

2.1. — Valutazione dei sistemi di supervisione e di controllo selezionati

Sistema interessato		Controlli chiave interni (Commissione)				Controlli chiave interni nelle amministrazioni nazionali	Valutazione globale
		Verifiche ex ante sugli appalti e sui pagamenti	Gestione e supervisione	Audit esterni/ audit di chiusura	Audit interni		
EuropeAid ⁽¹⁾	SERVIZI CENTRALI					N.A.	
	DELEGAZIONE						
DG RELEX						N.A.	
				(²)			
DG ELARG							
DG ECHO						N.A.	

Valutazione globale	2008	2007

Legenda:

	Efficace
	Parzialmente efficace
	Inefficace
N.A.	Non applicabile: non applicabile o non valutato

⁽¹⁾ La presente valutazione corrisponde a quella contenuta nella relazione sulle attività del FES.⁽²⁾ Controlli ex post.

Osservazioni della Corte	Misure adottate	Analisi della Corte	Risposta della Commissione
Relazioni esterne e sviluppo			
<i>Pagamenti per sostegno al bilancio</i>			
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. 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. Tuttavia, non tutti i casi presi in esame prevedevano indicatori di performance (utilizzati per la misurazione dei progressi stabiliti) chiari, privi di ambiguità, realizzabili e soggetti a parametri di riferimento temporali. (Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2007, paragrafo 8.14)	Introduzione di indicatori di performance più orientati a realizzazioni ed effetti.	È già possibile verificare i risultati delle azioni intraprese in tale ambito.	La Commissione riconosce la necessità di aumentare la precisione nella progettazione e nella misurazione di indicatori per le operazioni di sostegno al bilancio. Gli orientamenti in materia di sostegno generale al bilancio sono attualmente oggetto di revisione per migliorare la concezione e la valutazione delle condizioni di ammissibilità e di indicatori specifici orientati ai risultati al fine di ottenere un approccio più rigoroso orientato ai risultati, utilizzando indicatori di processo e di realizzazione, oltre a quelli di effetto.
<i>Il sistema degli audit esterni</i>			
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. (Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2007, paragrafo 8.25)	Un monitoraggio più serrato dell'attuazione del PAA e un uso migliore dei risultati di audit.	Le misure adottate non si sono ancora dimostrate pienamente efficaci e sono necessari ulteriori sforzi a tal fine.	La Commissione sta pianificando di migliorare il sistema CRIS per consentire una migliore analisi dei risultati degli audit.

Osservazioni della Corte	Misure adottate	Analisi della Corte	Risposta della Commissione
Allargamento			
<i>Sistema di attuazione decentrata esteso (EDIS)</i>			
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. (Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2007, paragrafo 8.12)	È stato messo in opera un piano d'azione onde assicurare che vengano apportati miglioramenti; nel febbraio 2008 sono stati sospesi i pagamenti a due agenzie esecutive, il cui riconoscimento EDIS è stato ritirato nel luglio 2008.	Nonostante le misure adottate, permangono le carenze fondamentali che hanno condotto alla sospensione dei pagamenti e al ritiro del riconoscimento EDIS.	<i>La situazione sta migliorando. Tuttavia, anche qualora permanessero debolezze nel sistema, non è più possibile stipulare contratti irregolari, poiché è cessata l'assegnazione dei fondi Phare.</i>
<i>Controlli ex post (audit di chiusura)</i>			
In seguito a un cambiamento metodologico, il numero di relazioni sui controlli è stato eccezionalmente elevato nel 2007 e ad alcune non è stato dato un seguito tempestivo. (Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2007, paragrafo 8.26)	La Commissione ha intrapreso considerevoli sforzi al fine di monitorare ed analizzare le relazioni sui controlli.	Vi sono stati sostanziali miglioramenti nel trattamento dei fascicoli.	Nel 2008, sono state trattate 133 relazioni delle quali 89 sono state chiuse, mentre nei primi cinque mesi del 2009, sono state trattate 71 relazioni, fra cui le 44 non chiuse nel 2008, e ne sono state chiuse 38.
Aiuti umanitari			
<i>Audit esterni</i>			
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. (Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2007, paragrafo 8.27)	La Commissione ha già aumentato il numero di audit in loco nel 2007.	La Corte prende nota degli sforzi intrapresi per aumentare la percentuale degli audit in loco dei progetti.	<i>La veridicità delle spese è costantemente controllata attraverso il monitoraggio dei progetti effettuato dagli assistenti tecnici, il ricorso ad audit in loco, le missioni sul posto effettuate dal personale della Commissione, nonché mediante le relazioni di avanzamento e finanziarie presentate dai partner. Conformemente alla raccomandazione della Corte, la DG ECHO ha riequilibrato il numero di audit effettuati presso gli uffici centrali e in loco così da raggiungere un equilibrio ottimale ed economicamente vantaggioso.</i>

CAPITOLO 9

Istruzione e cittadinanza

INDICE

	<i>Paragrafi</i>
Introduzione	9.1-9.7
Caratteristiche specifiche del gruppo di politiche Istruzione e cittadinanza	9.1-9.4
Estensione dell'audit	9.5-9.7
Audit degli anticipi	9.6-9.7
Regolarità delle operazioni	9.8-9.11
Efficacia dei sistemi	9.12-9.30
Sistemi relativi alla regolarità delle operazioni	9.12-9.30
Sistemi relativi al Programma per l'apprendimento permanente	9.13-9.25
Controlli ex post presso la DG Istruzione e cultura	9.26
Fondo per le frontiere esterne	9.27-9.29
DG Comunicazione	9.30
Conclusioni e raccomandazioni	9.31-9.34

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

INTRODUZIONE

Caratteristiche specifiche del gruppo di politiche Istruzione e cittadinanza

9.1. Il presente capitolo riguarda la valutazione specifica della Corte relativa 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. La **tabella 9.1** presenta informazioni dettagliate sulle attività prese in esame, la spesa relativa all'esercizio e il tipo di gestione applicato.

Tabella 9.1 — Istruzione e cittadinanza, pagamenti 2008 per settore*(in milioni di euro)*

Titolo di bilancio	Settore	Descrizione	Pagamenti 2008	Modalità di gestione del bilancio
15	Istruzione e cultura	Spese amministrative ⁽¹⁾	111	Centralizzata diretta
		Apprendimento permanente, multilinguismo compreso	1 060	Centralizzata indiretta
		Sviluppo della cooperazione culturale in Europa	48	Centralizzata indiretta
		Promozione della cooperazione nel settore della gioventù e dello sport	134	Centralizzata indiretta
		Promozione della cittadinanza europea e dello sport	24	Centralizzata indiretta
			1 378	
16	Comunicazione	Spese amministrative ⁽¹⁾	104	Centralizzata diretta
		Comunicazione e media	25	Centralizzata diretta
		Comunicazione a livello locale	35	Centralizzata diretta
		Strumenti di analisi e comunicazione	23	Centralizzata diretta
			186	
18	Libertà, sicurezza e giustizia	Spese amministrative ⁽¹⁾	58	Centralizzata diretta
		Solidarietà — Frontiere esterne, visti e libera circolazione delle persone	189	Gestione concorrente/centralizzata indiretta
		Flussi migratori — Politiche comuni di asilo ed immigrazione	80	Gestione concorrente
		Diritti fondamentali e cittadinanza	26	Diretta
		Sicurezza e tutela delle libertà	28	Diretta
		Giustizia in materia penale e civile	42	Diretta
		Prevenzione e informazione in materia di droga	15	Diretta
		Supporto strategico e coordinamento	7	Diretta
			445	
Totale spese amministrative			274	
Totale spese operative			1 735	
Totale pagamenti dell'esercizio			2 009	
Totale impegni dell'esercizio			2 323	

⁽¹⁾ L'audit delle spese amministrative forma oggetto del capitolo 11.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

9.2. I tre titoli di bilancio di questo settore sono gestiti quasi esclusivamente dalle tre direzioni generali (DG) corrispondenti della Commissione. Si tratta della DG Istruzione e cultura (DG EAC) per il titolo di bilancio 15, della DG Comunicazione (DG COMM) per il titolo di bilancio 16 e della DG Giustizia, libertà e sicurezza (DG JLS) per il titolo di bilancio 18. La maggior parte della spesa in questo campo viene gestita in modo centralizzato indiretto o in regime di gestione concorrente, delegando l'attuazione degli interventi, sotto forma di programmi pluriennali, all'Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura, alle agenzie nazionali ⁽¹⁾ o a strutture di gestione analoghe negli Stati membri. Le entità responsabili presso questi ultimi attribuiscono sovvenzioni e aggiudicano contratti a progetti o misure attuati da beneficiari privati e pubblici. Tali sovvenzioni vengono solitamente pagate a rate, come descritto nei paragrafi 9.6 e 9.7.

9.3. L'attuazione dei programmi che rientrano nel nuovo quadro finanziario 2007-2013 è stata accompagnata da un cambiamento che ha interessato la struttura di controllo interno, accrescendo la responsabilità degli Stati membri. Per quanto riguarda, ad esempio, i contratti da stipulare nell'ambito del Programma per l'apprendimento permanente (*Lifelong Learning Programme*, LLP), l'autorità nazionale (cfr. paragrafo 9.13) deve fornire una dichiarazione di affidabilità ex-ante in merito alla gestione finanziaria delle spese nello Stato membro in questione. L'autorità ha l'obbligo di presentare ogni anno una dichiarazione di affidabilità ex post circa il corretto utilizzo delle risorse e l'affidabilità dei sistemi e delle procedure di controllo poste in atto ⁽²⁾.

9.3. La DG EAC ha adeguato il proprio sistema di supervisione e di controllo basato su un approccio di audit unico e che consiste in:

- a) una valutazione della dichiarazione di affidabilità ex-ante resa dalle autorità nazionali all'inizio del periodo di programmazione 2007-2013;
- b) un sistema di visite di monitoraggio e di controllo in loco;
- c) la valutazione della dichiarazione annuale ex-post;
- d) audit finanziari;
- e) attività di formazione con le agenzie nazionali e le autorità nazionali;
- f) comunicazione e scambio di informazioni continue con le parti interessate;
- g) un insieme di procedure comuni aggiornate regolarmente.

La valutazione della dichiarazione annuale di affidabilità ex-post è un nuovo e ulteriore elemento di controllo introdotto nel 2008.

⁽¹⁾ Legate alla Commissione da un rapporto contrattuale.

⁽²⁾ Articolo 7, paragrafo 3, della decisione C(2007) 1807 def. della Commissione, del 26 aprile 2007, sulle responsabilità rispettive degli Stati membri, della Commissione e delle agenzie nazionali nell'attuazione del Programma per l'apprendimento permanente (2007-2013).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

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 nei settori dell'istruzione e della formazione. I progetti vengono realizzati non solo da istituti d'insegnamento, ma anche da società private e amministrazioni pubbliche. I beneficiari finali sono singoli individui, in maggioranza cittadini dell'Unione. Per alcuni programmi, come il Fondo per le frontiere esterne, il Fondo per l'integrazione, il Fondo per i rimpatri e il Fondo europeo per i rifugiati, si attua invece una gestione concorrente con gli Stati membri.

Estensione dell'audit

9.5. La valutazione specifica si basa su:

- a) test di convalida condotti su un campione statistico rappresentativo di 150 pagamenti (cfr. **tabella 9.2**);
- b) verifiche e un'analisi valutativa dei sistemi di controllo applicati nell'ambito del Programma per l'apprendimento permanente in sei Stati membri, comprese le autorità nazionali e le agenzie nazionali ⁽³⁾;
- c) valutazione dei controlli di supervisione attuati dalla Commissione sulle dichiarazioni annuali di affidabilità per il 2007 (certificazioni ex post) delle autorità nazionali per il Programma per l'apprendimento permanente;
- d) valutazione del funzionamento dei sistemi di supervisione e controllo relativi al Fondo per le frontiere esterne (FFE);
- e) seguito dato alle principali osservazioni espresse dalla Corte in dichiarazioni di affidabilità recenti (cfr. **allegato 9.2**).

⁽³⁾ Le sei agenzie interessate sono EPOS vzw — Europese Programma's voor Onderwijs, Opleiding en Samenwerking — Agentschap (Belgio), DAAD — Deutscher Akademischer Austauschdienst (Germania), FRSE — Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji (Polonia), OAPEE — Organismo Autónomo Programas Educativos Europeos (Spagna), Léargas (Irlanda) e ISFOL — Istituto per lo Sviluppo della Formazione e dell'Orientamento Professionale dei Lavoratori (Italia).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Audit degli anticipi

9.6. In linea con la struttura di spesa prevista per l'esercizio 2008, il campione di pagamenti, esaminato dalla Corte, per i test di convalida comprende 129 operazioni le cui condizioni di pagamento sono prevalentemente formali. Dette operazioni consistono principalmente in anticipi corrisposti alle agenzie comunitarie e alle agenzie nazionali, oltre che in un numero ridotto di contributi trimestrali per i loro costi di gestione. Tali pagamenti vengono effettuati previa sottoscrizione di un contratto o accettazione di un programma di lavoro, ovvero, nel caso della maggior parte di secondi e terzi prefinanziamenti, una volta che la Commissione abbia approvato il versamento del 70 % dei fondi già anticipati. Solitamente il totale di detti anticipi ammonta al 100 % dell'importo massimo consentito. Le condizioni limitate cui sono subordinati tali pagamenti rendono il rischio di errore particolarmente basso.

9.7. A loro volta, sono le agenzie stesse a stipulare convenzioni di sovvenzioni con le organizzazioni partecipanti ⁽⁴⁾; esse utilizzano gli anticipi ricevuti dalla Commissione versando anticipi dell'80 %-100 % a dette organizzazioni, a seconda del tipo di programma. I progetti devono essere ultimati entro due anni, dopodiché viene redatta una relazione finale e l'agenzia e i beneficiari procedono alla chiusura. Una volta chiusi tutti i progetti rientranti nel programma di lavoro di un dato anno, l'agenzia presenta una relazione finale consolidata alla Commissione, la quale calcola il saldo finale e procede alla liquidazione. Si prevede che le operazioni di chiusura effettuate tra il beneficiario e l'agenzia presentino un rischio maggiore rispetto agli anticipi, considerati i rischi normalmente legati a questo ambito e concernenti l'ammissibilità e la realtà della spesa dichiarata. Tuttavia la verifica delle procedure di chiusura può essere svolta solamente dopo che sono state effettuate, a distanza di diversi anni dal pagamento degli anticipi iniziali.

REGOLARITÀ DELLE OPERAZIONI

9.8. La Corte ha constatato la complessiva assenza di errori rilevanti nelle operazioni del gruppo di politiche in questione. È stato tuttavia riscontrato un livello di errori rilevante nei pagamenti intermedi e finali esaminati.

9.7. Anche la Commissione ritiene che i rischi siano maggiori con i pagamenti finali, per questo motivo in questa fase essa intensifica i controlli e la supervisione al fine di contenere tali rischi.

Per quanto riguarda la DG EAC, i nuovi programmi 2007-2013 sono stati concepiti tenendo conto delle raccomandazioni formulate negli anni precedenti dalla Corte di semplificare le norme ed estendere maggiormente l'uso dei pagamenti forfettari. In questo modo i rischi legati ai pagamenti finali dovrebbero essere ridotti.

9.8. La Commissione accoglie favorevolmente la conclusione della Corte da cui risulta che nel 2008 i pagamenti per il gruppo di politiche Istruzione e cittadinanza non presentavano errori rilevanti. Si tratta di un notevole passo avanti rispetto all'anno precedente.

La Commissione rileva che la Corte ha riscontrato errori quantificabili in 4 dei 21 pagamenti intermedi e finali esaminati (si veda la risposta al punto 9.9).

⁽⁴⁾ Solitamente le organizzazioni partecipanti sono università, scuole o accademie che gestiscono pagamenti a beneficiari quali studenti o insegnanti.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

9.9. Sui 21 pagamenti finali e intermedi⁽⁵⁾ presenti nel campione totale di 150 operazioni, la Corte ha riscontrato un livello di errore significativo, sotto il profilo della regolarità, in sei pagamenti. Quattro pagamenti contenevano errori quantificabili mentre altri quattro presentavano errori non quantificabili. In due pagamenti sono stati rilevati errori di entrambi i tipi. La **tabella 9.2** illustra la ripartizione degli errori a seconda del tipo di pagamento e del settore politico.

9.9. La Commissione darà seguito alle constatazioni di errore effettuate dalla Corte e, quando opportuno, i finanziamenti indebitamente versati saranno recuperati.

Gli errori inerenti alla DG Istruzione e cultura riguardano azioni di minore entità a titolo del precedente quadro normativo. I nuovi programmi 2007-2013 sono stati concepiti con norme semplificate e facendo ampio ricorso ai pagamenti forfetari, così da limitare i rischi correlati ai pagamenti finali.

9.10. Per quanto concerne i 129 anticipi controllati⁽⁶⁾, nove di essi, relativi ad anticipi corrisposti alle agenzie dalla DG Giustizia, libertà e sicurezza e dalla DG Istruzione e cultura, contenevano errori significativi non quantificabili a causa di un impegno contratto prima che fosse adottata la necessaria decisione di finanziamento o dell'assenza di previsioni di tesoreria sufficientemente dettagliate.

9.10. La Commissione desidera sottolineare che le necessarie decisioni di finanziamento sono state adottate, seppure in ritardo da un punto di vista formale (sei giorni per il caso JLS). All'epoca la Commissione era consapevole delle esigenze di tesoreria e di bilancio delle agenzie.

Al fine di evitare tali errori non quantificabili, adesso le decisioni di finanziamento della Commissione sono prese con largo anticipo e per tutti i pagamenti alle agenzie sono richieste previsioni di tesoreria (ad esempio tramite un memorandum d'intesa).

Tabella 9.2 — Struttura del campione, numero di operazioni esaminate (fra parentesi, numero di operazioni inficiate da errori)

Tipo di pagamento (*)	Settore			
	15 Istruzione e cultura	16 Comunicazione	18 Libertà, sicurezza e giustizia	Totale
Pagamenti intermedi/finali	10 (3)	6 (1)	5 (2)	21 (6)
Anticipi	100 (5)	0 (0)	29 (4)	129 (9)
Totale	110 (8)	6 (1)	34 (6)	150 (15)

(*) Quattro pagamenti intermedi, che rappresentano contributi alle spese amministrative delle agenzie, sono raggruppati assieme agli anticipi soggetti a condizioni simili.

⁽⁵⁾ Esclusi quattro pagamenti classificati come «pagamenti intermedi» ma che costituiscono dei contributi ai costi amministrativi delle agenzie e, come tutti gli anticipi alle agenzie, subordinati esclusivamente alla sottoscrizione di una convenzione di sovvenzione.

⁽⁶⁾ Inclusi quattro pagamenti intermedi (cfr. paragrafo 9.9).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

9.11. Come indicato nella **tabella 9.2**, i pagamenti intermedi e finali sono relativamente più inficiati da errori che non i pagamenti anticipati. Fra gli errori riscontrati nei pagamenti finali e intermedi figurano, ad esempio:

- a) la dichiarazione di spese relative a periodi non coperti dalla convenzione di sovvenzione (ammissibilità);
- b) la dichiarazione dell'IIVA recuperabile a titolo di spesa (ammissibilità);
- c) l'assenza di documentazione relativa al processo di selezione per la concessione delle sovvenzioni (realità delle operazioni);
- d) l'inadeguatezza degli elementi probatori forniti a sostegno delle spese dichiarate (realità delle operazioni).

9.11. La Commissione presta grande attenzione e dà seguito a tutte le conclusioni della Corte. Nei casi opportuni, la procedura di recupero è già stata avviata o lo sarà in futuro. Sono inoltre state adottate azioni correttive per la nuova generazione di programmi 2007-2013 al fine di limitare i rischi correlati ai pagamenti finali (si veda anche la risposta al punto 9.9).

EFFICACIA DEI SISTEMI

Sistemi relativi alla regolarità delle operazioni

9.12. La Corte ha esaminato tre distinti sistemi di controllo in tre diverse direzioni generali, inerenti ai controlli ex post presso la DG Istruzione e cultura, al Programma per l'apprendimento permanente e al Fondo per le frontiere esterne.

Sistemi relativi al Programma per l'apprendimento permanente

9.13. I programmi Apprendimento permanente e Gioventù in azione vengono realizzati, mediante gestione centralizzata indiretta, da 63 agenzie nazionali situate nei paesi partecipanti, designate e supervisionate dalle autorità nazionali. In ragione della loro vicinanza ai beneficiari finali, le agenzie nazionali sono state incaricate di gestire i numerosissimi importi di entità relativamente bassa corrisposti a titolo di sovvenzioni in tale ambito. Complessivamente, le azioni gestite dalle agenzie nazionali rappresentano circa il 68 % del titolo 15 del bilancio. Altri programmi nel campo dell'istruzione, quali Jean Monnet ed Erasmus Mundus, nonché taluni settori di attività dei programmi Apprendimento permanente e Gioventù in azione, sono gestiti dall'Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

9.14. Le responsabilità nell'ambito dell'ambiente di controllo del Programma per l'apprendimento permanente sono specificate nella decisione C(2007) 1807 della Commissione. Tali responsabilità includono:

- a) i controlli primari gestiti dalle agenzie nazionali, tra cui l'analisi delle relazioni finali, i controlli documentali dei giustificativi delle spese dichiarate, le visite in loco nel corso delle azioni, gli audit successivi alle azioni e gli audit dei sistemi dei beneficiari ricorrenti, come ad esempio le università. Le agenzie nazionali sono tenute a trasmettere alla Commissione e all'autorità nazionale una relazione annuale, contenente informazioni sui controlli primari effettuati;
- b) i controlli secondari effettuati dall'autorità nazionale, per fornire garanzie e sostegno alla dichiarazione annuale ex post circa l'efficacia dei sistemi e dei controlli primari;
- c) i controlli eseguiti dalla Commissione, che comprendono in particolare la valutazione delle dichiarazioni annuali e le visite di monitoraggio.

9.15. Nel contesto della DAS 2008, la Corte ha intrapreso un audit dei sistemi relativi a sei agenzie nazionali e alle rispettive autorità nazionali di supervisione.

Controlli primari

9.16. Nel corso dell'audit delle agenzie nazionali, la Corte ha rilevato, complessivamente, un alto grado di osservanza dei requisiti stabiliti dalla Commissione nella sua Guida destinata alle agenzie nazionali. Tuttavia, in due casi sono stati riscontrati problemi nell'attuazione dei controlli primari, fondamentali per l'utilizzo legittimo e regolare dei fondi comunitari in un ambito caratterizzato da un numero così elevato di beneficiari diretti. In alcuni casi, mancavano elementi probatori relativi all'analisi o ai controlli documentali effettuati, oppure non erano stati realizzati gli audit dei sistemi concernenti le università, nonostante la Commissione avesse emanato disposizioni riguardo al numero minimo di audit di questo tipo da espletare entro la fine del 2008. Le altre carenze includono l'inesistenza dei registri delle eccezioni, una politica di tesoreria che non garantiva il deposito dei fondi su conti fruttiferi e la tardiva presentazione delle relazioni annuali alla Commissione.

9.16. La Commissione accoglie favorevolmente il fatto che la Corte abbia riscontrato un livello complessivamente elevato di osservanza dei requisiti stabiliti nella Guida destinata alle agenzie nazionali, a conferma dei buoni risultati della strategia di supervisione e di controllo multi-canale (compresi seminari di formazione, comunicazione costante e scambio di informazioni con le agenzie e le autorità nazionali).

Una delle agenzie nazionali non è stata in grado di rispettare il requisito relativo agli audit dei sistemi per le università a causa di una carenza di personale, ma ha assolto a questo obbligo nel primo semestre del 2009.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Controlli secondari

9.17. Nella relazione annuale sull'esercizio 2007, la Corte ha riferito in merito alle dichiarazioni ex ante sulla qualità della gestione e dei sistemi di controllo delle agenzie nazionali, che le autorità nazionali sono tenute a compilare prima dell'avvio dei programmi. Successivamente al primo anno di attuazione, il 2007, e per tutti gli anni seguenti, le autorità nazionali sono tenute a compilare una dichiarazione ex post sull'affidabilità dei sistemi e delle procedure finanziari posti in atto nell'anno precedente, sull'esattezza dei conti e sulla garanzia derivante dalle procedure di controllo applicate.

9.18. L'articolo 8, paragrafo 3, della decisione C(2007) 1807 della Commissione stabilisce che «l'autorità nazionale crea un sistema di controlli secondari allo scopo di fornire una ragionevole garanzia che i sistemi e i controlli primari siano efficaci. Può affidare la realizzazione dei controlli secondari ad un organo di audit esterno».

9.19. L'audit della Corte ha rilevato che la qualità degli approcci adottati dalle autorità nazionali al fine di ottenere una base per le dichiarazioni di affidabilità ex ante ed ex post è variabile, come diversa è la portata delle informazioni comunicate da tali autorità sulle procedure attuate. Tre autorità nazionali su sei hanno espletato controlli secondari soddisfacenti, ricorrendo a un contraente esterno oppure ad agenti interni che hanno verificato attentamente la conformità dei sistemi e dei controlli primari attuati dalle agenzie nazionali alle linee guida della Commissione. Presso le altre autorità nazionali, i controlli secondari sono stati inesistenti, insufficienti, mal documentati oppure affidati ad un'azienda esterna senza un'adeguata supervisione a garanzia del corretto svolgimento dei controlli. Di conseguenza, la garanzia fornita nelle dichiarazioni presentate da tali autorità nazionali non era comprovata.

9.20. Inoltre, soltanto 10 delle 40 dichiarazioni ex post per il 2007 sono state inviate alla Commissione prima del termine stabilito, ossia il 30 aprile 2008. Tali ritardi possono essere parzialmente attribuiti al fatto che gli orientamenti della Commissione in merito alle informazioni da fornire nelle relazioni erano stati resi disponibili soltanto a marzo 2008. A marzo 2009, il grado di osservanza non era però migliorato. Le dichiarazioni ex post per il 2008 dovevano essere presentate entro il 30 aprile 2009, ma solamente sei dichiarazioni sono pervenute in tempo.

9.19. Il quadro normativo, tenendo conto delle diverse situazioni nazionali, non impone un sistema di controllo che debba andare bene per tutti, ma attribuisce agli Stati membri la responsabilità di raggiungere gli obiettivi di controllo secondo norme comuni.

Tuttavia, basandosi sulla prima esperienza di dichiarazioni, negli orientamenti forniti agli Stati membri nel febbraio 2008 e aggiornati a marzo 2009, la Commissione ha ulteriormente precisato gli obiettivi dei controlli delle autorità nazionali.

Adesso le autorità nazionali sono tenute a descrivere dettagliatamente i controlli secondari svolti nel nuovo allegato 4 della dichiarazione annuale di affidabilità.

9.20. Tutte le dichiarazioni ex post per il 2007 sono state valutate nel 2008 entro i tempi previsti per contribuire alla dichiarazione di affidabilità della DG Istruzione e cultura.

Il sistema di supervisione della DG Istruzione e cultura riceve garanzie di affidabilità da diversi elementi nel corso dell'anno e non solo al momento del ricevimento delle dichiarazioni di affidabilità da parte delle autorità nazionali (si veda anche il punto 9.3).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

9.21. Anche se gli orientamenti per le agenzie nazionali sono ben definiti, sia sul piano legislativo ⁽⁷⁾ ⁽⁸⁾, sia nella guida destinata alle agenzie nazionali che attuano il Programma per l'apprendimento permanente (*«Guide for National Agencies implementing the Lifelong Learning Programme»*) pubblicata dalla Commissione, non è così per le autorità nazionali. Sebbene la Commissione abbia pubblicato degli orientamenti ⁽⁹⁾ intesi a definire chiaramente le responsabilità, non vi sono orientamenti normativi sufficientemente dettagliati che indichino alle autorità le procedure specifiche da seguire.

Controlli della Commissione

9.22. La Corte ha esaminato il processo di valutazione relativo alle dichiarazioni ex ante per il periodo 2007-2013 e alle dichiarazioni ex post per il 2007, rilevando che l'applicazione della procedura, sia per le dichiarazioni ex ante sia per quelle ex post, ha fornito una garanzia limitata circa la qualità della gestione della spesa per gli anni in questione. Tuttavia, come indicato l'anno scorso, la Corte ritiene che il sistema così concepito, se applicato correttamente, potrebbe in futuro costituire una base adeguata per la garanzia.

9.23. La valutazione della Commissione è basata su un esame documentale dei sistemi e dei controlli, nonché sulle visite svolte in 11 paesi nel 2008 al fine di monitorare i sistemi. Solo in alcuni casi, tuttavia, la Commissione ha verificato la realtà e la qualità dei controlli primari e secondari cui fanno riferimento le dichiarazioni annuali e le informazioni contenute nelle relazioni annuali.

9.24. Sulla base della sua valutazione delle dichiarazioni ex ante ed ex post, delle relazioni annuali delle agenzie nazionali e dei risultati delle sue visite di monitoraggio presso queste ultime e le autorità nazionali, la Commissione ha stilato una lista di riserve a fronte delle quali devono essere prese misure correttive da parte delle agenzie e delle autorità nazionali. Nel corso del 2008, sono state revocate 169 riserve sul Programma per l'apprendimento permanente e ne sono state aggiunte 98, totalizzando così 162 riserve pendenti alla fine dell'anno. Nessuna di queste è stata giudicata «critica» dalla Commissione, ma 62 sono state considerate «molto importanti». Delle 162 riserve, 110 riguardavano i sistemi di controllo: 94 presso le agenzie nazionali e 16 presso le autorità nazionali.

9.21. La Commissione accoglie con favore il fatto che la Corte riconosca la qualità della guida per le agenzie nazionali e concorda che occorre procedere ulteriormente verso un approccio più semplice e più armonizzato anche con le autorità nazionali, tenendo conto delle situazioni specifiche dei diversi Stati membri.

9.22. Le dichiarazioni ex ante ed ex post sono nuovi elementi supplementari del sistema di supervisione e controllo rafforzato (si vedano anche le risposte ai punti 9.3 e 9.20).

9.23. La strategia di supervisione della DG Istruzione e cultura è pluriennale, basata sui rischi e orientata ai processi. Tutte le dichiarazioni di affidabilità annuali sono state valutate nei tempi previsti sulla base di un'approfondita analisi documentale e, quando necessario, sono state formulate riserve. Le visite di monitoraggio dei sistemi comprendevano verifiche in merito alla realtà e alla qualità dei controlli primari e secondari che in alcuni casi hanno portato alla formulazione di riserve (si veda il punto 9.24).

9.24. Come previsto dalla strategia di supervisione orientata ai processi, le riserve possono essere revocate o aggiunte nel corso dell'anno. Questo indica che il lavoro viene svolto in maniera continuativa e che le riserve ricevono un seguito sistematico.

Alla fine del 2008 il numero medio di riserve aperte era di circa 4 per ogni agenzia nazionale.

La maggior parte delle riserve considerate «molto importanti» riguardano i controlli primari che devono essere svolti fino al termine degli accordi relativi alle azioni decentralizzate per promuovere la conoscenza delle agenzie nazionali.

⁽⁷⁾ C(2007) 1807 def.

⁽⁸⁾ Decisione 1720/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 novembre 2006, che istituisce un programma d'azione nel campo dell'apprendimento permanente (GU L 327 del 24.11.2006, pag. 45).

⁽⁹⁾ «Lifelong Learning and Youth in Action programmes 2007-2013, Yearly Declaration of Assurance 2008, Guidelines for National Authorities» (Programmi Apprendimento permanente e Gioventù in azione 2007-2013, dichiarazione annuale di affidabilità 2008, linee guida per le autorità nazionali) Bruxelles, 2.3.2009.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

9.25. Le carenze nei sistemi di controllo interno identificate nelle riserve summenzionate mettono a repentaglio la regolarità dei pagamenti effettuati a favore dei beneficiari finali e i pagamenti alle agenzie nazionali. Un monitoraggio sistematico delle riserve, sotto forma di visite di controllo più approfondite, e una più 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 in materia di gestione e controllo della spesa.

Controlli ex post presso la DG Istruzione e cultura

9.26. Dalla relazione annuale di attività 2008 della DG Istruzione e cultura emerge che i risultati degli audit finanziari dei progetti, effettuati da una società di revisione privata per conto della Commissione, evidenziano nei contratti esaminati un tasso medio di errore dello 0,01 % per il programma per l'apprendimento permanente. Tuttavia, un tasso di errore calcolato sui progetti chiusi nel corso dell'anno sarebbe nettamente più elevato. Inoltre, dal momento che sono stati espletati soprattutto a livello dell'agenzia nazionale, che di norma non riceve tutta la documentazione giustificativa, tali audit non coprono tutti i criteri di ammissibilità.

Fondo per le frontiere esterne

9.27. Il programma quadro Solidarietà e gestione dei flussi migratori, previsto per il periodo dal 2007/2008 al 2013, rappresenta circa il 50 % della spesa operativa della DG Giustizia, libertà e sicurezza e viene attuato mediante gestione concorrente con gli Stati membri. Consta di quattro strumenti finanziari⁽¹⁰⁾, di cui il principale è il Fondo per le frontiere esterne (FFE), che rappresenta oltre il 50 % della spesa nell'ambito del programma.

9.28. Anche se il Fondo per le frontiere esterne è stato istituito con decorrenza dal 1° gennaio 2007, la base giuridica è stata adottata soltanto il 23 maggio 2007 e le modalità di applicazione il 5 marzo 2008. Inoltre, alcuni Stati membri hanno presentato versioni iniziali delle descrizioni dei sistemi di gestione e controllo, nonché dei documenti di programmazione, di qualità insufficiente o con ritardi considerevoli. Di conseguenza, la Commissione non ha potuto effettuare i primi pagamenti di prefinanziamento agli Stati membri prima degli ultimi mesi del 2008.

9.25. Il piano di audit per il 2009 rafforza le visite di monitoraggio incentrate sull'esistenza e la messa in atto delle procedure di gestione e dei controlli indicati dagli Stati membri.

9.26. La relazione annuale di attività della Commissione copre l'attività finanziaria dell'anno e pertanto analizza i pagamenti effettuati durante l'anno (sia anticipi che pagamenti finali). La Commissione rivedrà il proprio approccio al calcolo del tasso di errore riportato nella relazione annuale di attività.

Dato che i beneficiari ricevono, in genere, dei pagamenti di importi contenuti, occorre tenere conto di un giusto equilibrio tra il numero dei controlli e i costi degli stessi.

⁽¹⁰⁾ I quattro strumenti sono: il Fondo per le frontiere esterne, il Fondo per l'integrazione, il Fondo per i rimpatri e il Fondo europeo per i rifugiati.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

9.29. Nel contesto della DAS 2008, pertanto, l'audit della Corte si è limitato all'esame, svolto dalla DG Giustizia, libertà e sicurezza, delle descrizioni dei sistemi di gestione e controllo presentate dagli Stati membri in relazione al Fondo per le frontiere esterne. L'esame non ha rilevato debolezze significative, ma la reale efficacia dei sistemi di gestione e controllo potrà essere valutata solo quando tali sistemi saranno divenuti operativi.

DG Comunicazione

9.30. La Corte ha esaminato la relazione annuale di attività per il 2008 della DG Comunicazione, da cui è emerso (cfr. anche l'**allegato 9.2**) un tasso di errore dello 0,05 % rilevato nel corso dei controlli ex ante di secondo livello effettuati dalla DG. Ciò potrebbe indicare un miglioramento dei normali controlli ex ante rispetto all'anno scorso.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

9.31. Sulla base del lavoro di audit svolto, la Corte conclude che per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2008, i pagamenti relativi al gruppo di politiche Istruzione e cittadinanza non presentano errori rilevanti. Dalle verifiche svolte dalla Corte è emerso, tuttavia, che i pagamenti intermedi e finali sono inficiati da questo tipo di errori.

9.31. La Commissione accoglie favorevolmente la conclusione della Corte da cui risulta che i pagamenti effettuati nell'anno fino al 31 dicembre 2008 per il gruppo di politiche Istruzione e cittadinanza non presentavano errori rilevanti. Si tratta di un notevole passo avanti rispetto all'anno precedente.

La Commissione rileva che la Corte ha riscontrato un livello di errore significativo in 4 dei 21 pagamenti intermedi e finali esaminati.

La Commissione darà seguito alle constatazioni di errore effettuate dalla Corte e, quando opportuno, i finanziamenti saranno recuperati.

9.32. La Corte conclude che i sistemi di supervisione e controllo per il gruppo di politiche Istruzione e cittadinanza sono parzialmente efficaci nel garantire la regolarità dei pagamenti.

9.32. Il sistema di supervisione e controllo istituito per il periodo 2007-2013 costituisce un quadro solido. Nel 2008 sono stati fatti progressi significativi per la DG Istruzione e cultura per l'attuazione di tale sistema tramite l'analisi delle dichiarazioni di affidabilità ex post e l'intensificazione delle visite di monitoraggio e degli audit.

9.33. Come indicato al paragrafo 9.21, la concezione accurata degli orientamenti destinati alle agenzie nazionali ne consente l'uso come manuale delle procedure. Non esistono, tuttavia, orientamenti analoghi per le autorità nazionali; la Corte raccomanda pertanto alla Commissione di definire un quadro di natura più prescrittiva, che indichi le azioni specifiche da porre in atto.

9.33. La Commissione accoglie con favore il fatto che la Corte riconosca la qualità della guida per le agenzie nazionali e concorda che occorre procedere ulteriormente verso un approccio più semplice e più armonizzato anche con le autorità nazionali, tenendo conto delle situazioni specifiche dei diversi Stati membri.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

9.34. Come indicato ai paragrafi 9.22-9.25, la Corte ritiene che la procedura di dichiarazione delle autorità nazionali nell'ambito del Programma per l'apprendimento permanente e il sistema di controllo su cui dovrebbe poggiare potrebbero costituire in futuro una base adeguata per la garanzia. Tuttavia, nonostante i progressi compiuti, l'attuale funzionamento del sistema di supervisione e controllo non consente ancora di fornire una garanzia soddisfacente per quanto concerne la prevenzione, la rilevazione e la correzione degli errori in materia di regolarità. La Corte raccomanda pertanto alla Commissione di esercitare una supervisione più stretta del processo di dichiarazione annuale ex post, mediante visite di monitoraggio più accurate e verifiche dirette intese ad accertare l'adeguatezza e la piena applicazione dei controlli descritti.

9.34. La Commissione accoglie con favore la dichiarazione della Corte in merito all'adeguatezza del sistema integrato di supervisione e controllo messo in atto.

La Commissione concorda sulla necessità di una supervisione più attenta delle dichiarazioni annuali ex post. Pertanto, il piano di audit per il 2009 intensifica le visite di monitoraggio incentrate sull'esistenza e la messa in atto delle procedure di gestione e dei controlli indicati dagli Stati membri.

ALLEGATO 9.1
RISULTATI DELLE VERIFICHE

PARTE 1: PRINCIPALI CARATTERISTICHE DELLE VERIFICHE BASATE SU UN CAMPIONE DELLE OPERAZIONI

1.1 — Dimensioni del campione

Esercizio	Numero di operazioni verificate
2008	150
2007	150

1.2 — Struttura del campione

Percentuale delle operazioni verificate, per tipo	2008				2007
	15 Istruzione e cultura	16 Comunicazione	18 Libertà, sicurezza e giustizia	Totale	
Pagamenti intermedi/finali	6,7	4,0	3,3	14,0	37
Anticipi	66,7	0,0	19,3	86,0	63
Totale	73,3	4,0	22,7	100,0	100

1.3 — Frequenza e impatto stimato degli errori

Errori	2008				2007
	15 Istruzione e cultura	16 Comunicazione	18 Libertà, sicurezza e giustizia	Totale	
Frequenza degli errori: percentuale delle operazioni verificate inficiate da errori	7 % {8}	17 % {1}	18 % {6}	10 % {15}	21 % {31}
Frequenza degli errori quantificabili	18 % {2}	0 % {0}	25 % {2}	20 % {4}	26 % {10}
Impatto degli errori quantificabili: il tasso di errore più probabile rientra nell'intervallo (*)	Inferiore al 2 %			Inferiore al 2 %	Fra il 2 % e il 5 %

(*) La Corte distingue tre intervalli per il tasso di errore più probabile: inferiore al 2 %, tra il 2 % e il 5 %, superiore al 5 %.
Le cifre fra parentesi graffa sono numeri assoluti.

PARTE 2: VALUTAZIONE GLOBALE DEI SISTEMI DI SUPERVISIONE E CONTROLLO

2.1 — Valutazione dei sistemi di supervisione e controllo selezionati

Sistema interessato relativo al Programma per l'apprendi- mento permanente	Autorità nazionale	Agenzia nazionale	Commissione	Valutazione globale
Belgio (EPOS)				
Germania (DAAD)				
Spagna (OAPEE)				
Irlanda (Léargas)				
Italia (ISFOL)				
Polonia (FRSE)				

Valutazione globale	2008	2007
		N.A.

Legenda:

	Efficace
	Parzialmente efficace
	Inefficace
N.A.	Non applicabile: non applicabile o non valutato

SEGUITO DATO A PRECEDENTI OSSERVAZIONI CONTENUTE NELLA DICHIARAZIONE DI AFFIDABILITÀ

Osservazioni della Corte	Misure adottate	Analisi della Corte	Risposta della Commissione
Osservazione 1: Carenze nella procedura di dichiarazione ex ante per il Programma per l'apprendimento permanente			
La Corte ha rilevato le seguenti carenze nella procedura di dichiarazione ex ante per il Programma per l'apprendimento permanente. Tali carenze riducono il valore della procedura quale elemento del sistema di supervisione e controllo: — 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. La Commissione non ha dunque accordato lo stesso grado di affidabilità alle diverse dichiarazioni; — l'effettivo funzionamento dei sistemi e dei controlli non è stato verificato dalla Commissione in quanto la valutazione si è limitata a un esame documentale; — 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, senza applicare alcuna misura precauzionale nei suoi rapporti contrattuali con le agenzie in questione. Inoltre non è stato dato un seguito rigoroso alle misure correttive, spesso le scadenze non sono state rispettate e un numero elevato di riserve non erano state ancora revocate alla fine del 2007; — alcuni criteri utilizzati dalla Commissione nel corso della procedura di valutazione non erano adeguatamente definiti, creando così incertezza su cosa si intenda per completamento del processo valutativo e misure precauzionali. (Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2007, paragrafi 9.16 e 9.17)	La DG Istruzione e cultura osserva che la dichiarazione ex ante rappresentava un requisito nuovo nonché una misura una tantum da adottare all'inizio di ogni nuovo programma. Nel frattempo, la DG Istruzione e cultura ha intrapreso le seguenti iniziative per porre rimedio a questa debolezza: — pubblicazione di linee guida più precise circa le dichiarazioni annuali e organizzazione di specifici incontri con le autorità nazionali a marzo e novembre 2008; — organizzazione di un maggior numero di visite in loco (inclusi audit finanziari e il lancio del programma per i controlli di supervisione); — potenziamento del seguito dato alle azioni correttive con l'ausilio di un metodo di valutazione; — creazione di un esplicito collegamento tra la valutazione e le misure precauzionali da adottare.	— Nonostante la Commissione abbia effettivamente pubblicato delle linee guida a marzo 2009, le visite in loco effettuate dalla Corte hanno evidenziato il sussistere, presso le autorità nazionali, di interpretazioni divergenti circa le modalità di esecuzione dei controlli secondari. — Nel 2008, sono state effettuate visite in loco presso le agenzie e le autorità nazionali di 11 paesi. Anche per i paesi in cui sono state effettuate visite in loco, la Commissione non ha verificato la realtà dei controlli primari e secondari menzionati nelle dichiarazioni annuali. — La Commissione sta dando seguito alle riserve per ciascuno Stato membro, ma numerose riserve (162) relative al Programma per l'apprendimento permanente non erano ancora state revocate alla fine del 2008.	<i>Gli orientamenti, già pubblicati nel febbraio 2008, sono stati poi aggiornati nel 2009. Sono stati fissati degli obiettivi in termini di controllo, ma spetta alle autorità nazionali raggiungere tali obiettivi tenendo in considerazione le situazioni specifiche degli Stati membri.</i> <i>Le visite di monitoraggio dei sistemi comprendevano verifiche in merito alla realtà e alla qualità dei controlli primari e secondari che in alcuni casi hanno portato alla formulazione di riserve.</i> <i>Come previsto dalla strategia di supervisione orientata ai processi, le riserve possono essere revocate o aggiunte nel corso dell'anno. Questo indica che il lavoro viene svolto in maniera continuativa e che le riserve ricevono un seguito sistematico.</i> <i>Alla fine del 2008 il numero medio di riserve aperte era di circa 4 per ogni agenzia nazionale.</i>

Osservazioni della Corte	Misure adottate	Analisi della Corte	Risposta della Commissione
Osservazione 2: Controlli di supervisione parzialmente efficaci condotti dalla Commissione per il Fondo europeo per i rifugiati II			
La valutazione preliminare dei sistemi di supervisione e controllo svolta dalla Commissione per il FER II non è stata pienamente efficace. La Corte ha osservato che vi sono carenze nelle descrizioni delle procedure di gestione e controllo fornite dagli Stati membri; è stato effettuato soltanto un numero limitato di visite di monitoraggio presso gli Stati membri, spesso senza rispettare la regola dei 12 mesi; la procedura per il monitoraggio dei progressi compiuti dagli Stati membri non è sistematica. (Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2007, paragrafi 9.20 e 9.21)	Secondo la relazione annuale di attività della DG Giustizia, libertà e sicurezza (JLS) per il 2008, le visite di monitoraggio svolte nei 14 Stati membri (non ancora visitati) sono state tutte effettuate nel 2008. Le conclusioni cui sono giunte consentono, in generale, di tracciare un quadro chiaro e soddisfacente della situazione, anche se i sistemi di gestione e di controllo di taluni SM presentano delle debolezze. Successivamente a queste visite di monitoraggio, la DG JLS ritiene che si sia ottenuta una garanzia ragionevole in quattro casi, una garanzia accettabile in sette casi e una garanzia limitata in tre casi. Riguardo a questi ultimi, la questione principale era la mancanza di indipendenza dell'autorità di certificazione; la DG JLS ha posto in atto, a questo proposito, un piano d'azione adeguato: due Stati membri saranno sottoposti a un controllo ex post e la procedura del contraddittorio è in corso, mentre il terzo sta rivedendo attualmente il proprio sistema di controllo secondo le indicazioni fornite dalla DG JLS.	Nessun problema riscontrato.	
Osservazione 3: Sistema inefficace di controlli ex ante per le spese di comunicazione			
La maggior parte degli errori individuati dalla Corte (7 su 12) per quanto riguarda le spese del settore Comunicazione non erano stati identificati dalla Commissione nel corso dei controlli ex ante. (Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2007, paragrafi 9.22 e 9.23)	Secondo la relazione annuale di attività 2008 della DG Comunicazione, la DG utilizza le liste di controllo. Per garantire un uso più coerente delle liste e una migliore qualità delle verifiche che precedono il pagamento, verrà impartita una formazione più approfondita agli ordinatori sottodelegati, ai capi dei servizi amministrativi e al personale operativo.	La DG Comunicazione utilizza un sistema di controlli ex ante di secondo livello, basato sul metodo del campionamento per unità monetaria (MUS). Secondo la relazione annuale di attività della DG Comunicazione per il 2008, il 5 % delle operazioni, corrispondenti al 43 % del valore totale delle stesse, è stato sottoposto a controlli ex ante di secondo livello nel 2008, con il risultato che il tasso di errore globale rilevato nelle operazioni controllate è pari, in termini numerici, al 9,4 % e, in termini di valore diretto, allo 0,05 %. Il basso tasso di errore (in termini di valore) rilevato nel corso dei controlli ex ante di secondo livello implica un miglioramento dei «normali» controlli ex ante rispetto all'anno scorso.	<i>È stato attuato un piano di azione per migliorare la qualità delle operazioni, in particolare sono in corso azioni di formazione.</i>

CAPITOLO 10

Affari economici e finanziari

INDICE

	<i>Paragrafi</i>
Presentazione	10.1
Valutazione specifica nel quadro della dichiarazione di affidabilità	10.2-10.31
Introduzione	10.2-10.11
Estensione dell'audit	10.7-10.10
Rischio principale connesso alla regolarità	10.11
Regolarità delle operazioni	10.12-10.14
Efficacia dei sistemi	10.15-10.26
Verifiche documentali ex ante sulle domande di pagamento	10.17-10.21
Certificazione dell'audit per le dichiarazioni di spesa dei progetti	10.22-10.23
Controlli ex post	10.24-10.26
Conclusioni e raccomandazioni	10.27-10.31
Conclusioni	10.27-10.28
Raccomandazioni	10.29-10.31
Risultati dell'audit del Fondo di garanzia per le azioni esterne	10.32-10.36
Risultati dell'audit della CECA in liquidazione	10.37-10.41
Seguito dato a precedenti osservazioni	10.42

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 del gruppo di politiche Affari economici e finanziari (cfr. paragrafi 10.2-10.31), seguita dai risultati degli audit periodici del Fondo di garanzia per le azioni esterne (paragrafi 10.32-10.36) e della Comunità europea del carbone e dell'acciaio in liquidazione (paragrafi 10.37-10.41). Viene esaminato infine il seguito dato a osservazioni formulate per esercizi precedenti.

VALUTAZIONE SPECIFICA NEL QUADRO DELLA DICHIARAZIONE DI AFFIDABILITÀ

Introduzione

10.2. Questa parte presenta la valutazione specifica della Corte sul gruppo di politiche Affari economici e finanziari che comprende i seguenti settori: 01-Affari economici e finanziari, 02-Imprese, 03-Concorrenza, 12-Mercato interno e 20-Commercio. Informazioni dettagliate sulle attività prese in esame, sulle spese per l'esercizio in causa e sul tipo di gestione applicato sono riportate nella **tabella 10.1**

Tabella 10.1 — Stanziamenti di pagamento e d'impegno per il 2008

(milioni di euro)

Titolo di bilancio	Settore	Descrizione	Pagamenti eseguiti nel 2008	Modalità di gestione del bilancio	
1	Affari economici e finanziari	Spese amministrative ⁽¹⁾	59	Centralizzata	diretta
		Unione economica e monetaria	13	Centralizzata	diretta
		Affari economici e finanziari internazionali	42	Centralizzata	diretta
		Operazioni e strumenti finanziari	172	Centralizzata	indiretta o congiunta
		286			
2	Imprese	Spese amministrative ⁽¹⁾	110	Centralizzata	diretta
		Competitività, politica industriale, innovazione e imprenditorialità	94	Centralizzata	diretta
		Mercato interno per le merci e politiche settoriali	142	Centralizzata	diretta
		Cooperazione — spazio e sicurezza	131	Centralizzata	diretta
		477			
3	Concorrenza	Spese amministrative ⁽¹⁾	79	Centralizzata	diretta
		Cartelli, antitrust e liberalizzazione	8	Centralizzata	diretta
		87			
12	Mercato interno	Spese amministrative ⁽¹⁾	52	Centralizzata	diretta
		Coordinamento e strategia della politica della direzione generale Mercato interno	6	Centralizzata	diretta
		Mercato interno dei servizi	0	Centralizzata	diretta
		58			
20	Commercio	Spese amministrative ⁽¹⁾	63	Centralizzata	diretta
		Politica commerciale	13		
		76			
Totale			984		

Totale spese amministrative

363

Totale spese operative

621

Totale pagamenti per l'esercizio**984****Totale impegni per l'esercizio****1 131**⁽¹⁾ L'audit relativo alle spese amministrative è presentato nel capitolo 11.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

10.3. I principali programmi attuati all'interno di questo gruppo di politiche, che rappresentano quasi l'80 % (o 493 milioni di euro) delle spese operative totali del gruppo, sono finanziati dai settori 01-Affari economici e finanziari e 02-Imprese. Questi programmi sono presentati nella **tabella 10.2**.

Tabella 10.2 — Principali programmi del gruppo di politiche Affari economici e sociali

Titolo di bilancio	Programmi	Pagamenti 2008 (milioni di euro)	% della spesa operativa totale
01	Strumenti finanziari nell'ambito del programma quadro per la competitività e l'innovazione (CIP) e Programma pluriennale a favore dell'impresa e dell'imprenditorialità (MAP)	139	22 %
01	Assistenza macroeconomica	41	7 %
02	Finanziamento delle agenzie dell'UE ⁽¹⁾	111	18 %
02	Settimo programma quadro per la ricerca e lo sviluppo tecnologico (7° PQ)	77	12 %
02	Programma quadro per la competitività e l'innovazione (CIP) — Programma per l'imprenditorialità e l'innovazione (EIP)	76	12 %
02	Sesto programma quadro per la ricerca e lo sviluppo tecnologico (6° PQ)	49	8 %
Totale		493	79 %

⁽¹⁾ Le due agenzie UE sono l'Agenzia europea per le sostanze chimiche (ECAH) e l'Agenzia europea per i medicinali (EMA). La Corte stila relazioni annuali di audit per entrambe le agenzie.

10.4. I programmi CIP e MAP, finanziati dal settore 01-Affari economici e finanziari, sono destinati ad aiutare le piccole e medie imprese (PMI) ad accedere ai finanziamenti in capitale proprio, in capitale di rischio e a prestiti, attraverso gli strumenti finanziari delle Comunità amministrati per conto della Commissione dal Fondo europeo per gli investimenti (FEI) ⁽¹⁾. L'assistenza macroeconomica è uno strumento finanziario che mira a sostenere la bilancia dei pagamenti nei paesi terzi. L'assistenza viene fornita sotto forma di prestiti a medio/lungo termine e/o sovvenzioni e viene erogata ove siano soddisfatte determinate condizioni di politica finanziaria ed economica.

10.5. L'obiettivo del programma per l'imprenditorialità e l'innovazione (EIP), finanziato dal settore 02-Imprese, è stimolare la competitività delle imprese, in particolare delle PMI, in modo da promuovere l'innovazione, compresa l'eco-innovazione, e sostenere la riforma dell'amministrazione e delle imprese.

⁽¹⁾ Il FEI è l'istituzione specializzata delle Comunità con il compito di fornire capitale di rischio e strumenti di garanzia per le PMI. Questi programmi sono gestiti dal FEI nel quadro degli «Accordi fiduciari e di gestione».

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

10.6. L'obiettivo delle azioni svolte nell'ambito del settimo programma quadro comunitario (2007-2013) è sostenere il programma spaziale europeo e sviluppare tecnologie e conoscenze per proteggere i cittadini da minacce come il terrorismo, nonché dall'impatto e dalle conseguenze di eventi quali le catastrofi naturali o gli incidenti industriali. Al di là del sostegno ai progetti spaziali europei, il sesto programma quadro comunitario (2002-2006) ha finanziato anche azioni specifiche volte a promuovere l'innovazione tecnologica, l'applicazione dei risultati delle ricerche e l'avvio di imprese tecnologiche all'interno della Comunità e in tutte le sue regioni.

Estensione dell'audit

10.7. La presente valutazione specifica si basa su:

- a) test di convalida su un campione statisticamente rappresentativo di 80 pagamenti eseguiti dalla Commissione nel 2008;
- b) una valutazione dell'efficacia dei seguenti sistemi di supervisione e controllo:
 - verifiche documentali ex ante su pagamenti eseguiti dalla Commissione in relazione a sovvenzioni e a contratti d'appalto, principalmente attraverso l'esame di un campione di 120 pagamenti;
 - certificazione dell'audit delle dichiarazioni di spesa dei progetti da parte di revisori indipendenti;
 - controlli ex post, in particolare nell'ambito della strategia di revisione per il 6° PQ.

10.8. I pagamenti esaminati includevano sovvenzioni ai beneficiari finali ⁽²⁾, trasferimenti a favore di conti fiduciari ⁽³⁾ nel quadro dei programmi MAP e CIP, l'aumento di capitale del FEI, i trasferimenti alle due agenzie UE e i pagamenti relativi ai contratti d'appalto o di servizi.

10.9. Per 10 degli 80 pagamenti, l'audit è stato svolto a livello del beneficiario finale. Per le restanti operazioni, compresi i pagamenti verso i conti fiduciari nel quadro dei programmi MAP e CIP e i pagamenti alle due agenzie UE, i controlli sono avvenuti a livello della Commissione.

⁽²⁾ Soprattutto anticipi per il 7° PQ e pagamenti intermedi o finali per il 6° PQ.

⁽³⁾ Per l'attuazione dei programmi, i fondi sono trasferiti dal bilancio generale a conti fiduciari tenuti dal FEI per coprire eventuali pagamenti futuri.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

10.10. Il campione di pagamenti di cui al paragrafo 10.7, lettera a), ha incluso anche un pagamento a favore dell'OCSE eseguito nel quadro di una convenzione di sovvenzione ⁽⁴⁾. La Commissione, a nome delle Comunità europee, ha sottoscritto un accordo con l'OCSE per definire il quadro amministrativo per i progetti comunitari da questa attuati. L'OCSE sta interpretando l'accordo in un modo che limita i poteri di controllo della Corte. In questo caso specifico, l'audit è stato eseguito dall'auditor interno dell'OCSE. La Corte ha valutato i risultati di tale audit, esaminando i documenti di lavoro e tutti i relativi documenti probatori disponibili.

Rischio principale connesso alla regolarità

10.11. La maggior parte delle sovvenzioni concesse nell'ambito di questo gruppo di politiche è erogata sulla base delle dichiarazioni di spesa presentate dai beneficiari. Il principale rischio per la legittimità e regolarità è costituito dalla presentazione di dichiarazioni di spesa indicanti costi ammissibili superiori al dovuto, senza che ciò venga individuato dai sistemi di supervisione e controllo della Commissione. Dato il numero significativo di dichiarazioni di spesa, la Commissione non è in grado di procedere al controllo in loco di ciascuna dichiarazione a livello del beneficiario. La Corte considera perciò elevato il rischio connesso alla regolarità dei pagamenti eseguiti sulla base delle dichiarazioni di spesa.

Regolarità delle operazioni

10.12. I risultati delle verifiche delle operazioni sono sintetizzati nell'**allegato 10.1**. La Corte ha riscontrato che il 14 % dei pagamenti (11 su 80) erano inficiati da 13 errori. Il 46 % di tali errori (6 su 13) riguardava l'ammissibilità delle spese dichiarate. Il tasso di errore più probabile individuato dalla Corte è leggermente superiore al 2 %. La maggior parte di tali errori riguardava progetti finanziati nell'ambito del sesto programma quadro per la ricerca e lo sviluppo tecnologico (6° PQ). Tale risultato conferma la valutazione dei rischi menzionata al paragrafo 10.11 ed è corroborato dalle constatazioni formulate dalla Commissione a seguito di controlli ex post ⁽⁵⁾, dalle conclusioni espresse dalla Corte nel capitolo 10 della relazione annuale sull'esercizio finanziario 2007 e dalle risultanze degli audit della Corte riportate nel capitolo 7 della presente relazione.

⁽⁴⁾ Questa convenzione di sovvenzione prevede il sostegno della Comunità al progetto dell'OCSE «Better regulation in Europe and OECD assessment of the regulatory capacity in 15 Member States».

⁽⁵⁾ Cfr. riserva relativa al tasso di errori residuo per quanto riguarda la precisione delle dichiarazioni di spesa per le sovvenzioni erogate nell'ambito del 6° PQ, contenuta nella dichiarazione dell'ordinatore delegato all'interno della relazione annuale di attività 2008 della direzione generale Imprese e industria.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

10.10. Secondo la Commissione, la clausola che prevede il «maggior impegno possibile» contenuta nella nota di accompagnamento della lettera interpretativa del 17 novembre 1994 non limita i poteri di controllo della Corte, stabiliti dal trattato. La Commissione contatterà l'OCSE per assicurarsi che i poteri di audit della Corte non siano limitati.

10.11. Il rischio che i beneficiari sopravvalutino i costi deriva in ampia misura dalla complessità intrinseca dei meccanismi di finanziamento previsti dal quadro normativo vigente, che si fondano sul rimborso delle spese effettive. Questa complessità limita anche la portata delle verifiche documentali che possono essere effettuate prima del rimborso delle spese.

La maggior parte degli errori può essere attribuita a dichiarazioni erranee dei costi per il personale e delle spese generali. La Commissione non può individuare questi errori prima di effettuare i pagamenti e ha pertanto messo in atto una strategia di controllo e istituito audit ex-post. Le azioni correttive adottate sono volte a ridurre il tasso di errore. Altre azioni correttive sono state avviate per il settimo programma quadro, in particolare relativamente alla certificazione di audit. La Commissione recupera tutti gli importi pagati in eccesso ai beneficiari oggetto di audit.

10.12. La Commissione non condivide la quantificazione della Corte in due casi in cui il lavoro è stato svolto, i risultati accettati e le spese sostenute, giustificando pertanto un rimborso parziale. Tuttavia la Corte, sulla base della sua interpretazione dell'accordo contrattuale in questi due casi, ha ritenuto inammissibile la maggior parte dei costi dichiarati. Se si considera la valutazione della Commissione relativa al tasso di errore in questi due casi, il tasso di errore complessivo per questo settore sarebbe inferiore al 2 %.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

10.13. Come risulta dal paragrafo 1.3 dell'*allegato 10.1*, il tasso di errore più probabile per questo gruppo di politiche è per lo più riconducibile agli errori rilevati nei pagamenti a titolo del 6° PQ. La maggior parte degli errori riguarda il fatto che la Commissione abbia rimborsato costi ammissibili superiori al dovuto indicati dai beneficiari nelle dichiarazioni di spesa. Gli errori osservati erano dovuti a:

- inadeguatezza o mancanza della documentazione a sostegno delle spese dichiarate (ad esempio, nessuna fattura);
- utilizzo di preventivi di spesa o di costi medi non conforme alle clausole contrattuali che prevedono l'imputazione dei soli costi effettivi;
- dichiarazione di spese sostenute al di fuori del periodo di ammissibilità,
- inclusione di spese varie non ammissibili (ad esempio, spese sostenute da terzi) o di spese inesistenti;
- calcolo errato dell'ammontare della sovvenzione finale da parte della Commissione,

10.14. Il 38 % degli errori (5 su 13) (tutti classificati come «altri criteri di conformità») riguardavano il settore 20-Commercio ed erano dovuti alla mancanza di documenti richiesti nell'ambito delle procedure d'appalto. Tale mancanza avrebbe dovuto essere individuata dai sistemi di supervisione e controllo della Commissione.

10.13. La valutazione della Corte si basa sugli audit compiuti su 80 operazioni, durante i quali sono stati rilevati solo cinque errori quantificabili nei pagamenti a titolo del sesto programma quadro. Inoltre, il sesto programma quadro rappresenta solo l'8 % dei pagamenti (si veda la tabella 10.2 — Principali programmi del gruppo di politiche affari economici e sociali). Tutte le osservazioni riguardanti la spesa per il sesto programma quadro sono analoghe a quelle del capitolo 7.

La Commissione sta prendendo i provvedimenti necessari per recuperare gli importi dei finanziamenti relativi alle spese non ammissibili.

- La Commissione concorda che la documentazione a sostegno non era sempre disponibile. Tuttavia ritiene che gli errori abbiano un impatto finanziario minore di quello affermato dalla Corte. Sebbene alcune spese non fossero interamente giustificate da documenti formali, il lavoro era stato svolto e vi era la prova del pagamento.
- La Commissione condivide questa osservazione, relativa al rischio specifico menzionato dalla Corte al punto 10.11. La Commissione ha messo in atto una strategia di controllo ex-post completa allo scopo di ridurre significativamente il tasso di errore.
- La Commissione condivide questa osservazione, relativa al rischio specifico menzionato dalla Corte al punto 10.11. La Commissione ha messo in atto una strategia di controllo ex-post completa allo scopo di ridurre significativamente il tasso di errore.
- In due dei progetti nei quali sono stati rilevati errori, i beneficiari della sovvenzione comunitaria erano PMI con una struttura giuridica complessa. Sebbene non fossero disponibili contratti di lavoro, sono state fornite prove di un rapporto contrattuale fra il beneficiario e le persone che svolgevano il lavoro.
- Le misure di controllo istituite alla Commissione sono studiate per evitare questo tipo di situazione.

10.14. La Commissione accetta le osservazioni della Corte ma desidera richiamare l'attenzione sul fatto che la maggior parte degli errori da quest'ultima rilevati riguarda procedure d'appalto svolte nel 2004 o 2005.

Da allora le procedure di controllo sono state significativamente intensificate e la Commissione ritiene che errori di questo genere non si possano verificare. Un recente audit sulle procedure di appalto alla DG TRADE, effettuato dalla struttura di audit interno, ha confermato questa valutazione positiva.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Efficacia dei sistemi

10.15. La Commissione ha istituito diversi controlli volti a ridurre il rischio che vengano eseguiti pagamenti irregolari. I principali controlli sono:

- verifiche documentali ex ante sulle domande di pagamento;
- certificazione dell'audit per le dichiarazioni di spesa dei progetti; e
- controlli ex post su un campione di beneficiari dopo l'esecuzione dei pagamenti intermedi o finali.

10.16. I risultati della valutazione della Corte sull'efficacia dei sistemi di supervisione e controllo sono sintetizzati nell'**allegato 10.1, parte 2**. La valutazione si è concentrata sui tre settori a cui sono riconducibili quasi tutti i pagamenti inclusi nel campione nel 2008.

10.16. La Commissione ritiene che i controlli ex-ante sui pagamenti siano efficaci. Le mancanze rilevate dalla Corte relative alle crocette nelle caselle delle liste di controllo non hanno un impatto significativo sull'efficacia dei sistemi di supervisione e controllo (si veda anche il paragrafo 10.19).

Verifiche documentali ex ante sulle domande di pagamento

10.17. L'obiettivo delle verifiche documentali ex ante è accertare che l'operazione sia legittima, regolare e conforme al principio della sana gestione finanziaria. Tali verifiche mirano inoltre a garantire che tutti i compiti siano stati svolti correttamente e conformemente alle clausole del contratto o della convenzione di sovvenzione, prima dell'esecuzione del pagamento.

10.18. La Corte ha valutato i circuiti finanziari applicati presso le direzioni generali responsabili dell'attuazione nei settori 01-Affari economici e finanziari, 02-Imprese e 20-Commercio ⁽⁶⁾. Per ciascun pagamento eseguito da queste direzioni generali incluso nel campione di 80 pagamenti già citato al paragrafo 10.7, è stato verificato se i circuiti finanziari siano stati sistematicamente seguiti e se le verifiche documentali ex ante fossero adeguate. È stato selezionato un campione supplementare di 120 pagamenti per valutare l'efficacia delle verifiche ex ante per i tre programmi gestiti dalla direzione generale Imprese e industria ⁽⁷⁾ e per 30 pagamenti eseguiti dalla direzione generale Commercio.

⁽⁶⁾ L'audit si è limitato alle due direzioni generali responsabili dei settori di più ampia portata e ad uno dei settori meno estesi.

⁽⁷⁾ I tre programmi gestiti dalla direzione generale Imprese e industria riguardavano le sovvenzioni erogate nell'ambito del 6° PQ, le reti di imprese finanziate nell'ambito del MAP e le sovvenzioni erogate per la normalizzazione e il ravvicinamento delle legislazioni.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

10.19. La Corte ha rilevato che, per il settore 02-Imprese, venivano utilizzate liste di controllo e fogli di calcolo allo scopo, tra l'altro, di individuare e prevenire errori nelle dichiarazioni di spesa. Sono state però riscontrate le seguenti debolezze:

- non sempre venivano forniti sufficienti dettagli sui controlli eseguiti nel corso della verifica ex ante ⁽⁸⁾;

- le liste di controllo utilizzate per esaminare i certificati di audit rilasciati da società esterne e presentati dai beneficiari non includevano una descrizione sintetica del lavoro svolto su ciascun certificato esaminato;

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

10.19. La Commissione è convinta che i sistemi di controllo utilizzati siano efficienti sotto il profilo dei costi e proporzionati, e che le liste di controllo siano uno strumento essenziale per svolgere le operazioni. Le debolezze rilevate non hanno alcuna implicazione per quanto riguarda l'applicazione coerente del circuito finanziario e l'adequatezza delle verifiche documentali ex-ante.

Una lista di controllo non è fine a sé stessa. Il suo scopo principale è garantire che vengano effettuati tutti i controlli necessari.

- Tutti i controlli sono proporzionati e pertinenti alla legittimità e regolarità dell'operazione. La valutazione della Corte si riferisce a: i) liste di controllo in cui il secondo agente verificatore ha semplicemente firmato senza segnare le singole caselle; e ii) cinque casi in cui la Corte ritiene che le caselle siano state segnate erroneamente. La Commissione ritiene che queste osservazioni non abbiano un impatto significativo sull'efficacia dei sistemi di supervisione e controllo. Più specificatamente:

i) la stesura delle liste di controllo è di competenza dell'ordinatore delegato. La firma dell'agente verificatore conferma che i controlli sono stati effettuati. Il fatto che nelle liste di controllo la conferma dei controlli effettuati avvenga mediante crocette o una firma non ha alcuna incidenza ai fini dell'efficacia dei controlli ex-ante;

ii) in alcuni casi le caselle nelle liste di controllo possono essere state segnate erroneamente ma non ci sono prove che, oltre a questa formalità priva di impatto finanziario, i controlli non siano stati effettuati correttamente.

Oltre a ciò, tutto il personale coinvolto nel flusso di lavoro è stato sollecitato affinché riempi chiaramente le liste di controllo dopo aver effettuato i controlli.

- I certificati di audit per ogni partner vincolato dal contratto sono già compresi nel fascicolo oggetto della verifica ex-ante. La lista di controllo utilizzata per verificare i certificati di audit sintetizza i controlli effettuati.

È competenza dell'ordinatore delegato elaborare liste di controllo commisurate al livello di rischio. La Commissione ritiene che non sia economicamente vantaggioso avere liste di controllo distinte per ogni singolo certificato di audit.

⁽⁸⁾ Ad esempio, nel caso dei pagamenti per la normalizzazione e il ravvicinamento delle legislazioni, le liste di controllo utilizzate non permettevano di ricostruire il lavoro svolto dall'agente incaricato delle verifiche ex ante e, nel caso dei pagamenti nell'ambito del 6° PQ, le verifiche erano indicate come «eseguite», anche se, dalla documentazione disponibile, risultava che non potevano essere state svolte.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

— in due casi, le verifiche ex ante eseguite sul trasferimento di fondi a favore di una agenzia UE, che in una fase successiva ha dato luogo a rettifiche finanziarie, si sono rivelate insufficienti.

— *Le misure di controllo esistenti alla Commissione sono studiate per evitare questo tipo di situazione nella maggior misura possibile.*

In uno dei due casi l'errore è stato individuato immediatamente dopo il pagamento, il che dimostra che vengono già compiuti controlli sufficienti per assicurare un ambiente di controllo adeguato. Prima che la Corte iniziasse a esaminare il fascicolo era stata intrapresa un'azione correttiva. Non vi era rischio finanziario, in quanto i pagamenti in questione erano prefinanziamenti e le agenzie europee rimborsano, anno dopo anno, gli importi ricevuti in eccesso rispetto alla loro spesa.

10.20. La Corte ha rilevato inoltre che il 30 % dei pagamenti nell'ambito di due programmi ⁽⁹⁾ non era stato eseguito entro il termine specificato nelle modalità di esecuzione. Nel caso del terzo programma esaminato, non sono stati riscontrati ritardi.

10.20. *La Commissione ha ridotto significativamente i ritardi nei pagamenti e continua ad adoperarsi per diminuire ancora di più i pagamenti in ritardo. I pagamenti nel campione cui si riferisce la Corte erano effettuati dalla DG Imprese e industria che nella prima metà del 2009 ha ottenuto ancora un miglioramento notevole (solo il 6 % dei pagamenti in ritardo) rispetto ai risultati del 2008 (13 % dei pagamenti in ritardo) e del 2007 (34 %). Questo obiettivo è stato raggiunto solo dopo aver adottato un'ampia serie di misure che prevedevano procedure più chiare e interamente rivedute, controlli ex ante efficienti e flussi di lavoro semplificati.*

10.21. Per quanto riguarda le sovvenzioni erogate ed i pagamenti eseguiti per i settori 01-Affari economici e finanziari e 20-Commercio, non sono state riscontrate debolezze significative nello svolgimento delle verifiche documentali ex ante.

Certificazione dell'audit per le dichiarazioni di spesa dei progetti

10.22. L'articolo 180 delle modalità di esecuzione ⁽¹⁰⁾ richiede che un revisore autorizzato rilasci un certificato relativo ai rendiconti finanziari e ai relativi conti, che attesti l'accuratezza, la realtà e l'ammissibilità delle spese dichiarate al di sopra di una determinata soglia. Questi certificati di audit costituiscono un controllo chiave per la Commissione nei progetti finanziati nel settore 02-Imprese.

⁽⁹⁾ I due programmi sono il 6° PQ e la normalizzazione e il ravvicinamento delle legislazioni.

⁽¹⁰⁾ Regolamento (CE, Euratom) n. 2342/2002 della Commissione, del 23 dicembre 2002, recante modalità d'esecuzione del regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (GU L 357 del 31.12.2002, pag. 1).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

10.23. Per i pagamenti verificati a livello del beneficiario per i quali è stato fornito un certificato, la Corte ha confrontato i risultati del proprio audit con quanto attestato dal certificato. Nel 71 % dei casi (5 casi su 7) in cui un revisore autorizzato aveva espresso un giudizio senza riserve, la Corte ha rilevato errori quantificabili⁽¹¹⁾. La maggior parte di questi progetti è stata finanziata nell'ambito del 6° PQ. Questa constatazione è in linea con i risultati relativi all'esercizio precedente⁽¹²⁾ e con le risultanze riportate al capitolo 7, e mostra che i certificati di audit sono solo parzialmente affidabili.

Controlli ex post

10.24. Principalmente a causa dell'elevato numero di pagamenti, le direzioni generali incaricate dell'attuazione delle politiche nei settori 01-Affari economici e finanziari e 02-Imprese hanno istituito delle funzioni di controllo ex post.

10.25. Per il settore 01-Affari economici e finanziari, la Corte ha osservato che per il 2008 non era stato definito alcun programma di lavoro per i controlli ex post. La maggior parte delle risorse utilizzate a tale scopo era stata concentrata su un solo controllo specifico, comunque importante, determinando così l'accumularsi di un arretrato di controlli da espletare.

10.23. La Commissione condivide la preoccupazione della Corte circa la correttezza dei certificati di audit nell'ambito del sesto programma quadro, i quali non forniscono appieno l'affidabilità supplementare inizialmente prevista relativamente alla legittimità e regolarità delle dichiarazioni di spesa. È tuttavia chiaro che questo strumento ha fornito un contributo importante alla prevenzione e alla correzione precoce degli errori, determinando una diminuzione notevole dei tassi di errore fra il sesto e il quinto programma quadro.

10.24. Per quanto riguarda la direzione generale incaricata dell'esecuzione delle politiche del settore 02-Imprese, sono state istituite funzioni di controllo ex-post perché sono un elemento necessario del quadro di controllo interno integrato se una parte significativa delle spese è dovuta a sovvenzioni nel campo della ricerca.

10.25. Una parte dell'arretrato è stato smaltito nel 2008 e il resto dovrebbe essere smaltito nel 2009.

Il programma di lavoro riveduto approvato dal gruppo di gestione del controllo interno della DG ECFIN nel luglio 2007 stabiliva le priorità future, prime fra tutte i controlli sui requisiti di addizionalità dello strumento di garanzia per le PMI che prevede importi elevati. Tale programma di lavoro riveduto metteva in evidenza le incertezze riguardanti la tempistica dei controlli.

Alla fine del 2007, questi controlli con priorità elevata non erano ancora stati effettuati per varie ragioni relative alla complessità delle questioni in gioco. Successivamente, poiché le priorità definite nel luglio 2007 erano ancora valide, la strategia concordata era di completare il programma 2007.

Riguardo all'arretrato, il controllo specifico cui fa riferimento la Corte era estremamente importante e ha determinato miglioramenti significativi nella struttura di controllo integrato istituita per il programma successivo.

Altre attività supplementari di controllo svolte hanno riguardato i sondaggi presso le imprese e i consumatori e il programma PRINCE.

⁽¹¹⁾ Gli errori riguardavano il calcolo non corretto delle spese ammissibili (ad esempio, spese per il personale dichiarate in eccesso) e le spese non ammissibili (ad esempio, spese non documentate da fatture). Questi errori avrebbero dovuto essere rilevati dai revisori autorizzati.

⁽¹²⁾ Cfr. anche la relazione annuale sull'esercizio finanziario 2007, paragrafi 10.27-10.30 (GU C 286 del 10.11.2008, pag. 1).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

10.26. Per il settore 02-Imprese, l'elemento cardine del sistema di supervisione e controllo delle spese per la ricerca è il programma di audit finanziari ex post (ossia successivo al rimborso delle spese) presso i beneficiari. Gli audit sono espletati da revisori della Commissione o da società di revisione esterne sotto la supervisione della Commissione. Obiettivo di questi audit ex post è individuare e correggere gli errori che non sono stati prevenuti o individuati da controlli precedenti. Le osservazioni della Corte sui controlli ex post dei progetti finanziati a titolo del 6° PQ sono illustrate ai paragrafi 7.28-7.34 del capitolo 7.

Conclusioni e raccomandazioni**Conclusioni**

10.27. Sulla base del lavoro di audit svolto, la Corte conclude che, ad eccezione dei pagamenti eseguiti nell'ambito del sesto programma quadro per la ricerca e lo sviluppo tecnologico (6° PQ) ⁽¹³⁾, i pagamenti eseguiti per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2008 per il gruppo di politiche Affari economici e finanziari non presentano errori rilevanti.

10.28. La Corte ha esaminato tre sistemi di supervisione e controllo per il gruppo di politiche Affari economici e finanziari. Due di essi sono stati giudicati «efficaci», mentre uno è stato valutato solo «parzialmente efficace» ⁽¹⁴⁾ nel garantire la legittimità e regolarità dei pagamenti.

Raccomandazioni

10.29. La Commissione dovrebbe intensificare le azioni volte a ridurre gli errori risultanti dalla dichiarazione di spese non ammissibili da parte dei beneficiari nell'ambito del sesto e del settimo programma quadro per la ricerca e lo sviluppo tecnologico.

10.27. Poiché il sesto programma quadro rappresenta solo l'8 % dei pagamenti (si veda la tabella 10.2 — Principali programmi del gruppo di politiche affari economici e sociali), la Commissione ritiene che il tasso di errore complessivo delle operazioni in questo settore, preso nell'insieme, non presenta errori materiali.

Per quanto riguarda i pagamenti a titolo del sesto programma quadro, le osservazioni e le conclusioni della Corte in questo capitolo sono analoghe a quelle del capitolo 7.

10.28. La Commissione ritiene che i sistemi di controllo esistenti siano adeguati e che le liste di controllo contribuiscano al controllo essenziale nello svolgimento delle operazioni. Le debolezze rilevate non hanno alcuna implicazione per quanto riguarda l'applicazione coerente del circuito finanziario e l'adeguatezza delle verifiche documentali ex-ante.

10.29. La Commissione verificherà quali ulteriori azioni possono essere adottate per ridurre gli errori, tenendo conto del rapporto costi-benefici. In linea di massima, la Commissione concorda sulla necessità generale di un'azione più profonda e chiede al legislatore di appoggiare le modifiche alla base giuridica che sarebbero necessarie in proposito per preparare l'ottavo programma quadro. Il settimo programma quadro ha già introdotto una serie di semplificazioni importanti e la Commissione continua ad adoperarsi per semplificare il sistema di rimborso delle spese.

⁽¹³⁾ I pagamenti del sesto programma quadro per la ricerca e lo sviluppo tecnologico rappresentano quasi l'8 % delle spese operative totali per questo gruppo di politiche.

⁽¹⁴⁾ Questa conclusione è dovuta soprattutto ai sistemi di supervisione e controllo del sesto programma quadro per la ricerca e lo sviluppo tecnologico.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

10.30. Due delle principali ragioni per cui vengono rilevati errori nelle dichiarazioni di spesa sono: a) il fatto che i beneficiari continuino a non capire correttamente le norme relative all'ammissibilità; e b) il fatto che tali norme non siano rigidamente applicate. A tale proposito, la Commissione dovrebbe:

- impegnarsi maggiormente nelle attività d'informazione, per sensibilizzare maggiormente i beneficiari sulle norme in materia di ammissibilità, e
- diffondere attivamente tra i revisori incaricati del rilascio dei certificati le tipologie di errori più frequenti al fine di sensibilizzarli al riguardo e migliorare così il grado di affidabilità di tali certificati.

10.31. In aggiunta, la Commissione dovrebbe ancora progredire nell'applicazione dei sistemi di supervisione e controllo, in particolare migliorando ulteriormente la qualità delle procedure di verifica ex ante.

RISULTATI DELL'AUDIT DEL FONDO DI GARANZIA PER LE AZIONI ESTERNE

10.32. L'obiettivo del Fondo di garanzia per le azioni esterne ⁽¹⁵⁾ (qui di seguito denominato «il Fondo»), che garantisce i prestiti a paesi terzi, consiste nel rimborsare i creditori della Comunità ⁽¹⁶⁾ in caso di inadempienza del beneficiario in relazione a un prestito ed evitare di ricorrere direttamente al bilancio comunitario. La gestione amministrativa del Fondo è attuata dalla direzione generale degli Affari economici e finanziari (DG ECFIN), mentre la Banca europea per gli investimenti (BEI) è responsabile della gestione della tesoreria.

10.30. Molti degli errori commessi dai beneficiari non possono essere individuati dalla Commissione prima di effettuare i pagamenti. Al fine di rimediare a questa situazione, la Commissione attua una strategia di controllo ex post per garantire la legittimità e la regolarità dei pagamenti su base pluriennale. La strategia si basa sull'individuazione e correzione sistematica di tutti gli errori che non possono essere individuati prima di effettuare il pagamento. Per ottenere questo obiettivo, è intensificato il lavoro di audit ex-post, elemento chiave della strategia di controllo, e vengono recuperati completamente tutti gli importi che risultano pagati in eccesso ai beneficiari oggetto di audit.

- I beneficiari e i revisori incaricati del rilascio dei certificati saranno informati che è necessario basarsi sulle spese effettive e fornire documenti giustificativi a sostegno delle spese dichiarate e saranno messi a conoscenza degli errori più frequentemente commessi.
- Quando vengono individuati errori significativi nei certificati di audit, i revisori incaricati del rilascio dei certificati sono informati tramite lettera degli importi corretti e della metodologia e sono invitati a tenerne conto per le certificazioni successive.

Poiché i revisori per il rilascio del certificato sono scelti liberamente dai beneficiari, la Commissione ribadirà per iscritto a questi ultimi la necessità di informarli dell'esistenza di norme e regole specifiche che disciplinano l'ammissibilità delle spese nei programmi di ricerca e di metterli a conoscenza del fatto che su CORDIS sono disponibili informazioni riguardanti gli errori più frequenti.

10.31. La Commissione ritiene che i sistemi di supervisione e controllo siano adeguati, economicamente vantaggiosi e applicati rigorosamente.

⁽¹⁵⁾ 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).

⁽¹⁶⁾ Principalmente la BEI, ma anche i prestiti esterni dell'Euratom e i prestiti per l'assistenza macrofinanziaria (AMF) a paesi terzi.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

10.33. Al 31 dicembre 2008, le risorse totali del Fondo ammontavano a 1 091 milioni di euro, rispetto ai 1 152 milioni di euro al 31 dicembre 2007. La riduzione delle risorse totali del Fondo è dovuta principalmente al rimborso di 126 milioni di euro operato dal Fondo a favore del bilancio comunitario. Tale rimborso si è reso necessario in quanto il valore del Fondo al 31 dicembre 2006 era superiore all'importo obiettivo ⁽¹⁷⁾. Nell'esercizio in esame il Fondo non ha ricevuto alcuna chiamata in garanzia.

10.34. La BEI e la Commissione utilizzano un indice di riferimento (benchmark) per valutare la performance annuale del Fondo. Il rendimento del portafoglio del Fondo nel 2008 è stato del 6,4 %, rispetto ad un benchmark di rendimento del 7,5 %. La BEI attribuisce questa performance, inferiore dell'1,1 % al benchmark, al fatto che gli strumenti finanziari considerati per il calcolo dell'indice di riferimento hanno risentito in misura minore della crisi finanziaria.

10.35. La Corte ha individuato debolezze nei controlli eseguiti dalla direzione generale Affari economici e finanziari sulle restrizioni agli investimenti poste dalla convenzione di gestione. Tuttavia, nei casi esaminati, ciò non ha inciso sui risultati dei controlli di conformità.

10.36. Complessivamente, la Corte ritiene che il Fondo di garanzia sia stato gestito in modo soddisfacente nel corso del 2008 e che siano state adottate azioni adeguate per monitorare l'impatto della crisi finanziaria sul portafoglio del Fondo.

10.35. *La DG ECFIN ha svolto con regolarità controlli pertinenti sulla conformità con le restrizioni agli investimenti stabilite dalla convenzione di gestione. Dai controlli è emerso che gli investimenti erano conformi alle restrizioni poste dalla convenzione in materia. A seguito dell'audit effettuato dalla Corte, è stato introdotto un livello di controllo ulteriore al fine di migliorare la conformità anche di aspetti marginali non contemplati dalle restrizioni fissate dalla convenzione di gestione.*

RISULTATI DELL'AUDIT DELLA CECA IN LIQUIDAZIONE

10.37. 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 ⁽¹⁸⁾. 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.

⁽¹⁷⁾ L'importo obiettivo è fissato al 9 % dei prestiti in essere concessi a paesi terzi o garantiti dalla Comunità maggiorati degli interessi dovuti e non versati. Il regolamento (CE, Euratom) n. 89/2007 prevede che l'eventuale eccedenza tra l'importo-obiettivo e il valore degli attivi netti del fondo dell'anno «n - 1» venga accreditata nel bilancio generale dell'Unione europea dell'anno «n + 1».

⁽¹⁸⁾ 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).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

10.38. Al 31 dicembre 2008, le attività totali della CECA in liquidazione ammontavano a 2 045 milioni di euro, rispetto ai 2 152 milioni di euro al 31 dicembre 2007. La perdita netta per il 2008 è stata di 14,8 milioni di euro, a fronte di un utile netto di 5,3 milioni di euro nel 2007. La perdita netta è stata in gran parte dovuta ad una perdita in termini di valore equo dei derivati finanziari utilizzati a fini di copertura nelle operazioni finanziarie della CECA in liquidazione.

10.39. Le entrate nette prodotte dagli investimenti della CECA in liquidazione nel 2008 sono ammontate a 56 milioni di euro e verranno messe a disposizione del bilancio comunitario per finanziare progetti di ricerca nel settore del carbone e dell'acciaio. La Corte ha rilevato che, al 31 dicembre 2008, la dotazione non utilizzata disponibile per finanziare la ricerca nel settore del carbone e dell'acciaio aveva raggiunto i 235 milioni di euro ⁽¹⁹⁾.

10.40. La performance del portafoglio della CECA in liquidazione è stata del 5,4 % per l'esercizio 2008, mentre il benchmark utilizzato come indice di riferimento per la CECA in liquidazione è stato del 7,4 %. Questa performance, inferiore del 2 % al tasso di riferimento, è stata principalmente dovuta al minor rendimento delle obbligazioni dei nuovi Stati membri dell'UE, che non erano incluse nel benchmark.

10.41. La liquidazione delle operazioni finanziarie della CECA in liquidazione procede secondo quanto disposto dalla normativa applicabile, che include gli orientamenti finanziari pluriennali. La Corte ha rilevato che sono state adottate azioni adeguate per monitorare l'impatto della crisi finanziaria sulle attività della CECA in liquidazione.

SEGUITO DATO A PRECEDENTI OSSERVAZIONI

10.42. Cfr. *allegato 10.2*.

10.38. La perdita netta dovuta ai derivati riguarda principalmente una perdita contabile su uno swap a valute incrociate (euro/sterlina inglese) che serviva come copertura di una posizione in valuta connessa a un prestito assunto dalla CECA oltre 19 anni fa. Il contratto di swap in questione è scaduto il 13 marzo 2009 senza che questa operazione di copertura abbia fatto subire perdite effettive. Sui libri contabili della CECA in liquidazione non vi sono altre operazioni di swap.

10.39. Il programma di ricerca finanziato dal Fondo di ricerca carbone e acciaio della DG RTD è utilizzato esclusivamente per la ricerca, esterna al programma quadro, in settori connessi all'industria del carbone e dell'acciaio, conformemente alla sua base giuridica (il protocollo allegato al trattato che istituisce la Comunità europea e gli atti adottati successivamente su tale base). L'importo di 235 milioni di euro comprende:

- da un lato, dotazioni per il 2010 (56 milioni di euro) e per il 2009 che non sono state ancora impegnate, e
- dall'altro, importi in sospeso relativi a contratti firmati dal 2003 (anno dell'avvio del programma di ricerca carbone e acciaio) per i quali non è ancora stata terminata la chiusura dei conti.

10.40. Il portafoglio della CECA in liquidazione attribuisce regolarmente parte degli investimenti a titoli emessi dai nuovi Stati membri, al fine di migliorare la diversificazione e di mirare a rendimenti extra sul lungo termine.

La crisi finanziaria (cominciata nel luglio 2007 e peggiorata durante il 2008) ha causato una fuga verso la qualità/liquidità, che è stata il principale fattore di risultati relativi in quel periodo. In questo processo, i titoli emessi dai nuovi Stati membri (reputati dal mercato come meno liquidi e sicuri di quelli di emittenti «solidi» come Germania e Francia) sono stati quelli maggiormente colpiti.

Tuttavia, il portafoglio della CECA in liquidazione, nonostante la crisi finanziaria, ha avuto risultati abbastanza buoni in termini di rendimento assoluto, registrando il terzo migliore risultato in termini assoluti dall'istituzione della misurazione di risultato: + 5,4 %, risultato superato solo nel 2002 (+ 6,3 %) e nel 2004 (+ 5,8 %).

⁽¹⁹⁾ Compresa le dotazioni per il 2009 (52 milioni di euro) e per il 2010 (54 milioni di euro).

ALLEGATO 10.1

PARTE 1: PRINCIPALI CARATTERISTICHE DELLE VERIFICHE BASATE SU UN CAMPIONE DI OPERAZIONI

1.1 — Dimensioni del campione

Esercizio	Numero di operazioni verificate
2008	80
2007	55

1.2 — Struttura del campione

Percentuale delle operazioni verificate per tipo:	2008						2007
	Affari economici e finanziari	Imprese	Concorrenza	Mercato interno	Commercio	Totale	
Pagamenti finali/intermedi	35 %	16 %	1 %	0 %	4 %	56 %	72 %
Anticipi	0 %	44 %	0 %	0 %	0 %	44 %	27 %
Totale	35 %	60 %	1 %	0 %	4 %	100 %	100 %

1.3 — Frequenza e impatto stimato degli errori

Errori	2008			2007
	Affari economici e finanziari, Commercio, Concorrenza e Mercato interno	Imprese	Totale	
Frequenza delle operazioni verificate inficiate da errori	9 % {3}	17 % {8}	14 % {11}	7 % {4}
Frequenza degli errori quantificabili	0 % {0}	88 % {7}	54 % {7}	43 % {3}
Impatto degli errori quantificabili: il tasso di errore più probabile rientra nell'intervallo (*)	N/A	Tra il 2 % e il 5 %	Tra il 2 % e il 5 % (**)	Inferiore al 2 %

(*) La Corte distingue tre intervalli per il tasso di errore più probabile: inferiore al 2 %, tra il 2 % e il 5 %, superiore al 5 %.

(**) Il sesto programma quadro per la ricerca e lo sviluppo tecnologico (6° PQ) rappresenta una quota sproporzionatamente elevata del tasso di errore globale (cfr. paragrafo 10.27).

Le cifre fra parentesi graffa sono numeri assoluti.

1.4 — Tipologie di errori nel campione

Percentuale e nuero degli errori nelle operazioni verificate per tipo:	2008						2007	
	Affari economici e finanziari, Commercio, Concorrenza e Mercato interno		Imprese		Totale			
Ammissibilità	0 %	0	75 %	6	46 %	6	29 %	2
Realtà	0 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %	0
Precisione	0 %	0	12,5 %	1	8 %	1	29 %	2
Altro	100 %	5	12,5 %	1	46 %	6	42 %	3
Totale	100 %	5	100 %	8	100 %	13	100 %	7

PARTE 2: VALUTAZIONE GLOBALE DEI SISTEMI DI SUPERVISIONE E CONTROLLO

2.1 — Valutazione dei sistemi di supervisione e controllo selezionati

Sistema interessato	Controllo chiave interno (Commissione)			Valutazione globale
	Verifiche ex ante	Certificazione di audit	Audit finanziario ex-post	
Pagamenti nell'ambito del settore 01-Affari economici e finanziari		N/A		
Pagamenti nell'ambito del settore 02-Imprese			N/A	
Pagamenti nell'ambito del settore 20-Commercio		N/A	N/A	

Legenda:

	Efficace
	Parzialmente efficace
	Inefficace
N/A	Non applicabile; non applicabile o non valutato

ALLEGATO 10.2

SEGUITO DATO A PRECEDENTI OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Osservazioni della Corte	Misure adottate	Analisi della Corte	Risposta della Commissione
1. Operazioni su capitale di rischio — Apporto di capitale di rischio attraverso fondi di investimento			
Dall'audit della Corte è emerso che i fondi di investimento inclusi nel portafoglio delle operazioni su capitale di rischio non erano pienamente conformi al regolamento MEDA in quanto: — il portafoglio includeva fondi di investimento con sede legale al di fuori dell'UE; — i fondi di investimento avevano investito in territori e paesi partner non inclusi nell'elenco dei territori e paesi ammissibili, soprattutto perché le norme che disciplinano gli investimenti dei fondi non prevedevano le necessarie restrizioni al riguardo. Non esisteva inoltre una procedura di controllo per gli investimenti incrociati tra fondi, per cui era difficile verificare se i massimali complessivi fossero stati rispettati. (Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2006, paragrafi 11.8 e 11.9)	Dal 2003, la Commissione fa in modo che l'applicazione delle disposizioni sull'ammissibilità previste dal regolamento MEDA riguardo alle sedi legali dei fondi di investimento e alle regioni in cui tali fondi investono venga monitorata al momento dell'approvazione. La Commissione interviene inoltre al momento dell'approvazione, ove ritenga che gli investimenti incrociati possano diventare un problema. Per il 2007 e 2008, la Commissione ha inoltre ricevuto dalla Banca europea per gli investimenti (BEI) relazioni annuali sulle operazioni su capitali di rischio che riferiscono sugli investimenti effettuati.	I controlli della Commissione sul monitoraggio sono significativamente migliorati al momento dell'approvazione del fondo di investimento; per contro, dovrebbe essere potenziato il monitoraggio dell'ubicazione della sede legale e degli investimenti incrociati durante la vita dei fondi. Inoltre, le relazioni annuali trasmesse dalla BEI non forniscono informazioni dettagliate sugli investimenti finanziati mediante prestiti globali. Di conseguenza, la Commissione non può verificare il rispetto di queste disposizioni per quanto riguarda i prestiti globali.	<i>Il nuovo accordo quadro fra la Commissione e la Banca europea per gli investimenti (BEI), attualmente in fase di negoziazione, assicurerà che le informazioni operative e contabili fornite dalla BEI consentano un migliore monitoraggio dell'ubicazione geografica e degli investimenti incrociati durante la vita dei fondi. Saranno fornite inoltre informazioni relative ai prestiti globali.</i>
2. Operazioni su capitali di rischio — Carenze nella valutazione delle operazioni su capitale di rischio			
Le operazioni su capitale di rischio erano valutate al loro costo storico, detratti gli accantonamenti per la perdita di valore. Gli accantonamenti per perdita di valore erano basati sulle minusvalenze provvisorie o definitive. Tale metodo non è stato applicato costantemente. La Corte ha rilevato alcuni casi in cui le stime provvisorie per le perdite di valore, di cui la BEI disponeva, non erano state comunicate alla Commissione. Ciò mostrava la necessità di aggiornare la convenzione tra la Commissione e la BEI, in modo che la Commissione riceva tutte le informazioni pertinenti in tempo utile, per poterne tenere conto nell'applicazione dei principi contabili. Inoltre, la	Nella risposta alle osservazioni della Corte, la Commissione affermava che la BEI e la Commissione stavano seguendo gli sviluppi e riesaminando insieme la situazione alla ricerca della migliore soluzione in termini di rapporto costi e profitti. Al primo trimestre 2009, la Commissione e la BEI stanno ancora riesaminando insieme la situazione alla ricerca della migliore soluzione in termini di rapporto costi e profitti.	La Corte rileva che non sono stati compiuti progressi. La Commissione dovrebbe mirare a risolvere la questione prima della chiusura dell'esercizio 2009.	<i>Le esigenze della Commissione figureranno nel nuovo accordo quadro.</i>

Osservazioni della Corte	Misure adottate	Analisi della Corte	Risposta della Commissione
Commissione dovrebbe monitorare più attivamente l'applicazione della convenzione, invece di basarsi interamente sulle informazioni fornite dalla BEL. (Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2006, paragrafo 11.11)			
3. Obbligo di informazione nei confronti dell'autorità di bilancio			
Dall'avvio del programma MEDA nel 1996, la Commissione è tenuta a sottoporre al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione annuale in cui fornisce informazioni sulle azioni finanziate nel corso dell'esercizio (articolo 15 del regolamento MEDA). Benché la Commissione abbia pubblicato una relazione generale annuale sulla cooperazione allo sviluppo, questa non ha fornito informazioni sufficienti sui progressi conseguiti grazie agli strumenti finanziari. (Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2006, paragrafo 11.14)	La Commissione ha continuato a pubblicare una relazione annuale generale sulla cooperazione allo sviluppo e non una relazione specifica per ciascuna base giuridica.	Il livello di informazione fornito su MEDA nella relazione annuale generale è abbastanza vario. La Corte ritiene che la Commissione avrebbe dovuto fornire informazioni sufficienti nelle relazioni annuali, come disposto dal regolamento MEDA.	<i>Nel 2001 EuropeAid ha deciso di elaborare una relazione generale invece che una relazione specifica per ciascuna base giuridica. EuropeAid ha adottato questa decisione per ottimizzare l'utilizzo delle limitate risorse umane a sua disposizione. Negli anni successivi, EuropeAid ha preso in considerazione le osservazioni dell'autorità di bilancio nell'elaborazione di tale relazione.</i>

CAPITOLO 11

Spese amministrative e di altra natura

INDICE

	<i>Paragrafi</i>
Introduzione	11.1-11.5
Regolarità delle operazioni	11.6
Conformità dei sistemi al regolamento finanziario	11.7
Osservazioni specifiche	11.8-11.19
Parlamento	11.9
Consiglio	11.10
Commissione	11.11-11.13
Corte di giustizia	11.14
Corte dei conti	11.15
Comitato economico e sociale europeo	11.16
Comitato delle regioni	11.17
Mediatore europeo	11.18
Garante europeo della protezione dei dati	11.19
Conclusioni	11.20-11.21
Agenzie dell'Unione europea	11.22-11.23
Scuole europee	11.24-11.25

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

INTRODUZIONE

11.1 Il presente capitolo espone la valutazione specifica delle spese amministrative delle istituzioni svolta dalla Corte. La **tabella 11.1** presenta informazioni dettagliate quali le istituzioni in oggetto, le spese dell'esercizio e le modalità di gestione del bilancio.

Tabella 11.1 — Ripartizione dei pagamenti per settore

(milioni di euro)

Titolo di bilancio	Settore	Descrizione	Pagamenti 2008	Modalità di gestione del bilancio
24-27 e 29	Spese amministrative e di altra natura	Parlamento europeo	1 489	Centralizzata diretta
		Consiglio	618	Centralizzata diretta
		Commissione	5 867	Centralizzata diretta
		Corte di giustizia	288	Centralizzata diretta
		Corte dei conti	116	Centralizzata diretta
		Comitato economico e sociale	114	Centralizzata diretta
		Comitato delle regioni	79	Centralizzata diretta
		Mediatore europeo	8	Centralizzata diretta
		Garante europeo della protezione dei dati	4	Centralizzata diretta
Totale spese amministrative			8 583	
Totale spese operative			0	
Totale pagamenti per l'esercizio			8 583	
Totale impegni per l'esercizio			8 826	

11.2. Le spese amministrative comprendono principalmente le spese relative alle risorse umane nonché le spese concernenti gli immobili, gli impianti e le apparecchiature, l'energia, le comunicazioni e le tecnologie dell'informazione. Il capitolo riguarda anche le spese considerate, nell'ambito del bilancio generale, operative, benché nella maggior parte dei casi riguardino il funzionamento dell'amministrazione della Commissione anziché la realizzazione della politica perseguita ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ La spesa in questione riguarda i seguenti titoli del bilancio generale: titolo 24 («Lotta contro la frode»), titolo 25 («Coordinamento delle politiche e Servizio giuridico della Commissione»), titolo 26 («Amministrazione della Commissione»), titolo 27 («Bilancio») e titolo 29 («Statistiche»). Alcuni di questi titoli comprendono anche le spese operative. Il titolo 27 comprende per il 2008 un importo di 200 milioni di euro a titolo di «Compensazioni temporanee e forfetarie per i nuovi Stati membri».

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

11.3. È stato controllato un campione di 57 operazioni, estratte in modo casuale dall'insieme delle spese amministrative di cui al paragrafo 11.2 (cfr. anche il punto **1.1** dell'**allegato 11.1**). La Corte ha inoltre valutato la conformità dei sistemi di supervisione e di controllo, applicati da ciascuna istituzione, alle disposizioni del regolamento finanziario. L'audit della Corte ha riguardato anche alcuni temi selezionati ⁽²⁾.

11.4. La Corte dei conti è controllata da una società di revisione esterna ⁽³⁾ indipendente, la quale ha stilato una relazione di asseverazione 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 e il 31 dicembre 2008 (cfr. paragrafo 11.15).

11.5. Il presente capitolo contiene inoltre informazioni sulle risultanze degli audit espletati dalla Corte riguardo alle Agenzie dell'Unione europea, agli altri organismi decentrati e alle Scuole europee.

REGOLARITÀ DELLE OPERAZIONI

11.6. L'audit delle 57 operazioni selezionate ha permesso di constatare che non presentano errori rilevanti.

CONFORMITÀ DEI SISTEMI AL REGOLAMENTO FINANZIARIO

11.7. L'audit svolto dalla Corte per accertare la conformità dei sistemi intesi a garantire la regolarità delle operazioni al disposto del regolamento finanziario (cfr. paragrafo 11.3) non ha evidenziato debolezze rilevanti.

⁽²⁾ Sono stati selezionati, ai fini dell'audit, i seguenti temi: l'aggiudicazione degli appalti nell'insieme delle istituzioni, ad eccezione del Mediatore europeo e del Garante europeo della protezione dei dati; la gestione delle procedure di appalto in materia di tecnologie dell'informazione al Parlamento, al Consiglio e alla Commissione; la proroga dei contratti al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni; le penali per pagamenti tardivi in tutte le istituzioni; i pagamenti mediante stanziamenti riportati al Parlamento; i trasferimenti dei diritti a pensione maturati in tutte le istituzioni, ad esclusione del Mediatore europeo e del Garante europeo della protezione dei dati.

⁽³⁾ PricewaterhouseCoopers, S.r.l., Revisori d'impresa.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

OSSERVAZIONI SPECIFICHE

11.8. Nei paragrafi successivi sono riportate, per ciascuna istituzione, una serie di osservazioni specifiche, basate sull'audit espletato dalla Corte e avente per oggetto i sistemi di supervisione e di controllo applicati dalle varie istituzioni nonché alcuni temi specifici (cfr. paragrafo 11.3). Tali osservazioni non mettono in discussione le valutazioni espresse ai paragrafi 11.6 e 11.7.

Parlamento

11.9. Nel dicembre 2007, il Parlamento ha firmato un contratto, riguardante la sistemazione di alcuni locali, che prevedeva la presentazione delle relative fatture su base mensile, dopo ogni periodo, in funzione dei lavori completati. L'audit della spesa in questione ha palesato che su una fattura, recante la data del 17 novembre 2008, erano state apposte le diciture «conforme ai fatti» e «visto per pagamento», quando in realtà riguardava anticipi per lavori non ancora eseguiti. L'importo totale indebitamente anticipato ammonta a 1 547 915 euro.

11.9. RISPOSTE DEL PARLAMENTO EUROPEO

La fattura n. 8101025356, dell'importo di 1 547 915,33 euro, è stata creata e datata il 17 novembre 2008 ed è stata registrata ufficialmente dal contabile il 19 novembre 2008. La somma si riferiva presumibilmente ai lavori nel periodo relativo al dicembre 2008 indicati nello stato di avanzamento periodico n. EA 008 di cui un consulente esterno e due agenti debitamente autorizzati del Parlamento hanno effettuato la liquidazione il 4 dicembre 2008, quando sulla fattura sono stati apposti la dicitura «conforme ai fatti» e il visto per pagamento. La liquidazione dell'ordine di pagamento relativo alla somma in questione è stata effettuata dall'ordinatore delegato il 9 dicembre 2008.

È vero che il suddetto pagamento è stato effettuato irregolarmente prima che i lavori per il periodo in questione fossero stati eseguiti. Il pagamento è stato motivato da un'errata valutazione dei rischi connessi al mancato utilizzo, prima della fine del 2008, di stanziamenti riportati dal 2007. Il pagamento era coperto da una garanzia bancaria fornita dal contraente e non ha dunque comportato conseguenze di bilancio negative per l'istituzione.

Tale situazione è stata segnalata all'ordinatore delegato a seguito dei controlli della Corte dei conti nel contesto della preparazione della DAS 2008. Dopo aver discusso della questione con il revisore interno e averne informato il Segretario generale, l'ordinatore delegato ha deciso, riconoscendo l'errore e assumendosene la responsabilità, di segnalare personalmente la questione, il 20 maggio 2009, all'istanza specializzata in materia di irregolarità finanziarie, conformemente all'articolo 75, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento finanziario.

Nel frattempo, l'Ufficio di presidenza ha deciso modifiche di ampio respiro alla struttura della DG INLO, a seguito delle quali le responsabilità in questione saranno centralizzate a livello del Direttore generale.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Consiglio

11.10. Le previsioni relative alla data di completamento del progetto SESAME (*Secured European System for Automatic Messaging*), usato per preparare il bilancio annuale del Consiglio ⁽⁴⁾ erano sistematicamente troppo ottimistiche. Di conseguenza, la dotazione annuale di bilancio del progetto è risultata ogni anno, fino al 2008, sovrastimata. Nel periodo compreso fra il 2005 e il 2008, la spesa sostenuta dal Consiglio per il progetto SESAME è ammontata a meno di 2 milioni di euro, quando la somma stanziata per il medesimo periodo era di 59 milioni di euro. Le risorse di bilancio in eccedenza (57 milioni di euro) potevano quindi essere stornate ad altre linee del bilancio del Consiglio. Il persistere di dotazioni di bilancio eccessive a favore di SESAME, che ha evidenziato una debolezza nella pianificazione e attuazione del progetto, non è conforme al principio della verità del bilancio sancito dal regolamento finanziario (articolo 5, paragrafo 3), in quanto la maggior parte degli importi inclusi nei bilanci iniziali di ciascun esercizio SESAME non sono stati utilizzati nel modo previsto.

11.10. RISPOSTA DEL CONSIGLIO

1. Il Consiglio prende atto delle osservazioni della Corte dei conti in seguito al procedimento in contraddittorio concernente il programma SESAME (cfr. allegato) e si compiace nel notare che non sono state formulate altre osservazioni sui conti del 2008.

2. L'obiettivo fondamentale di tale programma innovativo è sostituire gli attuali sistemi di comunicazione CORTESY e ESDP-net con un unico sistema integrato e una suddivisione della rete per classificazione: il primo livello dovrebbe consentire il trattamento delle informazioni fino a RESTREINT UE, il secondo delle informazioni classificate CONFIDENTIEL UE e SECRET UE. Il programma costituisce pertanto più di un progetto di sostituzione in quanto saranno introdotte strutture di comunicazione e funzioni aggiuntive.

3. Gli importi del bilancio sono sempre stati basati sulle previsioni di spesa per l'anno successivo in linea con le decisioni politiche convenute. Le ragioni del ritardo, e il conseguente scostamento di bilancio negli ultimi anni derivano soprattutto dalle modifiche del campo di applicazione del programma dopo la data in cui il Segretariato ha presentato la proposta per l'esercizio successivo e dal numero di soggetti e organi preparatori del Consiglio coinvolti.

C'è ora molta più certezza sui futuri sviluppi del programma: sono stati stabiliti i requisiti ed approvate le principali tappe del programma. Esiste dunque una prospettiva ragionevole che il programma passi presto alla fase successiva.

4. Alla luce di tale esperienza, il Consiglio sta attualmente valutando i modi per migliorare il coordinamento sulle strutture per la governance dei principali progetti TI quali SESAME.

⁽⁴⁾ SESAME è un sistema di comunicazione provvisto di un dispositivo di sicurezza a cui il Consiglio sta lavorando dal 2002. Secondo le previsioni iniziali, il sistema avrebbe dovuto essere messo in opera nel luglio 2004. Nel gennaio 2009, tale termine è stato ulteriormente posticipato alla fine del 2012. La concezione iniziale del progetto ha subito diverse modifiche; alla fine del 2008, la pianificazione di SESAME non era stata ancora finalizzata e le delegazioni degli Stati membri, in uno dei comitati chiave, non avevano ancora raggiunto un accordo circa le modalità di trattamento di alcune categorie di informazioni sensibili. La rigorosa procedura di riconoscimento per ottenere il nulla osta del Consiglio in materia di sicurezza e la complessità tecnica del progetto sono stati, in un primo tempo, sottovalutati.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Commissione

Messa in opera del sistema informatico concernente i diritti individuali

11.11. Nel giugno 2008, l'Ufficio per la gestione e la liquidazione dei diritti individuali (PMO) ha posto in atto un nuovo sistema informatico relativo ai diritti individuali (*Individual Rights Information System*, IRIS) per la gestione dei diritti del personale, compresi gli stipendi. Il passaggio al sistema IRIS ha causato numerosi problemi nel calcolo delle retribuzioni. La task force istituita dal PMO ha stimato che i fascicoli relativi a oltre 8 000 dipendenti potrebbero includere dati errati, suscettibili di incidere sul calcolo degli stipendi. La verifica di tutti i singoli fascicoli è ancora in corso. Nell'ambito dei provvedimenti di emergenza adottati per correggere le incongruenze sono stati operati anche interventi manuali nel sistema di calcolo delle retribuzioni, senza però sottoporli a una supervisione adeguata. Il sistema IRIS non è stato sufficientemente testato e non è stato contemplato, per un periodo sufficiente ad accertare il corretto funzionamento della nuova applicazione, il funzionamento contemporaneo di entrambi i sistemi.

11.11. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Il lancio del nuovo sistema IRIS, che alimenta il sistema di calcolo delle retribuzioni, ha rivelato discrepanze tra i dati storici, in particolare per quanto riguarda la composizione della famiglia, e i dati utilizzati per il pagamento degli stipendi. Come effetto principale di tali discrepanze, il sistema di calcolo delle retribuzioni ha rifiutato i vecchi dati.

Ciò ha determinato l'annullamento, con effetto retroattivo, degli importi versati sulla base di questi dati. La Commissione ha indicato un numero di 8 000 fascicoli sulla base di un'analisi dei fascicoli potenzialmente irregolari, che sarebbero stati analizzati più approfonditamente in seguito.

In attesa di rettificare i dati, il calcolo delle indennità retroattive è stato congelato al fine di evitare recuperi ingiustificati. Così facendo è stato possibile limitare altresì il numero di fascicoli contenenti errori. Il rischio che dati incoerenti dessero origine a pagamenti non corretti è stato quindi contenuto; tuttavia questa misura ha avuto lo svantaggio di bloccare anche le rettifiche retroattive che erano dovute, e che sono tuttora in sospeso. Sono ancora in corso controlli sui dati incoerenti, che potrebbero incidere su alcuni vecchi pagamenti, ma non sugli stipendi attuali.

Alcuni fascicoli sono stati corretti direttamente mediante inserimento manuale nel sistema di calcolo delle retribuzioni, come è sempre stato possibile fare, e sono state adottate le procedure di controllo consuete. Tuttavia, questo metodo comporta un rischio di errore più elevato e la sua utilizzazione dovrebbe quindi essere limitata allo stretto indispensabile.

Sono stati svolti numerosi test su un periodo di tempo molto lungo, fino a quando, a metà del 2008, il risultato è stato giudicato soddisfacente. A posteriori bisogna riconoscere che il risultato non corrispondeva del tutto alle aspettative. In futuro, il PMO valuterà i test in maniera assai più rigorosa prima di accettare di lanciare un nuovo sistema o di modificarne uno esistente.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Trasferimento dei diritti a pensione maturati

11.12. In alcuni casi, le istituzioni devono rimborsare a membri del personale una frazione del valore in capitale dei diritti a pensione trasferiti⁽⁵⁾. L'esame svolto dalla Corte sui controlli espletati per accertare la corretta esecuzione dei calcoli e la riscossione dei rimborsi in caso di errori di calcolo ha evidenziato una debolezza. Dall'audit è emerso che l'Ufficio per la gestione e la liquidazione dei diritti individuali (PMO) aveva erroneamente rimborsato a due membri del personale un totale di 138 000 euro e che tali casi non erano stati ancora regolarizzati.

11.12. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Non appena la Corte dei conti ha identificato questi due casi e formulato le sue conclusioni, il PMO ha adottato le misure necessarie. Esso ha modificato il calcolo dei diritti a pensione e ha predisposto il recupero degli importi indebitamente rimborsati. Si tratta, in particolare, di recuperare la parte del capitale trasferito che avrebbe dovuto generare diritti a pensione supplementari nell'ambito del sistema pensionistico delle Comunità europee, anziché essere rimborsata ai beneficiari.

A lungo termine (da un punto di vista attuariale), l'incidenza finanziaria è neutrale per il bilancio comunitario, poiché le somme rimborsate indebitamente saranno compensate da una riduzione dei pagamenti della pensione, mentre i recuperi saranno compensati dall'attribuzione di diritti a pensione supplementari.

Parallelamente, sono state intraprese misure volte a rafforzare il controllo interno per quanto riguarda i trasferimenti dei diritti a pensione.

Il regime pensionistico del personale locale impiegato presso le delegazioni della Commissione

11.13. Nel 1996, la direzione Servizio esterno della direzione generale Relazioni esterne ha instaurato un regime pensionistico per il personale locale impiegato presso le delegazioni della Commissione. Il regime poggia su un fondo alimentato dai contributi mensili versati dal personale interessato e dalla Commissione. A partire dal 1996, il regime è stato amministrato in base a disposizioni provvisorie. Tali disposizioni non affrontano la questione della responsabilità della Commissione per quanto attiene alla salvaguardia e al rendimento degli attivi del fondo, né definiscono disposizioni dettagliate per la liquidazione dei diritti del personale. L'attivo del fondo è stato valutato, alla fine del 2008, a circa 34 milioni di euro.

11.13. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Il regime pensionistico del personale locale è stato creato nell'intento di offrire quantomeno una sicurezza sociale di base al personale locale impiegato presso le delegazioni della Commissione. Si tratta di un fondo complementare gestito al di fuori del bilancio dell'UE, che funziona mediante la capitalizzazione di contributi prestabiliti. Gli agenti locali vengono tenuti al corrente dell'evoluzione del regime e può esercitare un controllo, nella misura in cui ciò è giustificato. Attualmente la Commissione sta studiando la possibilità di rendere permanente il regime, nonché le sue implicazioni legali e finanziarie. L'attivo del regime è ritenuto sufficiente per coprire i diritti individuali degli agenti locali. Uno studio attuariale dettagliato è previsto in vista della presentazione della proposta legislativa.

⁽⁵⁾ In base all'articolo 11, paragrafo 2, dell'allegato VIII dello statuto del personale, i funzionari possono trasferire, al regime pensionistico dei funzionari europei (PSEO), i diritti a pensione maturati nell'attività lavorativa precedente. Il valore in capitale dei diritti a pensione trasferiti viene tradotto in anni di servizio pensionabile nel PSEO. L'audit ha verificato se le istituzioni dispongano di procedure adeguate per determinare correttamente il valore dei diritti a pensione trasferiti e per eseguire i trasferimenti in modo adeguato. Se l'applicazione delle procedure è, nella maggior parte dei casi, soddisfacente, la complessità delle disposizioni dello statuto e della normativa nazionale in ambito pensionistico comporta ritardi nel trattamento dei singoli trasferimenti nonché molti errori di trascrizione nei calcoli.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Corte di giustizia

11.14. Nel 2008 la Corte di giustizia ha stipulato, in esito a una gara di appalto esperita in maniera congiunta con uno Stato membro, un contratto per la prestazione di servizi. L'audit svolto dalla Corte su tale contratto ha rivelato una serie di debolezze nel sistema di controllo interno concernente l'applicazione della procedura di gara in questione. Tali debolezze hanno condotto a un termine eccessivamente breve entro il quale gli offerenti possono ottenere il capitolato d'oneri ⁽⁶⁾, nonché all'annuncio nel bando dell'obbligo di presentare offerte solo in una determinata lingua ⁽⁷⁾ e dello svolgimento di una riunione ristretta per l'apertura delle offerte ⁽⁸⁾. La Corte di giustizia dovrebbe instaurare procedure più rigorose in materia di appalti per aiutare i servizi ordinatori ad organizzare le procedure di gara e a verificare il rispetto degli obblighi regolamentari.

11.14. RISPOSTA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA

Dopo aver ricordato che la procedura di appalto considerata dalla Corte dei Conti riguarda il nuovo complesso immobiliare e costituiva per la Corte di giustizia la prima esperienza di appalto congiunto con uno Stato membro secondo le recenti disposizioni dell'art. 91 del regolamento finanziario, la Corte di giustizia intende apportare le seguenti precisazioni relativamente alle carenze rilevate dalla Corte dei Conti in tale procedura.

Innanzitutto per quanto riguarda il calendario del procedimento, le amministrazioni aggiudicatrici congiunte erano tenute a conciliare, sia nel loro interesse sia nell'interesse degli offerenti, la necessità di aggiudicare l'appalto in una data che consentisse all'impresa vincitrice dell'appalto di essere operativa fin dalla consegna del nuovo complesso immobiliare di cui trattasi, con la necessità, tenuto conto della complessità dell'appalto, di prevedere un termine sufficientemente ampio per consentire agli offerenti di preparare la loro offerta in buone condizioni.

Questo spiega il fatto che il calendario, pur rispettando i termini formalmente stabiliti dal regolamento finanziario, sia stato inevitabilmente stretto per quanto riguarda il termine concesso agli eventuali candidati per chiedere la documentazione relativa alla gara.

Per quanto riguarda le carenze relative a due rubriche specifiche del bando di gara, esse riguardano errori amministrativi e non erano ovviamente intenzionali. Per quanto riguarda il regime linguistico, solo una mancanza di coordinamento spiega perché il bando di gara prevedeva che le offerte fossero depositate unicamente in lingua francese (pratica in una nello Stato membro interessato), mentre il capitolato d'oneri prevedeva che le offerte potessero essere depositate in qualsiasi lingua ufficiale dell'Unione europea (pratica che si segue alla Corte di giustizia). Per quanto riguarda la riunione della Commissione di apertura delle offerte, occorre rilevare che, se alcuni offerenti si fossero presentati, sarebbero stati senz'altro ammessi ad assistervi, conformemente alle disposizioni del regolamento finanziario.

Per quanto riguarda la raccomandazione della Corte dei Conti relativa al miglioramento dell'assistenza fornita ai servizi ordinatori in materia di procedure di gara, la Corte di giustizia ha già iniziato ad adottare, fin dal giugno 2008 ed in risposta ad una raccomandazione del suo controllore interno, misure concrete in tal senso. Essa si sforzerà, nel limite delle risorse umane disponibili, di continuare a migliorare i suoi dispositivi in tale campo.

⁽⁶⁾ L'articolo 98 del regolamento finanziario dispone che le modalità di presentazione delle offerte devono garantire una concorrenza reale. Le modalità d'esecuzione corrispondenti impongono termini minimi che le amministrazioni aggiudicatrici sono tenute ad osservare.

⁽⁷⁾ A norma dell'articolo 125 *quater* delle modalità d'esecuzione del regolamento finanziario, in caso di procedura di aggiudicazione congiunta fra un'istituzione e l'amministrazione aggiudicatrice di uno o più Stati membri si applicano le disposizioni procedurali dell'istituzione, tra cui il regime linguistico.

⁽⁸⁾ In virtù dell'articolo 118, paragrafo 3, delle modalità di esecuzione, in caso di procedura aperta, alla riunione della commissione incaricata dell'apertura delle offerte possono partecipare gli offerenti.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Corte dei conti

11.15. Nella relazione del revisore esterno (cfr. paragrafo 11.4) si legge che, a giudizio del revisore, «(i) rendiconti finanziari presentano un'immagine fedele della situazione finanziaria della Corte dei conti europea al 31 dicembre 2008, nonché della sua gestione finanziaria e dei flussi di cassa per l'esercizio chiuso a tale data, conformemente al regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio, del 25 giugno 2002, al regolamento (CE, Euratom) n. 2342/2002 della Commissione, del 23 dicembre 2002, recante modalità d'esecuzione dettagliata di tale regolamento nonché alle norme contabili della Corte dei conti europea». La relazione sarà pubblicata nella Gazzetta ufficiale.

Comitato economico e sociale europeo

11.16. Riguardo ai temi esaminati nell'ambito dell'audit, non sono state riscontrate debolezze che richiedano di essere segnalate nella presente relazione.

Comitato delle regioni

11.17. Riguardo agli aspetti esaminati nell'ambito dell'audit, non sono state riscontrate debolezze che richiedano di essere segnalate nella presente relazione.

Mediatore europeo

11.18. Riguardo agli aspetti esaminati nell'ambito dell'audit, non sono state riscontrate debolezze che richiedano di essere segnalate nella presente relazione.

Garante europeo della protezione dei dati

11.19. Riguardo agli aspetti esaminati nell'ambito dell'audit, non sono state riscontrate debolezze che richiedano di essere segnalate nella presente relazione.

CONCLUSIONI

11.20. Sulla base dell'audit svolto, la Corte conclude che i pagamenti dell'esercizio chiuso al 31 dicembre 2008 riguardanti le spese amministrative delle istituzioni non presentano errori rilevanti (cfr. paragrafo 11.6).

11.21. A seguito dell'audit espletato, la Corte conclude che i sistemi di supervisione e di controllo per le spese amministrative delle istituzioni sono conformi a quanto prescritto dal regolamento finanziario (cfr. paragrafi 11.7-11.19).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

AGENZIE DELL'UNIONE EUROPEA

11.22. Gli audit delle agenzie dell'Unione europea e di altri organismi decentrati sono oggetto di relazioni annuali specifiche, pubblicate separatamente nella Gazzetta ufficiale ⁽⁹⁾. Per l'esercizio finanziario 2008, la Corte ha controllato 29 agenzie, i cui bilanci 2008 sono ammontati in totale a 1 488,5 milioni di euro. I dati principali concernenti le agenzie sono riportati nella **tabella 11.2**.

11.23. La Corte ha espresso giudizi senza riserve sull'affidabilità dei conti e sulla legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti per tutte le agenzie controllate, eccetto per l'Accademia europea di polizia.

SCUOLE EUROPEE

11.24. La relazione annuale specifica della Corte sulle Scuole europee (non pubblicata nella Gazzetta ufficiale) è trasmessa al Consiglio superiore quale autorità competente per il discharge. Il bilancio delle Scuole per l'esercizio 2008 (258,0 milioni di euro) è stato finanziato principalmente mediante una sovvenzione della Commissione (138,9 milioni di euro) e i contributi degli Stati membri (54,5 milioni di euro) ⁽¹⁰⁾. I dati principali relativi alle Scuole europee figurano nella **tabella 11.3**.

11.25. La Corte non ha riscontrato errori rilevanti tali da porre in dubbio l'affidabilità dei conti esaminati (scuole di Karlsruhe e Mol e Ufficio centrale), compilati conformemente alle disposizioni del regolamento finanziario del 24 ottobre 2006 applicabile al bilancio delle Scuole europee, e la legittimità e regolarità delle operazioni alla base di tali conti. In base all'esame della Corte, tuttavia, i conti consolidati non sono presentati in maniera fedele e trasparente, sotto tutti gli aspetti rilevanti, conformemente alle norme contabili applicabili, a causa a) dell'applicazione insoddisfacente del principio della contabilità per competenza e b) dell'inclusione dell'eccedenza dell'esercizio precedente nelle entrate dell'esercizio in corso.

⁽⁹⁾ 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.

⁽¹⁰⁾ Fonte: Scuole europee, *chiusura dei conti* 2008.

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	
			2008	2007	2008	2007
Agenzie						
Agenzia di approvvigionamento di Euratom	Lussemburgo	1960	—	0,3	—	—
Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale	Salonicco	1977	18,3	17,4	99	97
Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro	Dublino	1977	21,0	20,2	101	94
Agenzia europea dell'ambiente	Copenaghen	1994	37,1	35,1	123	116
Fondazione europea per la formazione professionale	Torino	1994	22,4	25,5	96	100
Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze	Lisbona	1995	15,1	13,8	82	82
Agenzia europea per i medicinali	Londra	1994	182,9	163,1	481	441
Centro di traduzione degli organismi dell'Unione europea	Lussemburgo	1995	59,9	46,1	233	200
Ufficio comunitario delle varietà vegetali	Angers	1995	12,5	13,4	43	42
Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno	Alicante	1995	318,4	276,0	643	647
Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro	Bilbao	1996	14,9	14,9	44	42
Agenzia europea per i diritti fondamentali	Vienna	1998	15,0	14,5	49	46
Agenzia europea per la ricostruzione	Salonicco	2000	235,0	250,0	93	108
Accademia europea di polizia	Bramshill	2006	8,7	7,4	22,5	22,5
Eurojust	L'Aia	2002	24,8	18,4	175	147
Agenzia europea per la sicurezza aerea	Colonia	2003	102,0	72,0	452	467
Agenzia europea per la sicurezza marittima	Lisbona	2003	50,2	48,2	181	153
Agenzia europea per la sicurezza alimentare	Parma	2003	66,4	52,2	335	300
Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione	Heraklion	2005	8,4	8,3	44	44
Agenzia ferroviaria europea	Valenciennes	2006	18	16,6	116	116
Centro europeo di prevenzione e di controllo delle malattie	Stoccolma	2005	40,6	28,9	130	90
Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne	Varsavia	2006	71,2	42,2	94	49
Autorità di vigilanza del GNSS europeo	Bruxelles ⁽²⁾	2006	10,5	7,0	50	39
Agenzia comunitaria di controllo della pesca	Vigo	2007	9,5	5,0	47	38
Agenzia europea per le sostanze chimiche ⁽³⁾	Helsinki	2008	66,4	—	220	—
Agenzie esecutive						
Agenzia esecutiva per la competitività e l'innovazione	Bruxelles	2006	11,5	6,9	36	35
Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura	Bruxelles	2006	38,2	36,0	92	83
Agenzia esecutiva per la salute e i consumatori ⁽⁴⁾	Lussemburgo	2007	4,4	4,1	42	28
Agenzia esecutiva per la rete transeuropea di trasporto ⁽³⁾	Bruxelles	2008	5,2	—	32	2
Totale			1 488,5	1 243,5	4 155,5	3 626,5

⁽¹⁾ Stanziamenti di pagamento.⁽²⁾ Sede provvisoria.⁽³⁾ L'Agenzia ha raggiunto l'indipendenza finanziaria nel 2008.⁽⁴⁾ Nota fino a maggio 2008 come Agenzia esecutiva per la sanità pubblica.

Tabella 11.3 — Scuole europee — dati principali

Scuola europea	Paese	Bilancio ⁽¹⁾ ⁽²⁾ (milioni di euro)		Sovvenzione ricevuta dalla Commis- sione ⁽²⁾ (milioni di euro)		Popolazione scolastica ⁽³⁾	
		2008	2007	2008	2007	2008	2007
Ufficio	Belgio	9,2	9,3	7,0	7,5	—	—
Lussemburgo I	Lussemburgo	37,4	35,1	22,8	21,1	3 437	3 376
Lussemburgo II	Lussemburgo	7,0	7,0	3,4	2,9	888	897
Bruxelles I (Uccle)	Belgio	32,1	30,4	22,7	21,0	3 057	3 045
Bruxelles II (Woluwé)	Belgio	31,5	29,3	21,5	19,2	2 904	2 893
Bruxelles III (Ixelles)	Belgio	29,1	26,2	19,8	16,7	2 649	2 621
Bruxelles IV	Belgio	5,5	2,4	3,4	1,8	438	172
Mol	Belgio	11,3	11,2	6,0	6,0	718	657
Varese	Italia	18,7	17,9	9,3	8,8	1 341	1 317
Karlsruhe	Germania	12,9	11,9	2,4	3,5	979	1 001
Monaco	Germania	19,5	18,9	0,6	0,4	1 756	1 666
Francoforte	Germania	10,6	10,3	3,9	3,8	1 053	978
Alicante	Spagna	11,9	11,3	5,2	4,2	1 029	1 017
Bergen	Paesi Bassi	9,8	9,8	5,1	4,6	565	554
Culham	Regno Unito	11,4	11,1	5,7	5,9	835	827
Totale		258,0	242,1	138,9	127,4	21 649	21 021

⁽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 2008.

⁽³⁾ Fonte: Relazione annuale del segretario generale al Consiglio superiore delle Scuole europee relativa all'esercizio 2008.

N. B.: Le variazioni nei totali sono dovute all'arrotondamento.

ALLEGATO 11.1
RISULTATI DELLE VERIFICHE

PARTE 1: PRINCIPALI CARATTERISTICHE DELLE VERIFICHE BASATE SU UN CAMPIONE DI OPERAZIONI

1.1 — Dimensioni del campione

Esercizio	Numero di operazioni verificate
2008	57
2007	56

1.2 — Struttura del campione

Percentuale delle operazioni verificate per tipo	2008				2007
	Spese connesse al personale delle istituzioni	Spese relative agli immobili	Altre spese	Totale	
Pagamenti finali/intermedi	55	19	26	100	100
Anticipi	0	0	0	0	0
Totale	55	19	26	100	100

PARTE 2: VALUTAZIONE GLOBALE DEI SISTEMI DI SUPERVISIONE E CONTROLLO

2.1 — Valutazione dei sistemi di supervisione e controllo selezionati

Valutazione globale	2008	2007

Legenda:

	Efficace
	Parzialmente efficace
	Inefficace
N/A	Non applicabile: non applicabile o non valutato

SEGUITO DATO ALLE OSSERVAZIONI CHIAVE ESPRESSE NELLA DICHIARAZIONE DI AFFIDABILITÀ

Osservazione della Corte	Azione intrapresa	Analisi della Corte	Risposta dell'istituzione
Fattore di moltiplicazione applicabile agli stipendi			
Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2007, paragrafi 11.7-11.11: Nell'applicare le disposizioni dello statuto del personale concernenti il fattore di moltiplicazione, il Parlamento e il Comitato economico e sociale adottano modalità diverse dalle altre istituzioni, conferendo al proprio personale un vantaggio finanziario che le altre istituzioni non concedono e che determina una spesa più elevata.	Il Parlamento e il Comitato economico e sociale continuano ad applicare le rispettive prassi in attesa che la Corte di giustizia si pronunci in via definitiva nelle cause intentate al riguardo dal personale delle istituzioni.	La Corte dei conti monitorerà il seguito dato alla sentenza della Corte di giustizia.	Risposte del Parlamento europeo <i>Il Parlamento condivide pienamente l'approccio cauto definito dalla Corte e continuerà ad analizzare il merito della questione.</i>
Rimborso delle spese di alloggio sostenute durante le missioni			
Relazioni annuali sugli esercizi finanziari 2004-2007 e, più recentemente, Allegato 11.2 della relazione sull'esercizio 2007: 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 — ad agenti che non presentano documenti comprovanti le spese di alloggio sostenute.	L'ufficio di presidenza del Parlamento ha confermato il proprio sostegno all'attuale regime di rimborso forfetario, esprimendo tuttavia il proprio consenso riguardo a una modifica del sistema. Il Parlamento, di conseguenza, continua a rimborsare le spese di alloggio su base forfetaria per quanto riguarda i pernottamenti a Lussemburgo, Strasburgo e Bruxelles.	Il Parlamento dovrebbe fare in modo che le spese di alloggio sostenute durante le missioni siano rimborsate conformemente allo Statuto.	Risposte del Parlamento europeo <i>Nell'ambito della procedura DAS relativa al 2007 il Parlamento ha dichiarato che avrebbe rivisto alcuni aspetti della propria regolamentazione sulle missioni alla luce della relazione del revisore interno dell'istituzione.</i> <i>Sebbene l'Ufficio di presidenza del Parlamento, tenuto conto delle particolari difficoltà cui è confrontata l'istituzione e sulle quali è stata richiamata l'attenzione della Corte nelle risposte precedenti, abbia ribadito di essere favorevole a un regime forfetario, il funzionamento di quest'ultimo è stato comunque modificato.</i> <i>A seguito della modifica delle norme interne in materia, dal 1° settembre 2008 è possibile richiedere il rimborso su base forfetaria solo per i pernottamenti effettuati entro un orario di servizio debitamente documentato.</i> <i>Inoltre, nella primavera del 2009 è stata introdotta una nuova serie di modalità di attuazione e di disposizioni interne al fine di fare chiarezza.</i> <i>Tali misure entreranno in vigore agli inizi di settembre del 2009.</i>

Osservazione della Corte	Azione intrapresa	Analisi della Corte	Risposta dell'istituzione
			Risposte del Parlamento europeo <i>Infine, nel contesto del bilancio 2010 è stato modificato il commento della linea di bilancio 3000 «Spese per missioni del personale». La denominazione della linea di bilancio 3000 sarà d'ora in avanti «Spese per missioni e spese per gli spostamenti del personale tra i tre luoghi di lavoro», mentre il commento prevede esplicitamente che gli stanziamenti siano destinati a coprire le spese legate agli spostamenti del personale dell'istituzione, degli esperti nazionali distaccati o dei tirocinanti tra la sede di servizio e uno dei tre luoghi di lavoro del Parlamento (Bruxelles, Lussemburgo e Strasburgo) e alle missioni effettuate in luoghi diversi dai tre luoghi di lavoro, costituendo così la base finanziaria della regolamentazione che il Parlamento applica agli spostamenti tra i tre luoghi di lavoro.</i> <i>A termine, il Parlamento intende proporre modifiche allo statuto dei funzionari onde garantire che gli spostamenti fra i tre luoghi di lavoro siano opportunamente distinti dalle normali missioni.</i>
Indennità di assistenza ai deputati del Parlamento europeo			
Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2006, paragrafi 10.10-10.12, e Allegato 11.2 della relazione sull'esercizio 2007: Nella sua relazione annuale sull'esercizio 2006, la Corte dei conti 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.	A partire dalla nuova legislatura, con inizio nel 2009, l'assistenza ai deputati sarà prestata da assistenti parlamentari accreditati scelti dai deputati, assunti dal Parlamento, e da agenti locali assunti dai deputati. Il regolamento (CE) n. 160/2009 del Consiglio (GU L 55 del 27.2.2009, pag. 1) ha modificato il regime applicabile agli altri agenti delle Comunità europee e creato una categoria di assistenti parlamentari accreditati, che saranno assunti a partire dalla nuova legislatura. Gli assistenti saranno scelti dai deputati e, quali dipendenti del Parlamento europeo, saranno retribuiti secondo le normali tabelle salariali. Lavoreranno negli uffici del Parlamento e presteranno assistenza ai singoli deputati.	La Corte monitorerà la liquidazione, da parte del Parlamento, degli estratti delle spese dei deputati relativi agli esercizi 2004-2007. Per l'esercizio 2008, il Parlamento dovrebbe liquidare tutti gli estratti delle spese, espletando alcune verifiche sugli originali delle fatture.	Risposte del Parlamento europeo <i>L'esercizio di regolarizzazione delle spese di assistenza parlamentare pagate nel 2004 e nel 2006 è stato completato al 100 %. Per ognuno degli esercizi 2005 e 2007 vi è un solo fascicolo ancora in sospeso, per un importo di circa 10 000 euro (meno dello 0,1 % della spesa complessiva). Nello specifico, per quanto riguarda il fascicolo in sospeso relativo al 2005, i servizi del Parlamento attendono il rimborso, dall'amministrazione della sicurezza sociale belga, di un importo pagato in eccesso. Il fascicolo relativo al 2007 è oggetto di un contenzioso ed è attualmente all'esame del Servizio giuridico.</i>

Osservazione della Corte	Azione intrapresa	Analisi della Corte	Risposta dell'istituzione
In base alle norme modificate dall'Ufficio di presidenza nel dicembre 2006, 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. Le nuove norme sono applicabili ai periodi successivi al luglio 2004. La relazione annuale sull'esercizio 2007 raccomandava inoltre al Parlamento di rafforzare ulteriormente i controlli sull'indennità di assistenza ai deputati, espletando a tal fine anche controlli casuali delle fatture in possesso dei deputati.	Il 7 luglio 2008, l'Ufficio di presidenza ha adottato le modalità di esecuzione applicabili agli assistenti locali assunti dai deputati per la nuova legislatura. Il ricorso a terzi erogatori da parte dei deputati è divenuto obbligatorio; i pagamenti a familiari dei deputati sono vietati e i terzi erogatori sono tenuti a presentare, entro il 30 marzo dell'anno successivo, gli estratti delle spese annuali. L'amministrazione del Parlamento ha ottenuto oltre il 98 % degli estratti delle spese e degli importi fatturati per il 2004 e il 2005; più del 99 % per il 2006 e il 2007, nonché l'87 % per il 2008. I servizi del Parlamento stanno ultimando la raccolta degli estratti delle spese pertinenti all'esercizio 2008. Nel 2008 il Parlamento ha svolto verifiche casuali ex post sugli estratti forniti dai deputati e riguardanti i pagamenti 2007, nonché sulle procedure interne applicate dai servizi del Parlamento ai fini del corretto trattamento degli estratti. Solo in alcuni casi tali verifiche hanno compreso l'esame delle fatture in possesso dei deputati, a sostegno degli estratti ricapitolativi.		Risposte del Parlamento europeo <i>In tutti i casi in cui sussistevano dubbi circa le informazioni, i servizi hanno invitato i deputati a fornire i chiarimenti del caso, anche mediante la presentazione di distinte e fatture. Ove sono stati constatati errori formali o un uso improprio delle indennità ovvero non è stato possibile fugare i dubbi, i deputati sono stati invitati a rimborsare gli importi erogati. In alcuni casi specifici la questione è stata altresì deferita all'OLAF.</i> Con riferimento all'esercizio 2008, il Parlamento ha ritenuto opportuno mantenere il dispositivo di verifica applicato che gli ha permesso di ottenere risultati considerevoli negli esercizi 2004-2007. D'altro canto, l'introduzione del nuovo sistema in materia di assistenza parlamentare richiede tutte le risorse disponibili, per cui sarebbe stato inopportuno, se non controproducente, modificare le modalità per il 2008. A partire dalla nuova legislatura apertasi il 14 luglio 2009 è scattata la riforma del sistema dell'indennità di assistenza parlamentare, con l'introduzione di due categorie distinte di assistenti. In particolare, in base alla nuova regolamentazione gli assistenti accreditati (che prestano servizio negli uffici del Parlamento) acquisiscono lo status degli altri agenti dell'istituzione. Essi saranno assunti sulla base di contratti stipulati con il Parlamento e saranno retribuiti secondo procedure simili a quelle applicabili al resto del personale dell'istituzione. Ciò riduce la necessità di documenti di regolamentazione. Gli assistenti locali, che prestano servizio nello Stato membro di elezione dei deputati, continueranno a stipulare contratti di diritto privato con i deputati conformemente al diritto nazionale applicabile. La nuova regolamentazione prevede tuttavia che, d'ora in avanti, tutti i contratti siano gestiti obbligatoriamente da un terzo erogatore debitamente autorizzato. Inoltre, d'ora in avanti i prestatori di servizi autonomi saranno pagati solo dietro presentazione di fatture o parcelle di cui il terzo erogatore deve certificare la conformità alla legislazione nazionale applicabile prima che esse siano trasmesse per il pagamento ai servizi del Parlamento. Il nuovo quadro giuridico dovrebbe pertanto garantire il rispetto delle norme e dei principi rilevanti e sotto molti aspetti va persino oltre a quello che si potrebbe ottenere con una procedura di controllo ex post, dal momento che, per definizione, quest'ultima si applica solo a un campione randomizzato. L'applicazione generalizzata della nuova procedura, che contempla condizioni più rigorose all'inizio del ciclo di pagamento, fornisce invece le migliori garanzie circa la trasparenza, la legalità e la sana gestione finanziaria dell'indennità di assistenza parlamentare.

Osservazione della Corte	Azione intrapresa	Analisi della Corte	Risposta dell'istituzione
			Risposte del Parlamento europeo <i>Il nuovo quadro definito va accolto in modo particolarmente favorevole in quanto rappresenta un importante passo avanti verso l'ulteriore perfezionamento e miglioramento delle garanzie in vigore e verso il raggiungimento degli obiettivi menzionati in precedenza, evitando nel contempo eccessivi gravami burocratici.</i>
Regime di pensione complementare per i deputati del Parlamento europeo			
Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2006, tabella 10.2, e Allegato 11.2 della relazione annuale sull'esercizio 2007: È necessario stabilire norme appropriate per definire le obbligazioni e le responsabilità del Parlamento europeo e dei beneficiari del regime in caso di deficit.	Al 31 dicembre 2008, il Fondo registrava un deficit attuariale di 121 844 000 euro. Alla stessa data, il Fondo stimava a 276 984 000 euro le prestazioni ancora da versare agli affiliati al regime. Nel marzo 2009, il servizio giuridico del Parlamento ha emesso un parere sull'applicazione del nuovo statuto dei deputati, in base al quale il Parlamento è tenuto a garantire i diritti a pensione acquisiti. A seguito di quanto precede, nella riunione del 1° aprile 2009, l'Ufficio di presidenza ha adottato varie decisioni: a) elevare l'età pensionabile da 60 a 63 anni, previa applicazione di talune misure di transizione; b) abolire la possibilità di percepire una pensione ridotta a partire dai 50 anni; c) abolire la possibilità di percepire un importo forfetario equivalente al 25 % dei diritti a pensione.	Le obbligazioni del Parlamento hanno trovato riscontro nei rendiconti finanziari stabiliti al 31.12.2008, come raccomandato dalla Corte nel suo parere n. 5/99 (paragrafo 1.23). Sarebbe opportuno svolgere un nuovo studio attuariale per valutare l'impatto delle decisioni adottate dall'Ufficio di presidenza riguardo alle misure applicabili agli affiliati al regime. Il Parlamento dovrebbe chiarire il proprio ruolo nella gestione e nella supervisione dell'attivo del Fondo.	Risposte del Parlamento europeo <i>Le obbligazioni del Parlamento figurano nel rendiconto finanziario al 31.12.2008.</i> <i>Il Parlamento commissionerà la realizzazione di una nuova analisi attuariale indipendente per valutare l'impatto delle decisioni prese dall'Ufficio di presidenza nella sua riunione del 1° aprile 2009 e le conseguenze dell'entrata in vigore dello statuto dei deputati. Detta analisi servirà in particolare a fornire una stima degli impegni del Parlamento, che devono essere riflessi nel suo bilancio annuale.</i> <i>Il ruolo del Parlamento europeo nella gestione e supervisione delle attività del Fondo è condizionato dal quadro giuridico che disciplina attualmente gli organi indipendenti del Fondo. Inoltre, occorre sottolineare che, a seguito del ricorso proposto davanti alla Corte di giustizia da alcuni affiliati al regime, la questione è attualmente sub judice. Non è dunque opportuno adottare provvedimenti in materia prima della sentenza della Corte.</i> <i>Con lettera del 4 maggio 2009, il Presidente del Parlamento europeo ha comunque invitato ufficialmente il presidente del Fondo ad assicurare una strategia di investimento prudente onde salvaguardare gli interessi del Parlamento.</i>

Osservazione della Corte	Azione intrapresa	Analisi della Corte	Risposta dell'istituzione
Monitoraggio, da parte della Commissione, degli assegni familiari			
Relazioni annuali sugli esercizi finanziari 2005, paragrafo 10.12; 2006, tabella 10.2, e 2007, Allegato 11.2: 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.	A partire dal settembre 2008, un agente amministrativo è incaricato a tempo pieno di verificare i diritti agli assegni familiari per gli agenti che non hanno figli a carico. A seguito del controllo, sono stati recuperati, nel 2008, 88 000 euro. Tuttavia, nessun elemento indicava che 926 dei 2 001 agenti della Commissione in servizio a Bruxelles erano stati invitati a confermare o aggiornare le rispettive dichiarazioni iniziali. Le verifiche sugli eventuali assegni per i figli a carico percepiti a livello nazionale svolte nel 2008 sono ancora insufficienti.	La Commissione dovrebbe continuare le verifiche intraprese. La Commissione dovrebbe prendere ulteriori misure per verificare tali casi.	Risposte della Commissione <i>Il PMO sta elaborando, sulla base di un'analisi dei rischi, una strategia di controllo ex ante ed ex post di elevata funzionalità (sotto il profilo dell'efficienza e dei costi) per tutti i diritti all'entrata in servizio e per tutte le indennità familiari.</i> <i>Essa comprenderà altresì una strategia di controllo per le indennità familiari percepite da altra fonte.</i> <i>Sono ancora in corso controlli sulle indennità familiari per il personale coniugato ma senza figli a carico.</i>
Pagamento degli stipendi (PMO)			
Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2007, paragrafo 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. Nel 2008 sono ancora in corso operazioni di recupero.	Nella maggior parte dei casi, la Commissione ha recuperato gli importi indebitamente versati.	La Commissione dovrebbe porre in atto verifiche ex-ante più efficienti per evitare il rischio di pagamenti indebiti ad agenti che hanno già lasciato l'istituzione.	Risposte della Commissione <i>L'errore di pagamento è dovuto a una correzione errata a monte del NAP (il nuovo sistema di pagamento degli stipendi) avvenuta il 29 dicembre, il giorno del calcolo definitivo dei pagamenti, quando i controlli ex ante sui dati corretti erano già conclusi. Successivamente a questo incidente, il PMO ha inviato a più riprese richiami al personale responsabile dell'inserimento dei dati nel NAP sull'importanza del rispetto delle procedure concordate, al fine di evitare il pagamento di importi indebiti.</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 per capitoli; i capitoli sono suddivisi in articoli e in 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 o «stati delle entrate e delle spese» per ciascuna istituzione. Le nove sezioni sono: (I) Parlamento europeo; (II) Consiglio; (III) Commissione; (IV) Corte di giustizia; (V) Corte dei conti; (VI) Comitato economico e sociale europeo; (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 (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, Euratom 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 («Regolamento RNL») (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.

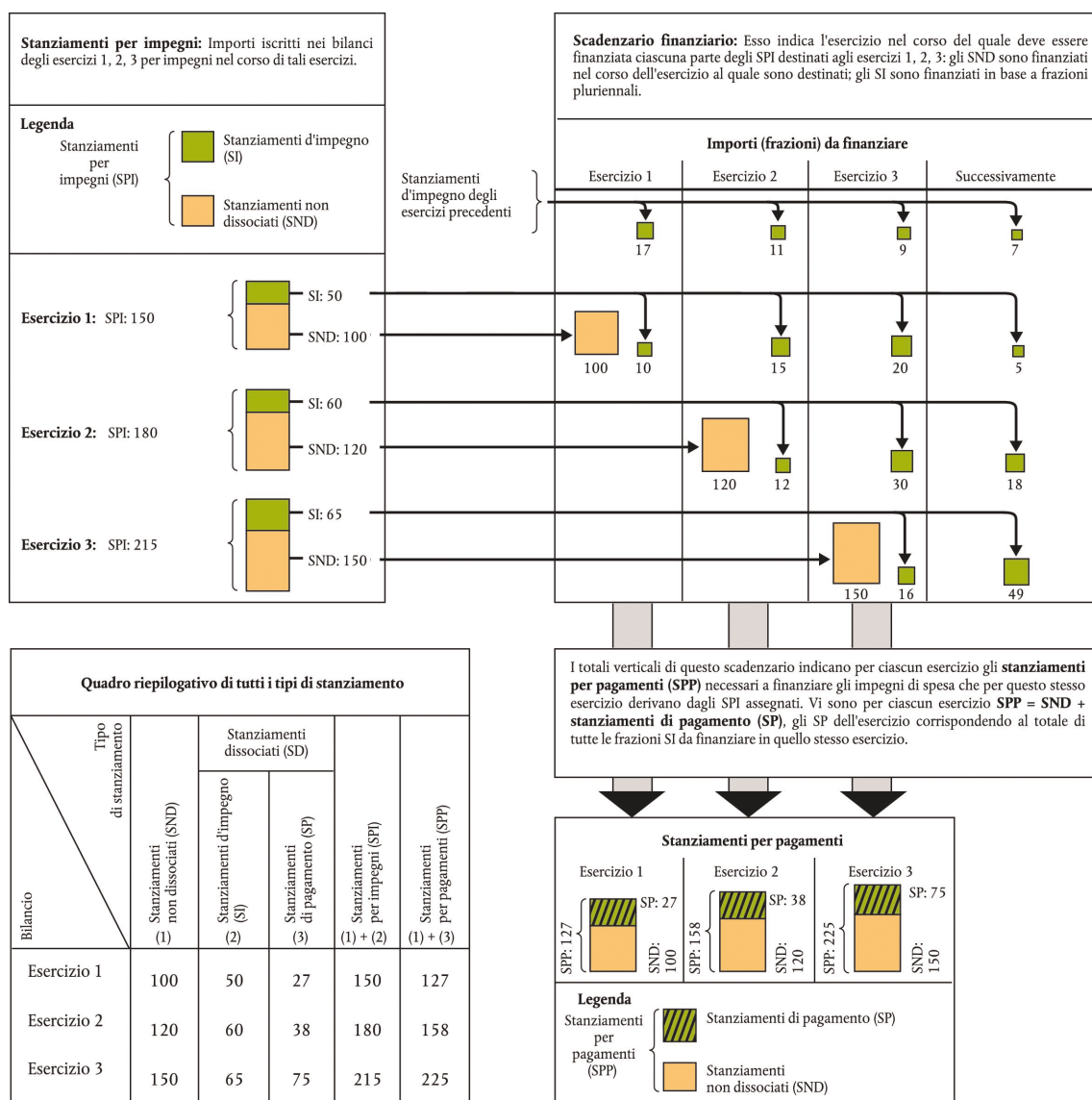
Pertanto, è importante stabilire, per ciascun esercizio, i due totali seguenti:

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 la totalità degli 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 Coesione), 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 di entrate con destinazione specifica sono riportati 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. Esse determinano 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.

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	Stanzamenti dissociati
SI	Stanzamenti di impegno
SND	Stanzamenti non dissociati
SP	Stanzamenti di pagamento
SPI	Stanzamenti per impegni
SPP	Stanzamenti 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 2008 ED ESECUZIONE DEL BILANCIO NEL CORSO DELL'ESERCIZIO 2008

G I	Bilancio 2008 - Previsioni di entrata e stanziamenti per pagamenti definitivi
G II	Bilancio 2008 - Stanziamenti per impegni
G III	Stanziamenti per impegni disponibili nel 2008 e loro utilizzo
G IV	Stanziamenti per pagamenti disponibili nel 2008 e loro utilizzo
G V	Risorse proprie nel 2008, per Stato membro
G VI	Pagamenti effettuati nel 2008, in ciascuno Stato membro

RENDICONTI CONSOLIDATI PER L'ESERCIZIO 2008

G VII	Stato patrimoniale consolidato
G VIII	Conto del risultato economico consolidato

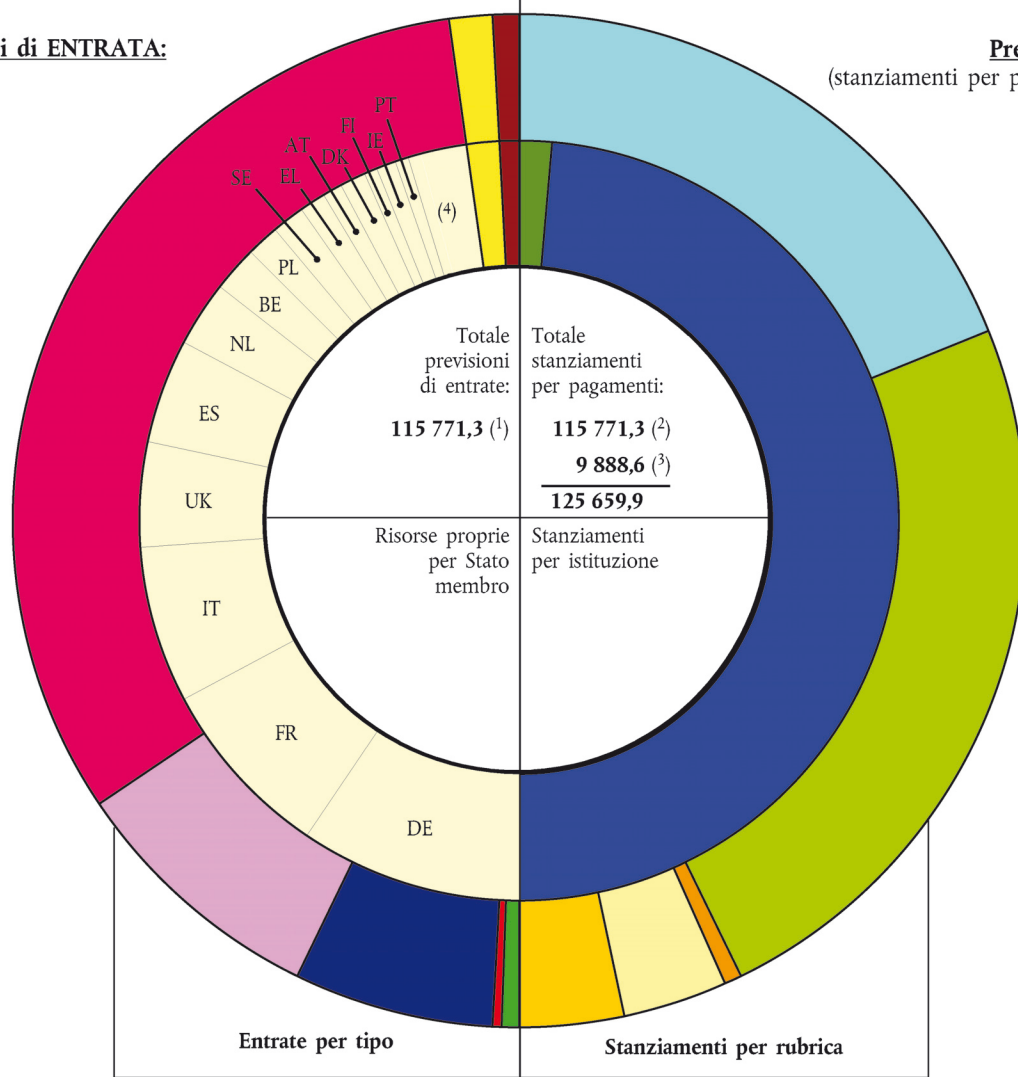
Grafico I
Bilancio 2008 — Previsioni di entrata e stanziamenti per pagamenti definitivi

[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	1 282,8	(1,1 %)
Contributi zucchero e glucosio	707,8	(0,6 %)
Dazi doganali	14 945,7	(12,9 %)
Risorse proprie derivanti dall'IVA	19 139,5	(16,5 %)
Risorse proprie basate sull'RNL	74 753,0	(64,6 %)
Altre entrate	3 288,0	(2,8 %)
Eccedenza disponibile dall'esercizio prec.	1 654,6	(1,4 %)

Legenda spese

Rubriche delle prospettive finanziarie

1. Crescita sostenibile	47 743,4	(38 %)
2. Conserv. Gestione risorse naturali	59 431,4	(47,3 %)
3. Cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia	1 533,2	(1,2 %)
4. Ruolo mondiale dell'UE	8 251,6	(6,6 %)
5. Amministrazione	8 493,7	(6,8 %)
6. Compensazioni	206,6	(0,2 %)
Stanzamenti disponibili per altre istituzioni	3 297,8	(2,6 %)
Stanzamenti a disposiz. della Commissione, di cui stanziamenti operativi	117 166,2	(93,2 %)

(1) Dopo bilanci rettificativi

(4) Le entrate di CZ, RO, HU, SK, SI, LU, BG, LT, LV, EE, CY, MT sono state raggruppate.

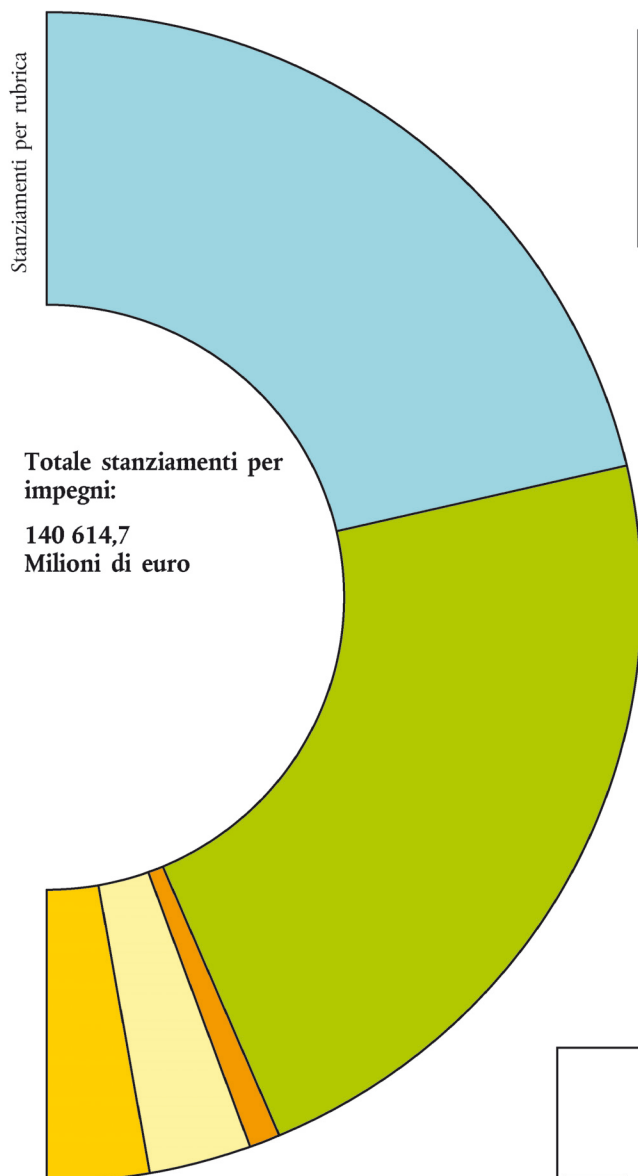
(2) Dopo bilanci rettificativi e storni tra linee di bilancio

(3) Entrate assegnate, stanziamenti ricostituiti e stanziamenti riportati

Grafico II
Bilancio 2008 — 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 2008, 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	59 879,3	(42,6 %)
2. Conserv. e gestione delle risorse naturali	63 037,9	(44,8 %)
3. Cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia	1 722,2	(1,2 %)
4. Ruolo mondiale dell'UE	7 973,3	(5,7 %)
5. Amministrazione	7 795,4	(5,5 %)
6. Compensazione	206,6	(0,1 %)

Grafico III

Stanziamanti per impegni disponibili nel 2008 e loro utilizzo

(milioni di euro e %)

Sezioni (S.) e titoli (T.) corrispondenti alla nomenclatura del bilancio 2008 e rubriche del quadro finanziario	Quadro Finanziario	Stanziamenti definitivi		Utilizzo degli stanziamenti					
		Importo (1)	Tasso (%)	Impegni contratti	Tasso di utilizzo (%)	Riporti al 2009 (2)	Tasso (%)	Annullamenti	Tasso (%)
	(a)	(b)	(b)/(a)	(c)	(c)/(b)	(d)	(d)/(b)	(e) = (b) – (c) – (d)	(e)/(b)
Nomenclatura del bilancio									
I Parlamento (S. I)		1 556,2		1 472,3	94,6	41,6	2,7	42,2	2,7
II Consiglio (S. II)		743,3		693,8	93,3	34,6	4,6	15,0	2,0
III Commissione (S. III) (3)		137 660,0		131 748,3	95,7	5 062,0	3,7	849,7	0,6
III.1 Affari economici e finanziari (T.01)		284,4		278,8	98,0	1,3	0,5	4,2	1,5
III.2 Imprese (T.02)		659,5		620,4	94,1	31,1	4,7	7,9	1,2
III.3 Concorrenza (T.03)		95,8		93,7	97,8	1,5	1,6	0,6	0,6
III.4 Occupazione e affari sociali (T.04)		11 061,8		11 029,7	99,7	9,2	0,1	22,9	0,2
III.5 Agricoltura e sviluppo rurale (T.05)		61 570,0		57 905,3	94,0	3 555,3	5,8	109,4	0,2
III.6 Energia e trasporti (T.06)		2 894,0		2 830,2	97,8	54,7	1,9	9,2	0,3
III.7 Ambiente (T.07)		425,7		394,1	92,6	17,4	4,1	14,1	3,3
III.8 Ricerca (T.08)		4 646,8		4 355,4	93,7	286,7	6,2	4,7	0,1
III.9 Società dell'informazione e dei media (T.09)		1 634,7		1 568,6	96,0	62,4	3,8	3,7	0,2
III.10 Ricerca diretta (T.10)		708,2		403,2	56,9	298,7	42,2	6,2	0,9
III.11 Pesca e affari marittimi (T.11)		1 020,8		974,5	95,5	3,6	0,4	42,7	4,2
III.12 Mercato interno (T.12)		64,0		62,7	98,1	1,0	1,5	0,3	0,4
III.13 Politica regionale (T.13)		37 335,2		37 291,1	99,9	24,9	0,1	19,3	0,1
III.14 Fiscalità e unione doganale (T.14)		128,2		119,3	93,1	1,8	1,4	7,1	5,6
III.15 Istruzione e cultura (T.15)		1 547,9		1 432,1	92,5	108,9	7,0	6,9	0,4
III.16 Comunicazione (T.16)		210,9		206,6	98,0	1,3	0,6	3,0	1,4
III.17 Salute e tutela dei consumatori (T.17)		703,2		690,2	98,2	7,9	1,1	5,1	0,7
III.18 Spazio di libertà, sicurezza e giustizia (T.18)		804,7		704,2	87,5	84,3	10,5	16,2	2,0
III.19 Relazioni esterne (T.19)		4 151,0		4 090,4	98,5	29,4	0,7	31,1	0,8
III.20 Commercio (T.20)		79,9		75,8	94,9	1,1	1,4	3,0	3,7
III.21 Sviluppo e relazioni con i paesi ACP (T.21)		1 759,1		1 402,8	79,7	352,6	20,0	3,6	0,2
III.22 Allargamento (T.22)		1 217,3		1 164,4	95,7	51,0	4,2	1,9	0,2
III.23 Aiuti umanitari (T.23)		958,5		955,8	99,7	2,1	0,2	0,7	0,1
III.24 Lotta contro la frode (T.24)		74,4		72,5	97,4	0,0	0,0	1,9	2,6
III.25 Coordinamento delle politiche e servizio giuridico della Commissione (T.25)		185,7		180,4	97,1	3,3	1,8	2,1	1,1
III.26 Amministrazione della Commissione (T.26)		1 051,1		987,6	94,0	42,5	4,0	21,1	2,0
III.27 Bilancio (T.27)		274,7		265,5	96,6	1,4	0,5	7,9	2,9
III.28 Audit (T.28)		10,7		10,2	95,4	0,3	2,6	0,2	2,0
III.29 Statistiche (T.29)		135,1		124,9	92,5	2,6	1,9	7,6	5,6
III.30 Pensioni (T.30)		1 080,5		1 049,5	97,1	—	—	31,0	2,9
III.31 Servizi linguistici (T.31)		434,8		408,4	93,9	23,7	5,5	2,7	0,6
III.40 Riserve (T.40)		451,6		—	—	—	—	451,6	100,0
IV Corte di giustizia (S. IV)		296,6		291,3	98,2	1,6	0,6	3,7	1,2
V Corte dei conti (S. V)		133,3		120,8	90,7	0,3	0,2	12,1	9,1
VI Comitato economico e sociale (S. VI)		118,3		113,2	95,6	0,3	0,2	4,9	4,1
VII Comitato delle regioni (S. VII)		93,1		80,8	86,8	10,8	11,6	1,5	1,6
VIII Mediatore europeo (S. VIII)		8,5		7,8	91,5	—	—	0,7	8,5
IX Garante europeo della protezione dei dati (S. IX)		5,3		4,6	86,1	—	—	0,7	13,9
Totale generale degli stanziamenti per impegni	132 797,0	140 614,7	105,9	134 532,9	95,7	5 151,2	3,7	930,6	0,7
Quadro finanziario									
1 Crescita sostenibile	57 653,0	59 879,3		58 514,2	97,7	820,5	1,4	544,6	0,9
2 Conservazione e gestione delle risorse naturali	59 193,0	63 037,9		59 306,6	94,1	3 571,3	5,7	159,9	0,3
3 Cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia	1 362,0	1 722,2		1 565,5	90,9	133,3	7,7	23,5	1,4
4 Ruolo mondiale dell'UE	7 002,0	7 973,3		7 512,9	94,2	435,2	5,5	25,2	0,3
5 Amministrazione	(4) 7 380,0	7 795,4		7 427,0	95,3	190,9	2,4	177,5	2,3
6 Compensazioni	207,0	206,6		206,6	100,0	—	—	—	—
Totale generale degli stanziamenti per impegni	132 797,0	140 614,7	105,9	134 532,9	95,7	5 151,2	3,7	930,6	0,7
Totale generale degli stanziamenti per pagamenti	129 681,0	125 659,9	96,9	116 544,5	92,7	7 333,3	5,8	1 782,2	1,4

(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) L'Accordo interistituzionale del 2006 prevede nell'allegato che il massimale di questa rubrica è 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 2008 questa riduzione ammonta a 77,3 milioni di euro.

Grafico IV
Stanziamenti per pagamenti disponibili nel 2008 e loro utilizzo

(milioni di euro e %)

Sezioni (S.) e titoli (T.) corrispondenti alla nomenclatura del bilancio 2008 e rubriche del quadro finanziario	Stanziamenti definitivi ⁽¹⁾	Utilizzo degli stanziamenti					
		Pagamenti effettuati nel 2008	Tasso di utilizzo (%)	Riporti al 2009	Tasso (%)	Annullamenti	Tasso (%)
	(a)	(b)	(b)/(a)	(c)	(c)/(a)	(d) = (a)-(b)-(c)	(d)/(a)
Nomenclatura del bilancio							
I Parlamento (S. I)	1 807,4	1 488,9	82,4	244,6	13,5	74,0	4,1
II Consiglio (S. II)	798,5	618,1	77,4	154,7	19,4	25,7	3,2
III Commissione (S. III) ⁽²⁾	122 362,1	113 827,9	93,0	6 880,1	5,6	1 654,1	1,4
III.1 Affari economici e finanziari (T.01)	358,1	285,9	79,8	17,5	4,9	54,6	15,3
III.2 Imprese (T.02)	603,1	477,3	79,1	64,4	10,7	61,4	10,2
III.3 Concorrenza (T.03)	103,6	87,4	84,4	14,4	13,9	1,7	1,6
III.4 Occupazione e affari sociali (T.04)	9 414,9	9 092,0	96,6	25,6	0,3	297,3	3,2
III.5 Agricoltura e sviluppo rurale (T.05)	58 507,9	53 803,2	92,0	4 499,8	7,7	204,9	0,4
III.6 Energia e trasporti (T.06)	2 168,6	1 784,5	82,3	126,7	5,8	257,4	11,9
III.7 Ambiente (T.07)	319,2	263,9	82,7	25,8	8,1	29,5	9,2
III.8 Ricerca (T.08)	5 146,4	4 438,5	86,2	686,1	13,3	21,8	0,4
III.9 Società dell'informazione e dei media (T.09)	1 889,7	1 708,4	90,4	170,7	9,0	10,6	0,6
III.10 Ricerca diretta (T.10)	671,7	389,4	58,0	269,0	40,1	13,2	2,0
III.11 Pesca e affari marittimi (T.11)	931,5	878,9	94,3	8,3	0,9	44,4	4,8
III.12 Mercato interno (T.12)	69,2	58,4	84,3	8,1	11,7	2,8	4,0
III.13 Politica regionale (T.13)	27 891,2	27 674,5	99,2	195,2	0,7	21,5	0,1
III.14 Fiscalità e unione doganale (T.14)	121,0	105,3	87,0	10,3	8,5	5,4	4,5
III.15 Istruzione e cultura (T.15)	1 554,6	1 377,7	88,6	147,2	9,5	29,7	1,9
III.16 Comunicazione (T.16)	223,8	186,3	83,2	18,5	8,3	19,1	8,5
III.17 Salute e tutela dei consumatori (T.17)	603,7	515,1	85,3	38,2	6,3	50,5	8,4
III.18 Spazio di libertà, sicurezza e giustizia (T.18)	549,7	444,6	80,9	19,9	3,6	85,2	15,5
III.19 Relazioni esterne (T.19)	3 603,8	3 449,1	95,7	71,8	2,0	82,9	2,3
III.20 Commercio (T.20)	85,2	75,3	88,3	7,2	8,4	2,8	3,2
III.21 Sviluppo e relazioni con i paesi ACP (T.21)	1 400,7	1 229,0	87,7	118,5	8,5	53,2	3,8
III.22 Allargamento (T.22)	1 642,5	1 554,6	94,6	57,5	3,5	30,4	1,8
III.23 Aiuti umanitari (T.23)	903,6	895,1	99,1	6,8	0,8	1,7	0,2
III.24 Lotta contro la frode (T.24)	76,2	62,8	82,4	5,9	7,7	7,5	9,9
III.25 Coordinamento delle politiche e servizio giuridico della Commissione (T.25)	200,9	176,9	88,0	21,0	10,4	3,0	1,5
III.26 Amministrazione della Commissione (T.26)	1 181,6	970,9	82,2	171,1	14,5	39,6	3,4
III.27 Bilancio (T.27)	283,7	263,4	92,8	11,7	4,1	8,6	3,0
III.28 Audit (T.28)	11,5	10,3	89,3	0,9	8,0	0,3	2,8
III.29 Statistiche (T.29)	130,3	109,6	84,1	14,5	11,2	6,2	4,8
III.30 Pensioni (T.30)	1 080,5	1 049,5	97,1	—	—	31,0	2,9
III.31 Servizi linguistici (T.31)	462,3	410,3	88,7	47,4	10,2	4,6	1,0
III.40 Riserve (T.40)	171,2	—	—	—	—	171,2	100,0
IV Corte di giustizia (S. IV)	309,6	288,5	93,2	16,3	5,3	4,8	1,6
V Corte dei conti (S. V)	142,1	116,5	81,9	12,6	8,9	13,0	9,2
VI Comitato economico e sociale (S. VI)	125,6	114,0	90,7	5,9	4,7	5,7	4,6
VII Comitato delle regioni (S. VII)	99,2	78,7	79,3	17,6	17,8	2,9	2,9
VIII Mediatore europeo (S. VIII)	9,1	7,7	84,6	0,6	6,7	0,8	8,7
IX Garante europeo della protezione dei dati (S. IX)	6,3	4,3	68,1	0,9	14,3	1,1	17,6
Totale generale degli stanziamenti per pagamenti	125 659,9	116 544,5	92,7	7 333,3	5,8	1 782,2	1,4
Quadro finanziario							
1 Crescita sostenibile	47 743,4	45 611,4	95,5	1 431,1	3,0	700,9	1,5
2 Conservazione e gestione delle risorse naturali	59 431,4	54 812,7	92,2	4 361,1	7,3	257,7	0,4
3 Cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia	1 533,2	1 310,6	85,5	91,3	6,0	131,3	8,6
4 Ruolo mondiale dell'UE	8 251,6	7 310,7	88,6	527,3	6,4	413,6	5,0
5 Amministrazione	8 493,7	7 292,5	85,9	922,5	10,9	278,8	3,3
6 Compensazioni	206,6	206,6	100,0	—	—	—	—
Totale generale degli stanziamenti per pagamenti	125 659,9	116 544,5	92,7	7 333,3	5,8	1 782,2	1,4

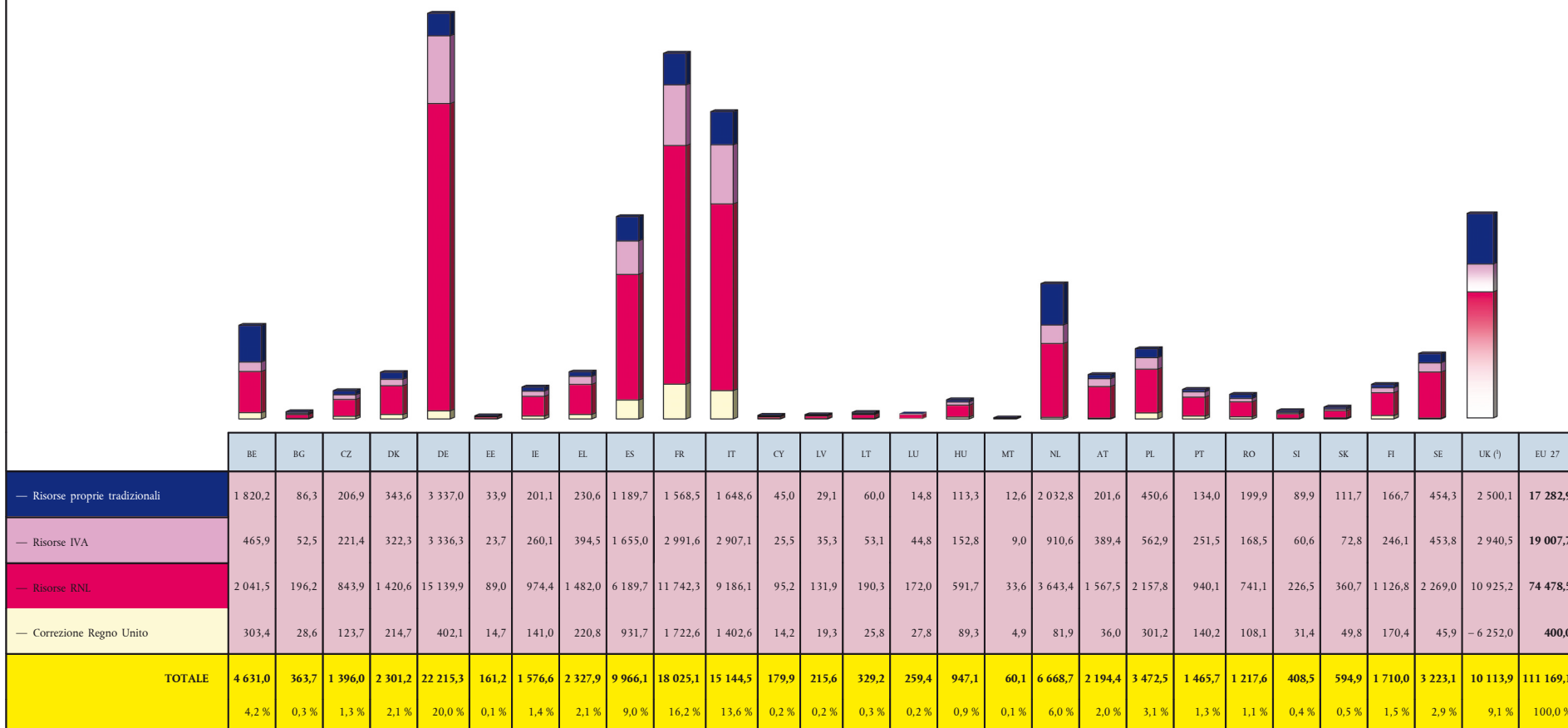
⁽¹⁾ Stanziamenti di bilancio definitivi tenuto conto degli storni tra linee di bilancio, degli stanziamenti corrispondenti ad entrate assegnate o assimilati e degli stanziamenti riportati dall'esercizio precedente.

⁽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 2008, per Stato membro

Entrate effettive

(milioni di euro e %)



(*) Per il Regno Unito, viene applicata una correzione (6 252 milioni di euro) all'importo lordo delle risorse proprie (16 365,9 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 2008, in ciascuno Stato membro ⁽¹⁾

Nota: Pagamenti eseguiti nel 2008 = pagamenti a fronte di stanziamenti operativi 2008 + pagamenti a fronte di riporti dal 2007.

Rubriche del quadro finanziario

(milioni di euro e %)

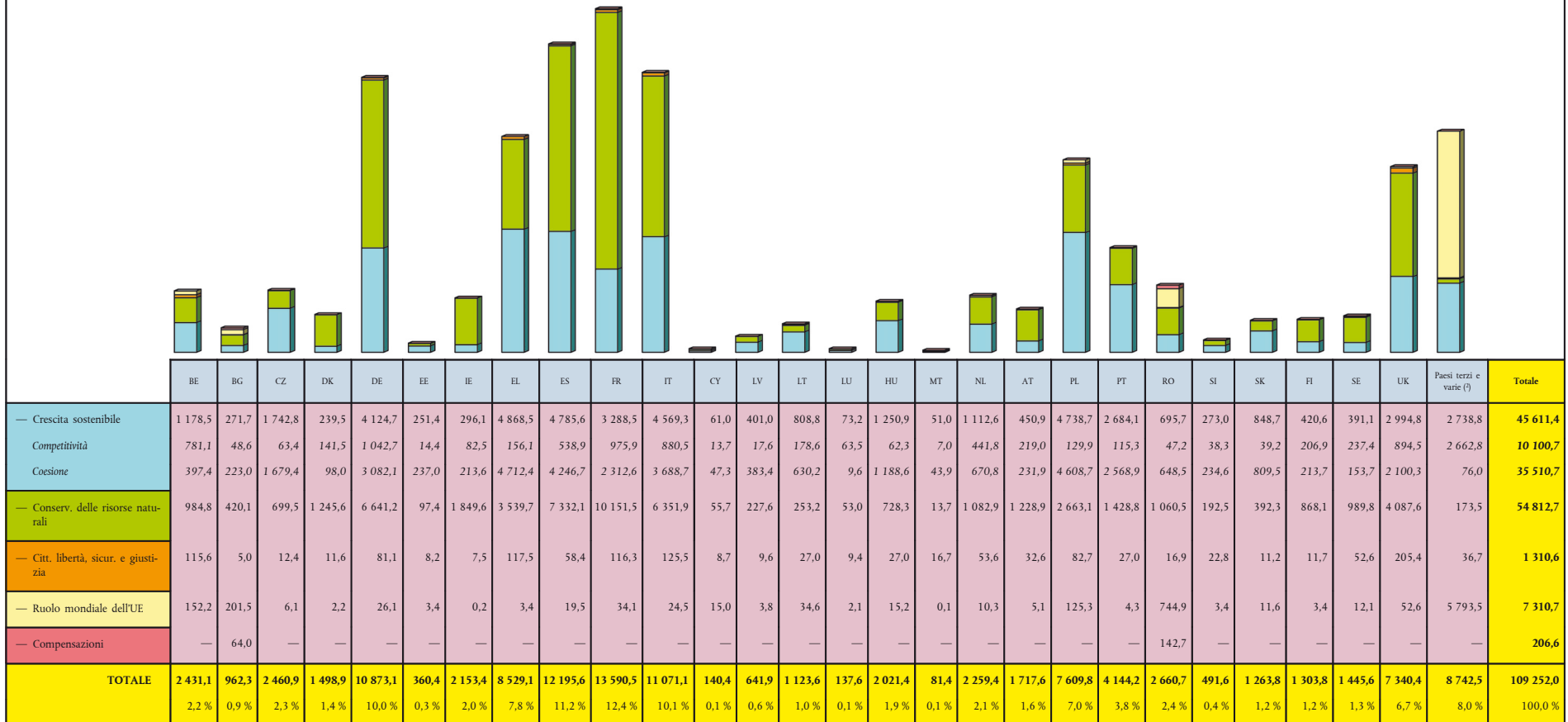
⁽¹⁾ La ripartizione geografica non corrisponde ad una ripartizione dei pagamenti effettuati a favore degli Stati membri, bensì alla ripartizione delle spese sulla base dei dati che figurano nel sistema contabile informatizzato ABAC della Commissione.⁽²⁾ Gli importi della colonna «Paesi terzi e varie» 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)

	31.12.2008	31.12.2007
Attività non correnti:		
Immobilizzazioni immateriali	56	44
Immobilizzazioni materiali	4 881	4 523
Immobilizzazioni finanziarie	2 078	1 973
Prestiti	3 565	1 806
Prefinanziamenti a lungo termine	29 023	14 015
Crediti a lungo termine	45	127
	39 648	22 488
Attività correnti:		
Scorte	85	88
Investimenti a breve termine	1 553	1 420
Prefinanziamenti a breve termine	10 262	20 583
Crediti a breve termine	11 920	12 051
Tesoreria ed equivalenti di tesoreria	23 724	18 756
	47 544	52 898
Totale attivo	87 192	75 386
Passività non correnti:		
Benefici per i dipendenti	- 37 556	- 33 480
Accantonamenti a lungo termine	- 1 341	- 1 079
Passività finanziarie a lungo termine	- 3 349	- 1 574
Altri debiti a lungo termine	- 2 226	- 1 989
	- 44 472	- 38 122
Passività correnti:		
Accantonamenti a breve termine	- 348	- 369
Passività finanziarie a breve termine	- 119	- 135
Debiti	- 89 677	- 95 380
	- 90 144	- 95 884
Totale passivo	- 134 616	- 134 006
Attivo netto	- 47 424	- 58 620
Riserve	3 115	2 806
Importi da richiedere agli Stati membri:		
Benefici per i dipendenti	- 37 556	- 33 480
Importi vari	- 12 983	- 27 946
Attivo netto	- 47 424	- 58 620

Grafico VIII Conto del risultato economico consolidato (milioni di euro)		
	31.12.2008	31.12.2007
Entrate d'esercizio		
Risorse proprie e contributi	112 713	112 084
Altre entrate d'esercizio	9 731	9 080
	122 444	121 164
Spese d'esercizio		
Spese amministrative	- 7 720	- 7 120
Spese di funzionamento	- 97 214	- 104 682
	- 104 934	- 111 802
Avanzo da attività operative	17 510	9 362
Entrate derivanti da operazioni finanziarie	698	674
Spese relative a operazioni finanziarie	- 467	- 354
Movimenti nelle passività derivanti dai benefici per i dipendenti	- 5 009	- 2 207
Quota relativa all'avanzo (disavanzo) netto di associate e imprese comuni	- 46	- 13
Risultato economico dell'esercizio	12 686	7 462

ALLEGATO II

Elenco delle relazioni speciali adottate dalla Corte dei conti a partire dall'ultima relazione annuale:

- Relazione speciale n. 8/2008 — La condizionalità costituisce una politica efficace?
- Relazione speciale n. 9/2008 — L'efficacia del sostegno comunitario concernente la libertà, la sicurezza e la giustizia in Bielorussia, in Moldova e in Ucraina
- Relazione speciale n. 10/2008 — L'aiuto allo sviluppo fornito dalla CE ai servizi sanitari nell'Africa subsahariana
- Relazione speciale n. 11/2008 — La gestione del sostegno dell'Unione europea alle operazioni di ammasso pubblico di cereali
- Relazione speciale n. 12/2008 — Lo strumento per le politiche strutturali di preadesione (ISPA), 2000-2006
- Relazione speciale n. 1/2009 — Attività bancarie nel Mediterraneo nel contesto dei programmi MEDA e dei precedenti protocolli
- Relazione speciale n. 2/2009 — Il programma d'azione europeo nel campo della sanità pubblica (periodo 2003-2007): uno strumento efficace per migliorare la salute?
- Relazione speciale n. 3/2009 — Efficacia della spesa nell'ambito delle azioni strutturali relative al trattamento delle acque reflue per i periodi 1994-1999 e 2000-2006
- Relazione speciale n. 4/2009 — La gestione da parte della Commissione della partecipazione degli attori non statali alla cooperazione comunitaria allo sviluppo
- Relazione speciale n. 5/2009 — La gestione della tesoreria presso la Commissione
- Relazione speciale n. 6/2009 — Aiuto alimentare dell'Unione europea a favore degli indigenti: valutazione degli obiettivi, dei mezzi e dei metodi impiegati
- Relazione speciale n. 7/2009 — La gestione della fase di sviluppo e convalida del programma Galileo
- Relazione speciale n. 8/2009 — Le «reti di eccellenza» ed i «progetti integrati» nel quadro della politica comunitaria in materia di ricerca: gli obiettivi sono stati raggiunti?
- Relazione speciale n. 9/2009 — Efficienza ed efficacia delle attività di selezione del personale svolte dall'Ufficio europeo di selezione del personale
- Relazione speciale n. 10/2009 — Azioni di informazione e di promozione dei prodotti agricoli
- Relazione speciale n. 11/2009 — La sostenibilità dei progetti LIFE-Natura e la loro gestione da parte della Commissione
- Relazione speciale n. 12/2009 — L'efficacia dei progetti della Commissione nel settore giustizia e affari interni per i Balcani occidentali
- Relazione speciale n. 13/2009 — La delega di compiti d'esecuzione alle agenzie esecutive: una buona scelta?
- Relazione speciale n. 14/2009 — Gli strumenti di gestione del mercato del latte e dei prodotti lattiero-caseari hanno raggiunto i loro principali obiettivi?

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:

Cour des comptes européenne
Unité «Communication et rapports»
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Lussemburgo
LUSSEMBURGO
Tel: + (352) 4398-1
e-mail: auraud@eca.europa.eu

o compilando un formulario d'ordine elettronico nel sito dell'EU-Bookshop.