

**RELAZIONE ANNUALE SULLE ATTIVITÀ
FINANZIATE DAL SETTIMO, OTTAVO, NONO
E DECIMO FONDO EUROPEO DI SVILUPPO
(FES)**

(2009/C 269/02)

Relazione annuale sulle attività finanziate dal settimo, ottavo, nono e decimo Fondo europeo di sviluppo (FES)

INDICE

	<i>Paragrafi</i>
Introduzione	1-4
Capitolo I – Attuazione del settimo, ottavo, nono e decimo FES	5-8
Esecuzione finanziaria	5-7
Relazione annuale della Commissione sulla gestione finanziaria del settimo, ottavo, nono e decimo FES	8
Capitolo II – Dichiarazione di affidabilità della Corte dei conti relativa ai FES	9-56
Dichiarazione di affidabilità redatta dalla Corte dei conti in relazione al settimo, ottavo, nono e decimo FES per l'esercizio finanziario 2008	I-XII
Informazioni a sostegno della dichiarazione di affidabilità	9-49
Estensione e approccio dell'audit	9-12
Affidabilità dei conti	13-15
Regolarità delle operazioni	16-26
Relazione annuale di attività e dichiarazione del direttore generale di EuropeAid	27-32
Efficacia dei sistemi	33-49
Conclusioni e raccomandazioni	50-56

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

INTRODUZIONE

1. I Fondi europei di sviluppo (FES) sono il frutto di convenzioni o accordi internazionali ⁽¹⁾ stipulati fra la Comunità e i suoi Stati membri da un lato, e taluni paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (Stati ACP) dall'altro, nonché di decisioni del Consiglio sull'associazione di paesi e territori d'oltremare (PTOM).

2. La Commissione è responsabile della maggior parte delle spese dei FES e provvede alla loro gestione. Dal 1° aprile 2003, il fondo investimenti dei FES è interamente gestito dalla Banca europea per gli investimenti (BEI); tale fondo non forma oggetto né della dichiarazione di affidabilità della Corte, né della procedura di scarico del Parlamento europeo ⁽²⁾ ⁽³⁾.

3. La struttura del FES è illustrata nel **grafico 1**. La gestione dei FES è esercitata secondo modalità diverse: può essere centralizzata, congiunta o decentrata ⁽⁴⁾. Nell'ambito della gestione centralizzata, la Commissione gestisce direttamente le procedure di aggiudicazione dei contratti e i pagamenti ai beneficiari finali. Nella gestione congiunta, taluni compiti esecutivi sono affidati a organizzazioni internazionali, a condizione che le procedure applicate da queste ultime, in materia di contabilità, audit, controllo e aggiudicazione degli appalti, offrano garanzie equivalenti ai principi riconosciuti a livello internazionale. In regime di gestione decentrata, sono gli ordinatori nazionali ⁽⁵⁾ dei vari paesi beneficiari e la Commissione a provvedere alla gestione quotidiana (cfr. **grafico 2**). Essi hanno il compito di:

- a) verificare regolarmente che le operazioni siano state attuate in modo appropriato;
- b) adottare misure adeguate per prevenire le irregolarità e gravi inosservanze della normativa e, all'occorrenza, intraprendere azioni legali per recuperare i fondi indebitamente versati.

⁽¹⁾ La convenzione di Yaoundé I risale al 1964. L'accordo più recente (Cotonou) è stato firmato il 23 giugno 2000 e modificato il 25 giugno 2005.

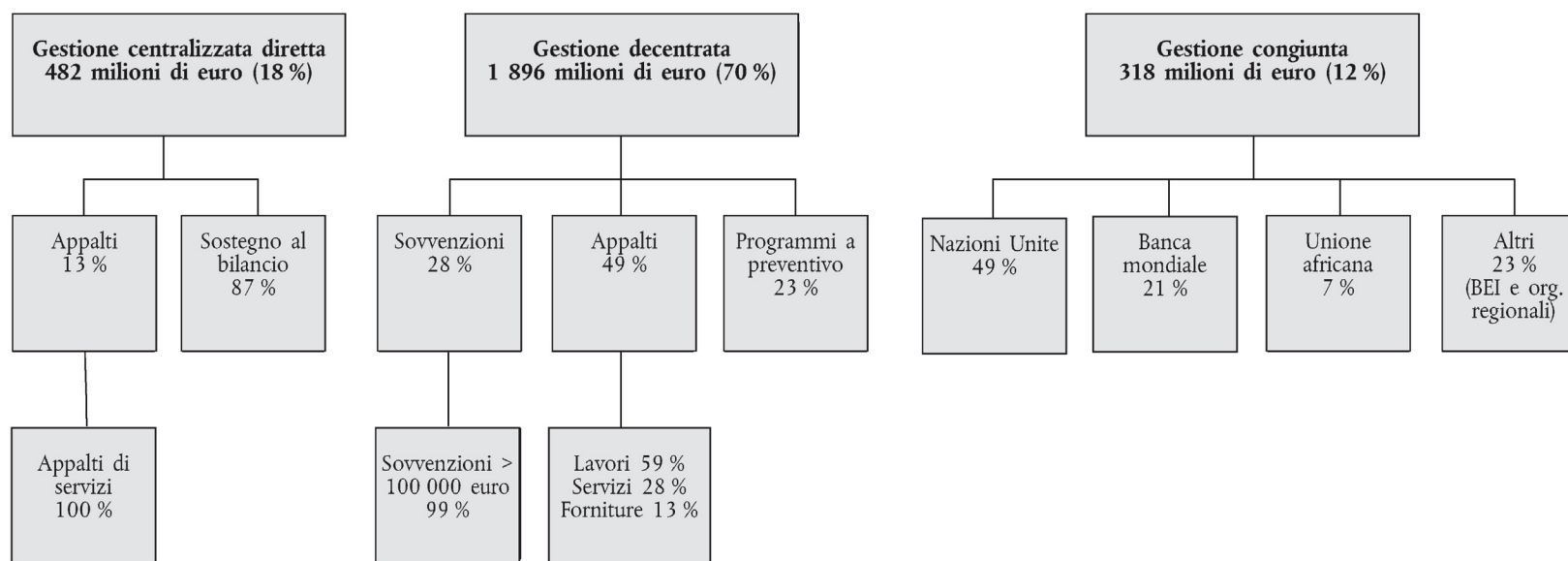
⁽²⁾ Cfr. articoli 118, 125 e 134 del regolamento finanziario del 18 febbraio 2008 applicabile al decimo Fondo europeo di sviluppo (GU L 78 del 19.3.2008). Nel parere n. 9/2007 sul progetto del regolamento suddetto (GU C 23 del 28.1.2008), la Corte sottolineava che tali disposizioni limitano la portata del potere di scarico del Parlamento europeo.

⁽³⁾ L'accordo tripartito tra la BEI, la Commissione e la Corte (articolo 134 del summenzionato regolamento finanziario del 18 febbraio 2008 applicabile al decimo FES) stabilisce le norme relative all'audit di tali operazioni da parte della Corte.

⁽⁴⁾ Articoli 21-29 del regolamento finanziario applicabile al decimo FES.

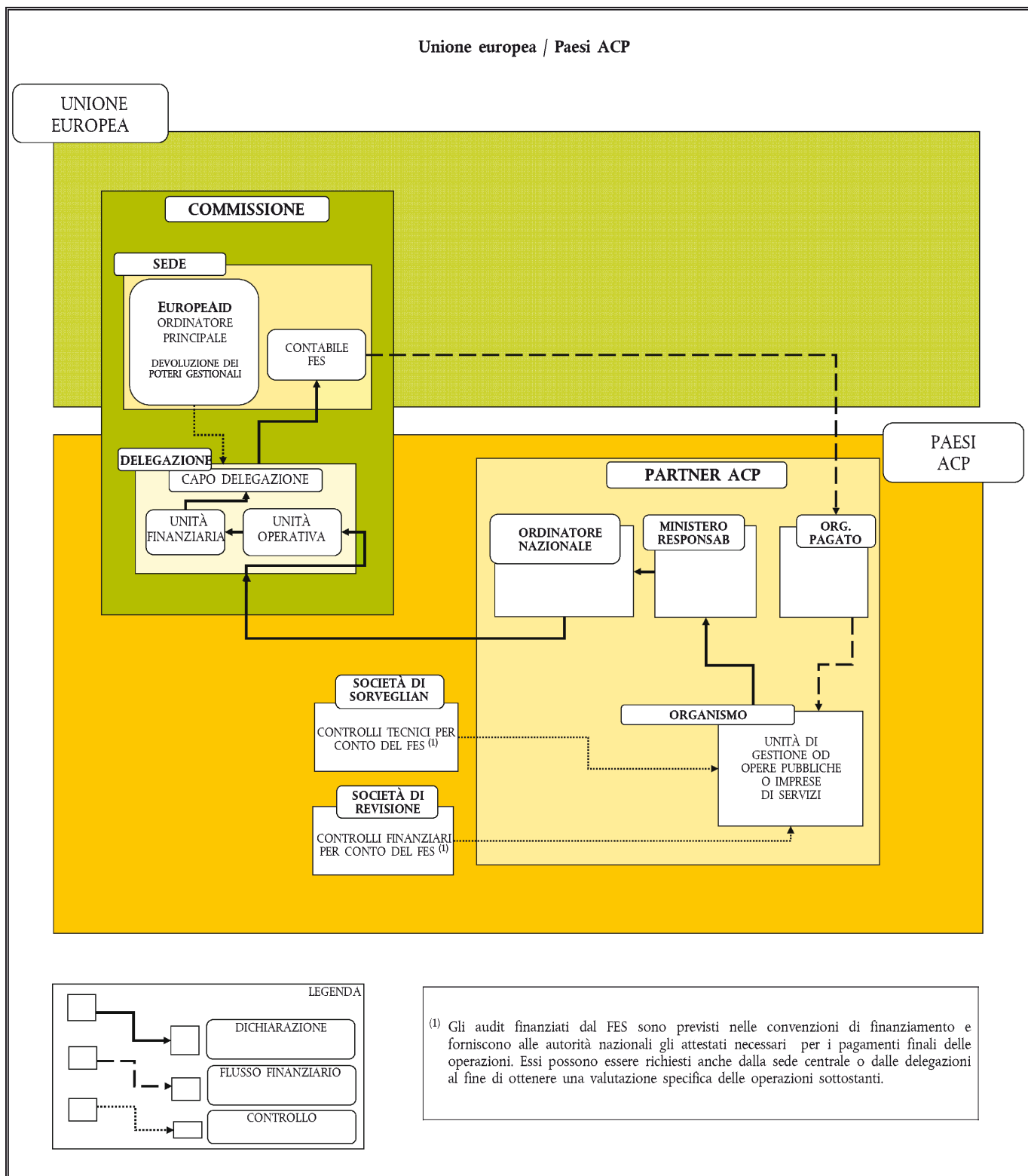
⁽⁵⁾ Accordo di Cotonou, allegato IV, articolo 35.

Grafico 1 — Struttura del FES (in termini di valore contrattuale)



Fonte: Relazione annuale di attività AIDCO per il 2008 (allegato 5 - Schede controllo interno).

Grafico 2 — Principio della gestione decentrata



OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

4. Nell'ambito della Commissione, quasi tutti i programmi FES sono gestiti dall'Ufficio di cooperazione EuropeAid (di seguito: EuropeAid), che gestisce anche la maggior parte delle spese in materia di relazioni esterne e sviluppo finanziate dal bilancio generale dell'Unione europea ⁽⁶⁾. Una piccola parte dei progetti FES ⁽⁷⁾ riguarda l'aiuto umanitario ed è gestita dalla direzione generale per gli Aiuti umanitari (DG ECHO).

CAPITOLO I – ATTUAZIONE DEL SETTIMO, OTTAVO, NONO E DECIMO FES

Esecuzione finanziaria

5. Nel 2008, il settimo, l'ottavo, il nono e il decimo FES sono stati attuati contemporaneamente. L'ordinatore del FES ha chiuso il settimo FES il 31 agosto 2008 ⁽⁸⁾. Alla data di chiusura, erano stati versati 10 381 milioni di euro (il 98,3 % dei 10 559 milioni di euro assegnati alle misure di aiuto). Il saldo di 178 milioni di euro è stato trasferito al nono FES.

6. Il decimo FES, che riguarda il periodo 2008-2013 e fornisce un aiuto comunitario pari a 22 682 milioni di euro, è entrato in vigore il 1° luglio 2008. Di questo importo, 21 966 milioni di euro sono destinati ai paesi ACP e 286 milioni ai PTOM. Tali importi comprendono 1 500 milioni di euro e 30 milioni di euro destinati al fondo investimenti gestito dalla BEI a favore, rispettivamente, dei paesi ACP e PTOM. Infine, un importo di 430 milioni di euro è destinato alla spesa a carico della Commissione per la programmazione e l'attuazione del FES.

7. La **tabella 1** illustra l'utilizzo cumulativo delle risorse FES gestite dalla Commissione e la loro esecuzione finanziaria. I **grafici I e II** presentano le risorse totali e le decisioni cumulative per settore di intervento. Nel 2008, le previsioni elaborate dalla Commissione riguardo all'esecuzione finanziaria per gli impegni globali, gli impegni specifici e i pagamenti sono state tutte superate, raggiungendo livelli record per gli impegni globali (4 723 milioni di euro), gli impegni specifici (2 649 milioni di euro) e i pagamenti netti (3 143 milioni di euro). Ciò è dovuto, in parte, alla rapidità con cui è stata avviata l'attuazione del decimo FES nonché al forte aumento delle operazioni a sostegno del bilancio: gli impegni globali e i pagamenti hanno raggiunto, rispettivamente, i 2 583 milioni di euro e i 606 milioni di euro. I pagamenti ancora da liquidare sono aumentati del 15 %, un incremento ragionevole considerato il livello record degli impegni raggiunto nel corso dell'anno. Al contempo, sono diminuiti del 33 % i pagamenti di vecchia data non ancora liquidati.

5. *Puntando a una sana gestione finanziaria del FES, la Commissione ha continuato ad impegnarsi per terminare i vecchi progetti, e il 7° FES è stato concluso il 31 agosto 2008 come previsto.*

7. *Anche quest'anno la Commissione ha ottenuto risultati straordinari per quanto riguarda gli impegni e i pagamenti e la gestione degli impegni ancora da liquidare, il che dimostra che gli sforzi profusi negli ultimi anni per accelerare l'attuazione del programma hanno dato i propri frutti.*

⁽⁶⁾ Cfr. Capitolo 8 della relazione annuale della Corte dei conti sull'esecuzione del bilancio relativo all'esercizio finanziario 2008.

⁽⁷⁾ Pari allo 0,6 % dei pagamenti 2008.

⁽⁸⁾ Decisione PE/2008/4803 della Commissione del 29.8.2008.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Relazione annuale della Commissione sulla gestione finanziaria del settimo, ottavo, nono e decimo FES

8. Il regolamento finanziario applicabile al decimo FES ⁽⁹⁾ prevede che la Commissione presenti ogni anno una relazione sulla gestione finanziaria dei FES. A parere della Corte, la relazione sulla gestione finanziaria descrive in modo accurato il conseguimento degli obiettivi operativi della Commissione per l'esercizio (specie riguardo all'esecuzione finanziaria e alle attività di controllo), la situazione finanziaria e gli eventi che hanno influito in modo significativo sulle attività svolte nel 2008.

⁽⁹⁾ Articoli 118 e 124.

Tabella 1 — Utilizzo cumulato delle risorse FES al 31 dicembre 2008

(milioni di euro)

	Situazione alla fine del 2007		Esecuzione di bilancio nel corso dell'esercizio 2008					Situazione alla fine del 2008					
	Importo globale	Tasso di esecuzione ⁽²⁾	Settimo FES	Ottavo FES	Nono FES	Decimo FES	Importo globale	Settimo FES Chiuso	Ottavo FES	Nono FES	Decimo FES	Importo globale ⁽³⁾	Tasso di esecuzione ⁽²⁾
A — RISORSE ⁽¹⁾	37 328,7		- 765,0	- 53,4	725,4	21 260,1	21 167,1	0,0	10 785,9	16 631,8	21 260,1	48 677,7	
B — UTILIZZO													
1. Impegni finanziari	37 279,4	99,9 %	- 765,0	- 53,4	774,7	4 766,4	4 722,7	0,0	10 785,8	16 631,8	4 766,4	32 184,1	66,1 %
2. Impegni giuridici specifici	32 046,0	85,8 %	- 699,2	54,6	3 163,2	130,4	2 649,1	0,0	10 539,2	14 207,4	130,4	2 649,1	51,1 %
3. Pagamenti	26 700,0	71,5 %	- 522,8	323,1	3 253,0	89,8	3 143,1	0,0	9 928,6	10 006,7	89,8	20 025,1	41,1 %
C — Pagamenti ancora da eseguire (B1-B3)	10 579,4	28,3 %						0,0	857,3	6 625,1	4 676,6	12 159,0	25,0 %
D — Saldo disponibile (A-B1)	49,3	0,1 %						0,0	0,0	0,0	16 493,7	16 493,7	33,9 %

⁽¹⁾ Dotazioni iniziali del settimo, ottavo, nono e decimo FES, interessi, risorse varie e trasferimenti da FES precedenti.⁽²⁾ In percentuale delle risorse.⁽³⁾ Questi dati non comprendono un importo di 9 818 milioni di euro per il settimo FES chiuso nel corso dell'anno.

Fonte: Corte dei conti, sulla base delle relazioni sull'esecuzione finanziaria e dei rendiconti finanziari dei FES al 31 dicembre 2008.

Grafici dell'ottavo, nono e decimo FES consolidati al 31 dicembre 2008

Grafico I : Risorse cumulate

Totale = 48 677,73 milioni di euro

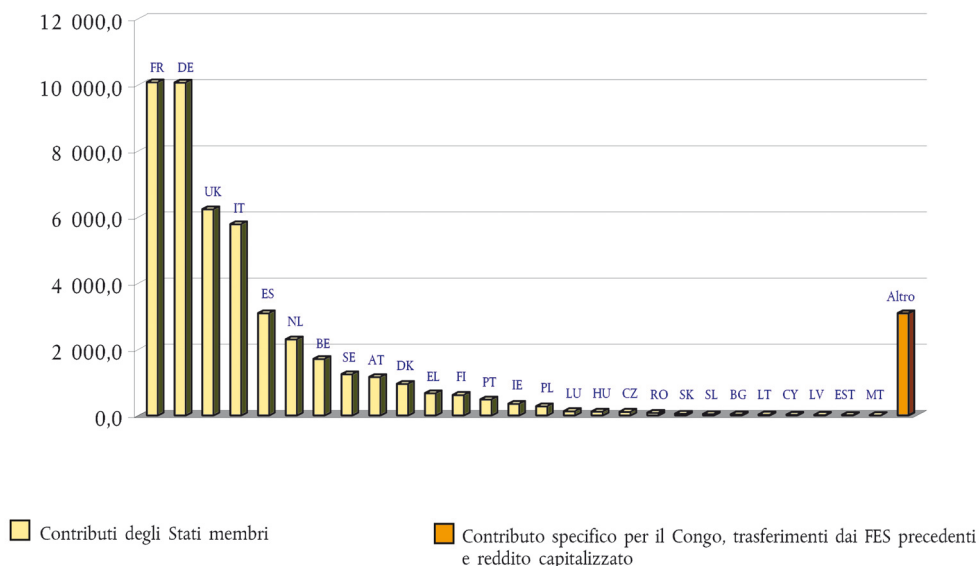
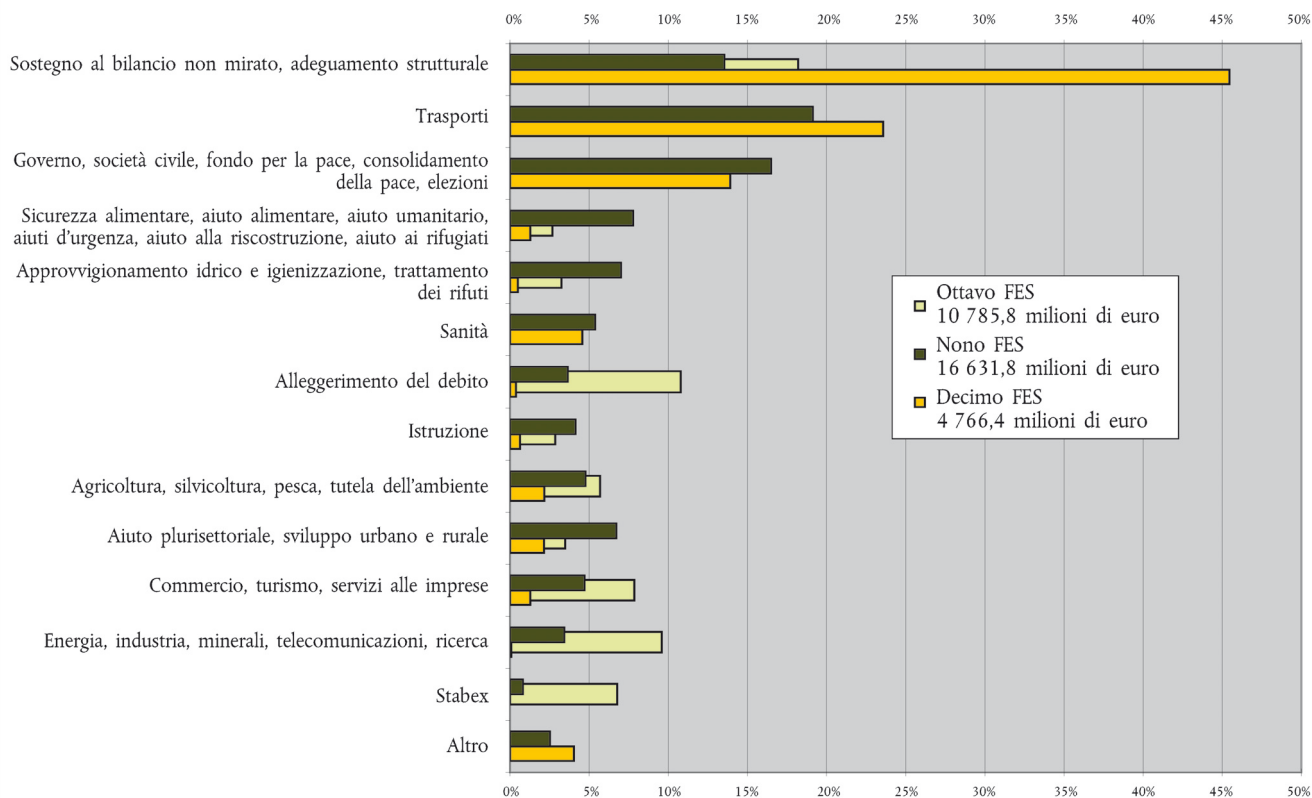


Grafico II : Decisioni cumulate

Totale = 32 184,06 milioni di euro ⁽¹⁾



Fonte: Corte dei conti, in base ai dati contenuti nel sistema contabile.

⁽¹⁾ La differenza tra le risorse cumulate (48 677,73 milioni di euro) e le decisioni cumulate (32 184,06 milioni di euro) è pari al saldo disponibile da assegnare (16 493,67 milioni di euro).

CAPITOLO II - DICHIARAZIONE DI AFFIDABILITÀ DELLA CORTE DEI CONTI RELATIVA AI FES

Dichiarazione di affidabilità redatta dalla Corte dei conti in relazione al settimo, ottavo, nono e decimo FES per l'esercizio finanziario 2008

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

- a) i «conti annuali definitivi del settimo, ottavo, nono e decimo Fondo europeo di sviluppo (FES) per l'esercizio finanziario 2008». Questi conti comprendono gli stati finanziari consolidati ⁽¹⁰⁾ e la relazione consolidata sull'esecuzione del settimo, ottavo, nono e decimo FES; e
- b) la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti nell'ambito del quadro giuridico dei FES, per quanto riguarda la parte delle risorse FES della cui gestione finanziaria è responsabile la Commissione ⁽¹¹⁾.

Responsabilità della direzione

II In virtù dei regolamenti finanziari applicabili al settimo, ottavo, nono e decimo FES, la direzione ⁽¹²⁾ è responsabile della preparazione e della fedele presentazione dei conti annuali definitivi dei FES e della legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti:

- a) La responsabilità della direzione per i conti annuali definitivi dei FES comprende la definizione, l'applicazione e il mantenimento di un controllo interno adeguato ai fini della preparazione e della fedele presentazione di rendiconti finanziari privi di inesattezze rilevanti dovute a frode o errore, la selezione e l'applicazione di politiche contabili appropriate basate sulle norme contabili adottate dal contabile dei FES ⁽¹³⁾, e l'elaborazione di stime contabili ragionevoli rispetto alle circostanze. La Commissione approva i conti annuali definitivi dei FES.
- b) Il modo in cui la direzione esercita la propria responsabilità per quanto riguarda la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti dipende dalle modalità di esecuzione dei FES. Nel caso della gestione centralizzata diretta, le funzioni di esecuzione sono svolte dai servizi della Commissione. Le funzioni di esecuzione sono delegate ai paesi terzi nell'ambito della gestione decentrata e ad altri organismi nel contesto della gestione centralizzata indiretta. In caso di gestione congiunta, le funzioni di esecuzione sono espletate in parte dalla Commissione e in parte da organizzazioni internazionali. Le funzioni di esecuzione devono rispettare il principio della sana gestione finanziaria, che richiede la definizione, l'applicazione e il mantenimento di un controllo interno efficace ed efficiente, una supervisione adeguata e misure appropriate per prevenire le irregolarità e le frodi nonché, se necessario, azioni legali per recuperare i fondi erroneamente versati o non correttamente utilizzati. Indipendentemente dalla modalità di esecuzione applicata, la Commissione ha la responsabilità finale per quanto riguarda la legittimità e la regolarità delle operazioni che sono alla base dei conti dei FES.

⁽¹⁰⁾ Gli stati finanziari consolidati comprendono il bilancio finanziario, il risultato economico, la tabella dei flussi di cassa e la tabella dei crediti verso il FES. La presente dichiarazione di affidabilità non riguarda gli stati finanziari e le informazioni forniti dalla BEI (cfr. nota 11).

⁽¹¹⁾ Conformemente agli articoli 1 e 103, paragrafo 3, del regolamento finanziario applicabile al nono FES, nonché agli articoli 2, 3, 4 e 125, paragrafo 3, del regolamento finanziario applicabile al decimo FES, la dichiarazione di affidabilità non copre la parte delle risorse del nono e decimo FES gestite dalla BEI sotto la sua responsabilità.

⁽¹²⁾ A livello della Commissione, il termine «direzione» designa i Membri dell'istituzione, gli ordinatori delegati e sottodelegati, il contabile e il personale direttivo delle unità finanziarie, di audit o di controllo. A livello degli Stati beneficiari, la «direzione» comprende gli ordinatori nazionali, i contabili, gli agenti pagatori e i dirigenti degli organismi attuatori.

⁽¹³⁾ Le norme contabili adottate dal contabile dei FES si ispirano ai principi contabili internazionali per il settore pubblico (*International Public Sector Accounting Standards* - IPSAS) definiti dall'International Federation of Accountants (IFAC) o, in loro assenza, ai principi contabili internazionali (*International Accounting Standards* - IAS/*International Financial Reporting Standards* - IFRS) sanciti dall'organismo internazionale di normalizzazione contabile (*International Accounting Standards Board* - IASB). Conformemente al regolamento finanziario, i «rendiconti finanziari consolidati» per l'esercizio 2008 sono redatti in base a queste norme contabili, adottate dal contabile dei FES, che adattano i principi della contabilità per competenza allo specifico contesto comunitario, mentre le relazioni consolidate sull'esecuzione dei FES si basano ancora principalmente sui movimenti di tesoreria.

Responsabilità dell'organo di controllo

III È responsabilità della Corte presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una dichiarazione, basata sull'audit espletato, concernente l'affidabilità dei conti e la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti. La Corte ha svolto l'audit in base ai principi internazionali di audit e al codice deontologico dell'IFAC e dell'INTOSAI. Tali principi richiedono che la Corte pianifichi e svolga l'audit per ottenere la garanzia ragionevole che i conti annuali definitivi dei FES sono privi di inesattezze rilevanti e che le operazioni sottostanti sono, complessivamente, legittime e regolari.

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

V La Corte non ha ottenuto tutte le informazioni e la documentazione necessarie riguardo a dieci pagamenti campionati eseguiti a favore di organizzazioni internazionali. La Corte, pertanto, non è in grado di esprimere un giudizio sulla regolarità della spesa che ammonta a 190 milioni di euro, pari al 6,7 % della spesa annuale.

VI Eccetto per quanto menzionato al paragrafo V, la Corte ritiene di disporre di elementi probatori sufficienti e adeguati su cui basare la propria dichiarazione di affidabilità.

Giudizio sull'affidabilità dei conti

VII A giudizio della Corte, i conti annuali definitivi del settimo, ottavo, nono e decimo FES presentano un'immagine fedele, sotto tutti gli aspetti rilevanti, della situazione finanziaria dei FES al 31 dicembre 2008 e dei risultati delle operazioni nonché dei flussi di cassa per l'esercizio concluso a tale data, conformemente alle disposizioni del regolamento finanziario e alle norme contabili adottate dal contabile.

VIII Pur non esprimendo riserve in relazione al giudizio formulato nel paragrafo VII, la Corte precisa che il metodo usato per stimare l'accantonamento per le spese sostenute non è applicabile a taluni tipi di contratti e segnala la decisione della Commissione di perfezionarlo a partire dall'esercizio finanziario 2009.

Giudizio sulla legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti i conti

IX A parere della Corte, le entrate e gli impegni del settimo, ottavo, nono e decimo Fondo europeo di sviluppo relativi all'esercizio chiuso al 31 dicembre 2008 sono esenti da errori rilevanti.

X Senza rimettere in discussione il giudizio espresso al paragrafo IX, la Corte attira l'attenzione sull'alto tasso di errori non quantificabili verificatisi negli impegni concernenti il sostegno al bilancio, di cui non si è però tenuto conto nella stima dell'errore totale.

XI A giudizio della Corte, i pagamenti relativi al settimo, ottavo, nono e decimo Fondo europeo di sviluppo FES per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2008 sono inficiati da errori rilevanti.

XII La Corte ha riscontrato miglioramenti significativi nei sistemi di supervisione e di controllo della Commissione, rilevando tuttavia ulteriori margini di miglioramento: le conclusioni sul contributo dei vari controlli alla garanzia fornita dal Direttore generale potrebbero infatti essere formulate con maggior chiarezza e la concezione e/o l'attuazione di taluni sistemi potrebbero essere migliorate. La Corte sottolinea che è necessario che la Commissione prosegua gli sforzi intrapresi per motivare le proprie decisioni sull'ammissibilità del sostegno al bilancio. Ciò richiede una dimostrazione strutturata e formale dell'esistenza nel paese beneficiario di un programma di riforme appropriato.

16 e 17 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***Estensione e approccio dell'audit***

9. Le osservazioni relative all'affidabilità dei conti dei FES, formulate nei paragrafi VII e VIII della dichiarazione di affidabilità, sono basate sull'audit dei rendiconti finanziari consolidati⁽¹⁴⁾ e della relazione consolidata sull'esecuzione finanziaria del settimo, ottavo, nono e decimo FES⁽¹⁵⁾. L'audit ha compreso una serie appropriata di procedure di audit, intese ad esaminare, sulla base di verifiche a campione, gli elementi probatori relativi agli importi e alle informazioni fornite. Esso ha incluso una valutazione dei principi contabili applicati, delle principali stime elaborate dai responsabili della gestione e della presentazione globale dei conti consolidati.

10. Le osservazioni relative alla regolarità⁽¹⁶⁾ delle operazioni sottostanti, esposte ai paragrafi da IX a XII della dichiarazione di affidabilità, sono fondate sui seguenti lavori di audit:

- a) test di convalida effettuati su un campione statistico rappresentativo di 225 elementi, corrispondenti a 45 impegni finanziari e impegni giuridici specifici e a 180 pagamenti effettuati dai servizi centrali di EuropeAid e dalle delegazioni, tra cui 40 anticipi. Ove necessario, sono state effettuate visite presso le organizzazioni incaricate dell'attuazione e i beneficiari finali, per verificare i pagamenti sottostanti dichiarati nelle relazioni finanziarie o le dichiarazioni di spesa;
- b) valutazione dell'efficacia dei sistemi di supervisione e di controllo presso i servizi centrali di EuropeAid e le delegazioni, compreso il seguito dato a osservazioni chiave contenute nella precedente dichiarazione di affidabilità (cfr. **ALlegato 2**):
 - i) verifiche ex ante dei contratti e dei pagamenti da parte degli ordinatori,
 - ii) monitoraggio degli organismi incaricati dell'attuazione,
 - iii) audit esterni,
 - iv) monitoraggio da parte dei servizi centrali di EuropeAid,
 - v) audit interno;
- c) valutazione della relazione annuale di attività e della dichiarazione del direttore generale di EuropeAid.

⁽¹⁴⁾ Cfr. articolo 122 del regolamento finanziario del 18 febbraio 2008 applicabile al decimo FES: gli stati finanziari comprendono il bilancio finanziario, il risultato economico, la tabella dei flussi di cassa e la tabella dei crediti dovuti al FES.

⁽¹⁵⁾ Cfr. articolo 123 del regolamento finanziario del 18 febbraio 2008 applicabile al decimo FES: le relazioni sull'esecuzione finanziaria comprendono tabelle che riportano gli stanziamenti, gli impegni e i pagamenti.

⁽¹⁶⁾ 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

11. Nell'ambito dell'audit, sono state effettuate visite in cinque paesi (Angola, Repubblica del Congo, Malawi, Mozambico e Mauritania) per espletare un controllo in loco approfondito delle operazioni.

12. L'audit della Corte ha compreso un esame delle procedure poste in essere per la contabilizzazione e il monitoraggio degli ordini di riscossione emessi.

Affidabilità dei conti

13. Nel 2008, per il quarto anno, i conti annuali sono stati compilati secondo i principi della contabilità per competenza. Nelle sue relazioni annuali precedenti, la Corte ha rilevato che il sistema contabile dei FES non possedeva tutte le funzioni necessarie per consentire una presentazione efficiente ed efficace delle informazioni economiche secondo i criteri della contabilità di competenza; ciò aumenta il rischio di errori contabili, dato l'ampio ricorso ad operazioni manuali necessarie per convertire i dati basati sulla contabilità di cassa in conti annuali basati sui principi della competenza. Tuttavia, malgrado tale rischio, l'audit della Corte ha constatato che i conti annuali sono esenti da errori rilevanti.

14. Nel febbraio 2009 è stato avviato il nuovo sistema contabile ABAC FES basato sul principio della contabilità per competenza. Tutti i dati operativi, finanziari e contabili del FES sono stati trasferiti nella nuova applicazione. Ciò dovrebbe rafforzare ulteriormente l'ambiente contabile dei FES.

15. I conti annuali contengono un accantonamento di 2 113 milioni di euro per i costi sostenuti nel periodo in esame, ma per i quali non sono pervenute fatture al termine dell'esercizio. L'accantonamento è stimato in base a una serie di ipotesi, in particolare la linearità della spesa in materia di contratti. Come annunciato nella sua risposta alla relazione annuale della Corte sui FES per l'esercizio 2007 ⁽¹⁷⁾, la Commissione ha svolto uno studio che ha confermato la non validità di tale ipotesi per determinati tipi di contratti. Come indicato nelle note che accompagnano i conti annuali, la Commissione ha deciso di perfezionare il metodo da essa adottato a partire dall'esercizio 2009.

Regolarità delle operazioni sottostanti

16. Le principali caratteristiche e risultanze dei test di convalida svolti su un campione sono illustrate nell'**Allegato 1**.

Entrate

17. L'audit espletato dalla Corte sulle operazioni inerenti alle entrate ha evidenziato che queste ultime sono esenti da errori rilevanti.

Impegni relativi ai progetti

18. Dall'audit degli impegni inerenti ai progetti non sono emersi errori rilevanti.

13. L'introduzione di un nuovo sistema contabile nel 2009 ha consentito di superare le limitazioni del passato. Il nuovo sistema presenta tutte le caratteristiche necessarie a una rendicontazione efficiente ed efficace in base al principio della competenza. Durante l'esercizio 2008, come negli anni precedenti, le operazioni manuali sono state soggette a controlli rigorosi al fine di ridurre i rischi.

15. È stato condotto uno studio volto a verificare la validità del metodo impiegato per stimare l'accantonamento per le fatture attive, da esso si è concluso che il metodo impiegato era valido nella grande maggioranza dei casi. Alla luce dei risultati di tale indagine, la Commissione perfezionerà il metodo di chiusura per il 2009.

⁽¹⁷⁾ Paragrafo 17.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Impegni concernenti il sostegno al bilancio

19. L'audit della Corte sugli impegni concernenti il sostegno al bilancio ha palesato un livello elevato di errori non quantificabili. Rispetto agli esercizi precedenti, la Corte ha riscontrato che le valutazioni svolte dalla Commissione sull'ottemperanza alle prescrizioni dell'accordo di Cotonou sono migliorate; la dimostrazione è meglio strutturata e formalizzata, specie per i contratti relativi agli obiettivi di sviluppo del millennio (*Millennium Development Goals* - MDG). La Corte ha tuttavia riscontrato numerosi casi in cui la Commissione non ha dimostrato, in maniera strutturata e formalizzata, il carattere sufficientemente trasparente, responsabile ed efficace della gestione delle finanze pubbliche (cfr. paragrafi 44-46).

Pagamenti relativi ai progetti

20. Dall'audit svolto dalla Corte è emerso che gli anticipi relativi ai progetti non presentano errori rilevanti.

21. Nonostante l'intervento della Commissione per agevolare lo svolgimento dell'audit, la Corte non ha ottenuto tutte le informazioni e la documentazione necessarie relative a dieci operazioni gestite da organizzazioni internazionali⁽¹⁸⁾. La Corte non è pertanto in grado di esprimere un giudizio sulla regolarità delle operazioni in causa; essa fa presente che la persona incaricata dalla Commissione di effettuare una missione di verifica presso una delle organizzazioni suddette⁽¹⁹⁾ ha segnalato un problema analogo.

22. L'audit della Corte ha posto in luce un livello di errore rilevante che incide sull'importo dei pagamenti controllati⁽²⁰⁾. La frequenza e la tipologia degli errori, nonché l'impatto degli errori quantificabili, sono presentati nell'**Allegato 1 (Parte 1, I.3 e I.4)**.

23. I principali tipi di errori quantificabili individuati riguardano i seguenti aspetti:

- a) l'ammissibilità: spese sostenute al di fuori del periodo di attuazione, superiori alla dotazione prevista o relative a voci non ammissibili;
- b) la realtà delle spese: assenza di fatture o di altra documentazione di sostegno;
- c) la precisione: errori di calcolo.

⁽¹⁸⁾ Unione africana, Banca mondiale, Organizzazione mondiale della sanità.

⁽¹⁹⁾ Organizzazione mondiale della sanità.

⁽²⁰⁾ La Corte fissa al 2 % la soglia di rilevanza.

19. La Commissione accoglie con favore il riconoscimento da parte della Corte che i suoi continui sforzi, tesi a migliorare la chiarezza e la struttura delle valutazioni aventi come oggetto il rispetto dell'accordo di Cotonou per quanto riguarda l'ammissibilità del sostegno al bilancio (articolo 61 dell'accordo), stanno producendo risultati significativi. L'impegno della Commissione è concentrato sul proseguimento del processo di miglioramento nel tentativo di eliminare qualsiasi caso di ambiguità nelle proprie valutazioni; risultato raggiungibile tramite l'ulteriore perfezionamento degli orientamenti in tema di sostegno al bilancio, la formazione e la sensibilizzazione sull'importanza di dimostrare l'ammissibilità in modo formale e strutturato.

Al fine di potenziare la propria analisi sulla credibilità dei programmi di riforma della gestione delle finanze pubbliche elaborati dai beneficiari, la Commissione sta sviluppando una metodologia di valutazione destinata alle delegazioni.

21. La Commissione appoggia pienamente le domande di informazioni avanzate dalla Corte e riconosce che per due organizzazioni, a cui corrispondono cinque operazioni, la documentazione richiesta è giunta troppo tardi nonostante l'intervento della Commissione. Queste organizzazioni sono tuttavia sempre più disposte a cooperare e in seguito a questo ritardo la Commissione ha ricordato loro che la trasmissione tempestiva delle informazioni richieste è importante a causa delle scadenze di lavoro ravvicinate della Corte.

22. La Commissione ha introdotto un sistema di controllo basato sul lavoro dei revisori esterni, dei supervisor e su controlli interni che impediscono, oppure individuano e correggono, molti errori prima che si effettuino i pagamenti. Deve essere riconosciuto tuttavia che alcune delegazioni operano in circostanze particolarmente difficili, come nel caso dell'Angola, oggetto dell'audit della Corte. La Commissione continua a potenziare il proprio sistema di controllo ricercando un equilibrio appropriato nel rapporto costo-efficacia che sia in grado di fornire un'adeguata affidabilità.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

24. Gli errori non quantificabili individuati riguardano principalmente le garanzie bancarie prescritte dalla normativa, il tipo di contratto usato, la visibilità del sostegno finanziario del FES, l'approvazione ex ante dei documenti relativi all'aggiudicazione degli appalti e i termini contrattuali per la presentazione delle relazioni finanziarie.

25. La maggior parte degli errori avrebbe dovuto essere individuata e corretta dai supervisori locali o dagli ordinatori prima dell'autorizzazione dei pagamenti (cfr. paragrafi 33 e 34). L'assenza di documenti di sostegno, riguarda, nella maggior parte dei casi, la chiusura di vecchi progetti del settimo FES in Angola, che erano stati attuati in un periodo di conflitto armato e di turbolenza politica. A causa di questo difficile contesto e del lungo tempo trascorso dalla conclusione dei progetti, è stato estremamente difficile per la delegazione, che per giunta non era responsabile della gestione dei progetti in causa, recuperare tutta la documentazione di sostegno necessaria.

Pagamenti concernenti il sostegno al bilancio

26. L'audit svolto dalla Corte sui pagamenti concernenti il sostegno al bilancio ha posto in luce un livello elevato di errori non quantificabili. Fra i casi rilevati figura l'assenza di elementi che attestino la contabilizzazione, conformemente alle disposizioni applicabili, dei trasferimenti di valuta, la valutazione del rispetto delle condizioni effettuata dalla Commissione sulla base di dati obsoleti, se non addirittura inesistente, l'analisi insufficiente dei fattori che ostacolano l'attuazione del programma di riforma della gestione delle finanze pubbliche e l'uso di un periodo di riferimento errato nel valutare i risultati degli indicatori (cfr. paragrafi 44 - 46).

Relazione annuale di attività e dichiarazione del direttore generale di EuropeAid

27. Nell'esaminare la relazione annuale di attività e la dichiarazione del direttore generale di EuropeAid per l'esercizio finanziario 2008, la Corte ha valutato in quale misura presentino un'immagine veritiera (ovvero senza distorsioni significative) dell'efficacia delle procedure applicate. In particolare, intendeva accertare se i sistemi di supervisione e di controllo forniscano la necessaria garanzia per quanto concerne la regolarità delle operazioni sottostanti.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

24. In seguito alle raccomandazioni della Corte la Commissione ha adottato provvedimenti volti a intensificare i controlli sulle garanzie bancarie e si stanno ultimando nuove istruzioni sulla visibilità; le altre questioni sollevate dalla Corte sono strettamente collegate all'attuazione dei progetti e quindi alle restrizioni sul campo.

25. La gestione della cooperazione nei paesi colpiti da problemi particolari quali guerre, sommosse ecc., com'è stato il caso dell'Angola, presenta rischi specifici. La gravità del problema relativo alla documentazione mancante osservata dalla Corte in Angola non deve assolutamente essere considerata la norma dell'intera gestione della cooperazione ACP, come dimostrato dai risultati eccellenti in altri organismi sottoposti ad audit.

26. La Commissione osserva che in un certo numero di casi questi errori non quantificabili sono dovuti alla mancanza di chiarezza nelle convenzioni di finanziamento elaborate prima dell'adozione dei nuovi orientamenti nel 2007. Le convenzioni di finanziamento più recenti, redatte in linea con gli orientamenti del 2007, sono strutturate in modo più chiaro. Ci si attende che i pagamenti effettuati sulla base delle convenzioni più recenti diano luogo a valutazioni più trasparenti e a un numero considerevolmente inferiore di errori. La Commissione sta inoltre sensibilizzando tutti i propri servizi sulla necessità di un approccio più strutturato e formale alla valutazione dei pagamenti concernenti il sostegno al bilancio.

Nel febbraio 2009 la Commissione ha altresì rivisto i circuiti finanziari dei pagamenti concernenti il sostegno al bilancio al fine di rafforzare il ruolo della verifica finanziaria nel processo di approvazione, iniziativa che dovrebbe rendere più rigorose le valutazioni dei pagamenti e di conseguenza accresca il rispetto delle condizioni stabilite nelle convenzioni di finanziamento.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

28. Come indicato al paragrafo 4, la missione di EuropeAid consiste nel porre in atto la maggior parte degli strumenti di assistenza esterna ⁽²¹⁾ finanziati dal bilancio generale della Comunità europea e dai FES. La relazione annuale di attività e la dichiarazione non operano alcuna distinzione fra le operazioni a carico del bilancio generale e quelle finanziate dal FES, che presentano gli stessi rischi intrinseci e sono disciplinate da modalità di esecuzione in gran parte simili. Pertanto, salvo indicazione contraria, le osservazioni della Corte concernenti la relazione annuale di attività e la dichiarazione, nonché i sistemi di supervisione e controllo, riguardano l'intera sfera di competenza di EuropeAid.

29. Il contenuto della relazione annuale di attività è in linea con quanto rilevato dalla Corte sull'attuazione e sui risultati dei sistemi di supervisione e di controllo esistenti. Rispetto agli anni precedenti, la Corte osserva che la qualità della relazione annuale di attività è notevolmente migliorata: la relazione è strutturata meglio, è più chiara e ricca di informazioni, grazie soprattutto a un maggior utilizzo di indicatori quantitativi. Rimane tuttavia un margine di miglioramento possibile per quanto riguarda le conclusioni, che dovrebbero esplicitare maggiormente come i risultati dei vari controlli contribuiscano alla garanzia fornita dal direttore generale. L'uso di un indicatore chiave per stimare l'impatto finanziario degli errori residui, successivamente all'esecuzione di tutti i controlli finanziari ex ante ed ex post, fornirebbe inoltre al direttore generale una base più solida per stabilire se rimanga al di sotto della soglia di rilevanza fissata.

30. La relazione annuale di attività menziona limitazioni significative sul piano delle risorse umane ⁽²²⁾. Nella relazione si legge che la percentuale elevata di personale con contratti a breve termine nei servizi centrali di EuropeAid e il relativo avvicendamento dello stesso comportano una perdita di memoria istituzionale a scapito della continuità e della visibilità della gestione operativa e dell'impiego efficiente delle risorse. Nelle delegazioni, la percentuale di posti vacanti è presentata come pericolosamente elevata e tendente all'aumento.

29. *La Commissione riconosce che nell'ambito del suo costante impegno volto a migliorare il sistema di controllo interno nel suo complesso, è necessario continuare a lavorare all'architettura dei sistemi di controllo per gli aiuti esterni e al loro contributo alla dichiarazione di affidabilità del direttore generale. Tenendo conto di quest'aspetto e anche in rapporto al lavoro della Commissione sul rischio tollerabile, EuropeAid avvierà un riesame della propria strategia di controllo nel 2010.*

30. *La questione dell'avvicendamento del personale è legata alle limitazioni derivanti dalla durata massima di tre anni dell'incarico degli agenti contrattuali a Bruxelles. Al fine di ridurre il rischio di perdere la memoria istituzionale a causa dell'avvicendamento, EuropeAid ha elaborato una serie di provvedimenti: relazioni conclusive, documenti obbligatori al momento del termine dell'incarico nel quadro delle norme di controllo interno, supervisione sistematica degli agenti contrattuali da parte dei funzionari della delegazione.*

⁽²¹⁾ Esclusi l'aiuto di preadesione, l'aiuto ai Balcani occidentali, l'aiuto umanitario, l'aiuto macrofinanziario, la Politica estera e di sicurezza comune (PESC) e il meccanismo di reazione rapida.

⁽²²⁾ Pag. 43.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

31. Nella sua relazione annuale sui FES per l'esercizio finanziario 2007, la Corte raccomandava di procedere a un esame per valutare se i servizi centrali di EuropeAid e le delegazioni disponessero del livello e del tipo di risorse umane necessarie per garantire la qualità dei controlli⁽²³⁾. Essa raccomandava inoltre che fosse elaborata una politica delle risorse umane sulla base di un'analisi delle competenze e delle conoscenze necessarie alla gestione del sostegno al bilancio, data l'importanza crescente di questo strumento⁽²⁴⁾.

32. Il direttore generale di EuropeAid ha dichiarato di aver ottenuto la ragionevole certezza che le procedure di controllo poste in essere forniscono le garanzie necessarie circa la regolarità delle operazioni sottostanti, mentre l'audit della Corte ha palesato un livello di errore rilevante. La Corte ha constatato che, benché si siano compiuti ulteriori progressi significativi, gli effetti di alcune recenti misure non erano ancora pienamente visibili nel 2008 e che la concezione e l'attuazione di determinati controlli possono esser ancora migliorate (cfr. paragrafi 33 - 43). L'**Allegato 2** presenta, in sintesi, i risultati del monitoraggio da parte della Corte delle osservazioni chiave contenute nella dichiarazione di affidabilità.

Efficacia dei sistemi

Verifiche ex ante da parte degli ordinatori

33. Secondo la valutazione espressa dalla Corte, i controlli ex ante sono parzialmente efficaci nel rilevare e correggere gli errori, segnatamente riguardo al calcolo degli importi dichiarati, alla disponibilità della documentazione di sostegno richiesta e al rispetto delle norme in materia di appalto. Come indicato al paragrafo 25, gli errori riscontrati in Angola sono imputabili a circostanze eccezionali e non rimettono in discussione il sistema delle verifiche ex ante da parte della delegazione.

31. Nel contesto della crescita zero dei posti all'interno della Commissione fino al 2013, EuropeAid affronta i temi concernenti il personale mediante tre strumenti:

valutazioni dettagliate delle esigenze basate sulle stime del carico di lavoro su base annuale sia per la sezione operativa che per la sezione finanze, contratti e audit delle delegazioni; selezione e assunzione di personale con qualifiche e competenze atte a soddisfare le esigenze (nelle commissioni di selezione sono rappresentati tutti i servizi geografici e tematici interessati); un ampio programma di formazione che risponde alle attuali esigenze di gestione degli aiuti esterni nella delegazione o presso la sede centrale.

I candidati ai posti che riguardano il sostegno al bilancio sono esaminati e selezionati in base a comprovate conoscenze e competenze in tema di sostegno al bilancio. La formazione sul sostegno al bilancio fornita in loco è aumentata dai 7 corsi disponibili nel 2006, ai 14 del 2007, ai 24 del 2008 e si aggiunge alla preparazione impartita a livello di sede centrale, in cui la partecipazione media da parte delle delegazioni è del 40 %. Sono altresì organizzati seminari regionali annuali per chi opera nel settore del sostegno al bilancio.

32. EuropeAid ha concepito i propri controlli al fine di coprire l'intero ciclo di vita dei propri progetti pluriennali, in tal modo è in grado di impedire oppure di individuare e correggere la maggior parte degli errori finanziari mediante i controlli ordinari. I controlli ex post della Commissione confermano, e riducono ulteriormente, questo tasso molto basso di errore residuo, il quale fornisce informazioni alla base della dichiarazione di affidabilità del direttore generale di EuropeAid.

La Commissione riconosce tuttavia che gli effetti dei recenti progressi nell'architettura globale di controllo non erano ancora pienamente visibili nel 2008 e che vi è un margine di miglioramento.

⁽²³⁾ Paragrafo 55, lettera b).

⁽²⁴⁾ Paragrafo 56, lettera f).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Monitoraggio degli organismi incaricati dell'attuazione

34. Come negli anni precedenti, sono state riscontrate debolezze significative nelle procedure e nei controlli finanziari degli organismi responsabili dell'attuazione, dei supervisori e degli ordinatori nazionali:

- a) le principali debolezze rilevate negli organismi attuatori comprendono procedure inadeguate per quanto riguarda la documentazione di sostegno nonché sistemi di archiviazione e contabilizzazione che non garantiscono la corretta registrazione e presentazione delle spese;
- b) in alcuni casi, la qualità dei controlli espletati dai supervisori sugli appalti per l'esecuzione di lavori era inadeguata;
- c) la mancanza di capacità o di un senso di appropriazione nella maggior parte dei servizi ordinatori nazionali dà luogo a controlli scarsamente documentati e inefficaci.

35. In generale, le delegazioni erano consapevoli di tali debolezze e facevano scarso affidamento sui controlli in questione. Inoltre, avevano preso misure appropriate per ovviare alle debolezze riscontrate, imponendo, in particolare, l'esecuzione di audit e di verifiche delle spese prima della chiusura finanziaria dei progetti, commissionando audit di carattere tecnico sugli appalti di lavori in corso e prestando assistenza tecnica per rafforzare la capacità dei servizi ordinatori nazionali. Nel 2008, inoltre, EuropeAid ha avviato i lavori intesi a produrre migliori strumenti di orientamento e di comunicazione per rispondere alle debolezze ricorrenti identificate a livello dei beneficiari finali e delle organizzazioni responsabili dell'esecuzione.

34. *Il sostegno alle organizzazioni incaricate dell'attuazione dei progetti finanziati dal FES è già significativo e comprende la fornitura di orientamenti per i testi scritti, oltre a un sito web EuropeAid su finanziamenti e contratti ben aggiornato, formazione sul campo e consulenza diretta da parte del personale delle delegazioni competente in tema di finanziamenti e contratti. Nel 2008 sono stati offerti in loco 150 giorni di formazione su finanziamenti e contratti e 20 corsi di formazione in tema di audit nella regione ACP, il 94 % dei partecipanti è stato costituito da personale degli ordinatori nazionali (NAO), dei ministeri tecnici e dal personale impiegato nei progetti.*

- a) *La Commissione ha sviluppato diversi strumenti di informazione e gestione destinati principalmente ad assistenti tecnici (una guida specifica) e alle ONG (un seminario su questi temi si è tenuto il 23 e 24 marzo 2009 con il gruppo Concorde). Sta portando avanti il proprio impegno per fornire prossimamente un kit di strumenti di gestione finanziaria alle organizzazioni beneficiarie.*
- b) *La Commissione ha definito un capitolato specifico per l'audit tecnico delle infrastrutture che dal 2009 è a disposizione delle delegazioni.*
- c) *Nel 2009 è stato firmato un nuovo contratto di formazione al fine di garantire la continuità della formazione destinata ai servizi degli ordinatori nazionali. Inoltre è stato avviato un elevato numero di programmi a sostegno dei NAO con l'obiettivo di potenziare le loro capacità.*

35. *La Commissione accoglie con favore la valutazione della Corte relativa alle misure adottate dalle delegazioni per ovviare alle carenze identificate all'interno dei servizi degli ordinatori nazionali e quella concernente il lavoro di sostegno a favore dei beneficiari e degli organismi incaricati dell'attuazione.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Audit esterni

36. Gli audit finanziari e dei sistemi inerenti ai progetti effettuati prima dei pagamenti finali sono una componente chiave dei sistemi di supervisione e di controllo di EuropeAid⁽²⁵⁾. Benché nel 2008 non fossero ancora pienamente operativi, dato che si trattava del primo anno di attuazione, l'uso del nuovo capitolato standard per circa due terzi degli audit commissionati e l'introduzione di un sistema informativo gestionale per l'audit (CRIS Audit) rappresentano importanti passi avanti verso una maggiore armonizzazione delle relazioni di audit nonché verso un monitoraggio delle attività di audit e un'analisi dei risultati appropriati⁽²⁶⁾.

37. L'audit della Corte ha rilevato che le delegazioni non hanno seguito in modo sistematico gli orientamenti operativi di EuropeAid nel preparare il rispettivo piano annuale di audit per il 2008 e che non era chiaro come fossero stati selezionati gli audit sulla base dei rischi, né, di conseguenza, in quale misura questi contribuissero alla garanzia fornita dal direttore generale. EuropeAid, tuttavia, è assolutamente consapevole della necessità di migliorare questo aspetto; nel proprio piano di gestione annuale per il 2008 ha attribuito la priorità alla norma di controllo interno n. 6, «Gestione dei rischi», adottando una serie di azioni, con particolare riguardo alla formazione del personale, affinché tale norma sia attuata in maniera più efficace.

38. Il livello di attuazione dei piani annuali di audit è risultato modesto: il 56 % degli audit indicati nel piano di audit annuale per il 2008 sono stati varati entro l'anno, gli altri sono stati posticipati o talvolta annullati; il 67 % degli audit del piano 2007 erano stati completati alla fine del 2008. Ciò è dovuto, in parte, alla compilazione inadeguata del piano di audit annuale, alla durata del processo di audit e alla capacità limitata delle delegazioni di organizzare e monitorare gli audit.

39. Nonostante ripetuti solleciti da parte dei servizi centrali di EuropeAid, molte delegazioni non hanno provveduto a registrare i propri dati nel sistema CRIS Audit in modo tempestivo ed esauriente, pregiudicando l'utilità di questo sistema informatico. Gli orientamenti emanati da EuropeAid nel novembre 2008 ad uso dei responsabili dei compiti di audit intendono compensare tale debolezza.

⁽²⁵⁾ Gli audit comprendono tanto i controlli ai fini della garanzia quanto altri tipi di compiti, segnatamente le verifiche di conformità («quattro pilastri») sulla contabilità, il controllo interno, le procedure di audit e di appalto delle organizzazioni internazionali a fronte dei principi riconosciuti a livello internazionale e alle missioni di verifica successive.

⁽²⁶⁾ Miglioramenti più recenti, che diverranno effettivi a partire dal 2009, riguardano un processo di pianificazione modificato per quanto concerne il piano di audit annuale e nuovi orientamenti per i responsabili di compiti di audit emanati nel novembre 2008.

36. Il diffuso impiego del capitolato standard e del sistema CRIS Audit contribuiranno a rendere più uniforme la qualità degli audit e a consolidare i risultati degli stessi.

37. Al fine di aumentare la coerenza dei contributi delle delegazioni al piano di audit annuale, un modello armonizzato diventerà obbligatorio a partire dal piano di audit annuale del 2010. L'analisi dei rischi prevede un certo grado di flessibilità che risulta necessario nel contesto degli aiuti esterni complesso e in costante mutamento. I principi di base illustrati approfonditamente nella metodologia dovranno tuttavia essere rispettati. La Commissione ritiene che tali revisioni aumenteranno la trasparenza e la coerenza del piano di audit annuale.

38. La Commissione desidera sottolineare i costanti progressi compiuti nell'attuazione dei piani di audit annuali; nel 2008 sono stati infatti ultimati 455 audit, cifra che rappresenta un aumento del 35 % rispetto al 2007 (337 audit).

A partire dal giugno 2008, l'esecuzione dei piani di audit annuali viene regolarmente monitorata dalla direzione di EuropeAid.

I servizi centrali di EuropeAid continueranno a fornire assistenza alle delegazioni allo scopo di migliorare la loro pianificazione degli audit. Nell'ambito della preparazione del piano di audit annuale del 2009, le delegazioni sono state invitate a prestare particolare attenzione alla disponibilità delle risorse.

39. Il 2008 è stato il primo anno in cui l'impiego di CRIS Audit è diventato obbligatorio. Sebbene complessivamente tale sistema sia stato utilizzato correttamente, la Commissione riconosce che è necessario compiere progressi nel caricamento tempestivo dei documenti.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Monitoraggio da parte dei servizi centrali di EuropeAid

40. Gli audit commissionati dai servizi centrali di EuropeAid nell'ambito del contratto quadro sono soggetti a un controllo di qualità. EuropeAid analizza anche i risultati di tali audit e dà seguito alle constatazioni ricorrenti a livello dei beneficiari finali e dei partner attuatori, come indicato al paragrafo 35. Esso ha inoltre esaminato la qualità di un campione di audit commissionati dalle delegazioni. Non è stata ancora eseguita alcuna analisi globale delle risultanze e delle raccomandazioni espresse negli audit commissionati dalle delegazioni.

41. L'introduzione di CRIS Audit è certamente un elemento positivo. Alcuni perfezionamenti sono tuttavia necessari per poter valutare la copertura fornita dagli audit in materia di spesa e consentire un utilizzo più efficiente del sistema per la raccolta e l'analisi delle constatazioni di audit e l'attuazione delle raccomandazioni.

42. Nel 2008, i servizi centrali di EuropeAid hanno svolto otto missioni di monitoraggio. Da queste missioni, ben strutturate, sono scaturite raccomandazioni pertinenti per migliorare il controllo interno presso le delegazioni esaminate.

43. Come indicato nella relazione annuale della Corte sui FES per l'esercizio finanziario 2007 ⁽²⁷⁾, il sistema di controllo transazionale ex post istituito da EuropeAid è efficace nell'individuare gli errori di conformità nelle operazioni, ma non altrettanto nel rilevare errori che incidono sull'importo dei pagamenti. La Corte ha constatato che, riguardo alle operazioni FES, la direzione competente aveva ampliato l'estensione di tali controlli nel corso del 2008: essa ha espletato controlli sistematici su un campione di documenti a sostegno della spesa dichiarata e sull'esattezza dei calcoli concernenti le revisioni dei prezzi. Inoltre, ha introdotto un monitoraggio semestrale delle azioni intraprese dalle delegazioni in risposta alle risultanze dei controlli suddetti. Questo tipo di approccio può migliorare la pertinenza e l'efficacia dei controlli transazionali ex post per quanto riguarda sia l'esame della regolarità delle operazioni, sia la valutazione della qualità delle verifiche ex ante effettuate dagli ordinatori.

40. *A partire dal 2009, i servizi centrali di EuropeAid concentreranno il proprio controllo di qualità delle relazioni di audit sui contraenti esterni al contratto quadro. Inoltre, una serie di miglioramenti da inserire nel sistema CRIS Audit faciliteranno l'analisi dei risultati ottenuti dai revisori al di fuori del contratto quadro.*

41. *Le funzioni di CRIS Audit vengono costantemente perfezionate al fine di impiegare in modo ottimale la base di dati.*

43. *Per quanto concerne i controlli transazionali ex post, EuropeAid sta valutando attualmente se le verifiche condotte dalla direzione competente per i paesi ACP possano essere estese ad altre regioni di attività. Questa possibilità dipenderà tuttavia dagli stanziamenti prioritari e dalle limitazioni in termini di risorse.*

⁽²⁷⁾ Paragrafo 46.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Sostegno al bilancio

44. In base all'accordo di Cotonou, l'aiuto diretto al bilancio è concesso quando la gestione della spesa pubblica è sufficientemente trasparente, responsabile ed efficace⁽²⁸⁾. La Commissione interpreta tale condizione in maniera dinamica⁽²⁹⁾. Essa ritiene pertanto che le debolezze nella gestione delle finanze pubbliche esistenti al momento dell'adozione della decisione di finanziamento non impediscano l'avvio di un programma di aiuto al bilancio, a condizione che vi sia la volontà di intraprendere riforme e che queste siano giudicate soddisfacenti. Il Parlamento europeo aveva messo in dubbio l'«interpretazione dinamica» da parte della Commissione dei criteri di ammissibilità al sostegno al bilancio, affermando che tale sostegno dovrebbe essere fornito solo a quei paesi che hanno già raggiunto un livello minimo di gestione credibile delle finanze pubbliche⁽³⁰⁾.

45. Nelle sue relazioni annuali sui FES relative agli esercizi finanziari 2006⁽³¹⁾ e 2007⁽³²⁾, la Corte raccomandava che il rispetto dell'accordo di Cotonou fosse valutato prendendo come riferimento dei requisiti minimi. La Commissione non ha accettato tale raccomandazione in quanto ritiene inopportuna la definizione di standard minimi comuni da applicarsi uniformemente a tutti i paesi. Come evidenziato dal Parlamento europeo nella sua relazione sul discharge per l'esercizio finanziario 2007⁽³³⁾, questo approccio lascia alla Commissione un ampio margine di discrezione che deve essere compensato da un grado di trasparenza ugualmente elevato. Nella sua relazione speciale n. 2/2005 sugli aiuti al bilancio a titolo del FES a favore dei paesi ACP⁽³⁴⁾, la Corte precisa che, a tal fine, è necessario che la valutazione del rispetto dell'accordo di Cotonou sia espressa in modo più formale e strutturato.

44. La Commissione ha ampiamente giustificato il proprio approccio alla valutazione dell'ammissibilità del sostegno al bilancio in risposta alle posizioni adottate rispettivamente dalla Corte e dal Parlamento. In particolare, la lettera del 9 gennaio 2009 inviata dal commissario Michel alla Corte, con copia al Parlamento europeo, illustra dettagliatamente il contesto in cui si inquadra la posizione della Commissione. Da essa si evince che l'approccio della Commissione è in linea con quello di altri importanti donatori (per esempio il Fondo monetario internazionale e la Banca mondiale). Essa evidenzia al contempo che un approccio basato su un livello minimo non sarebbe conforme agli orientamenti dell'OCSE sul sostegno alla riforma della gestione delle finanze pubbliche, oppure ai principi di Parigi e Accra sull'efficacia degli aiuti.

45. La Commissione comprende e accetta la richiesta di un livello ancora più elevato di trasparenza in tema di approccio verso il sostegno al bilancio. In questo contesto, propone di trattare in modo più approfondito le questioni legate a questo tema all'interno delle future relazioni annuali sulle politiche comunitarie in materia di sviluppo e assistenza esterna e sulla loro attuazione.

La Commissione riconosce che sono possibili miglioramenti tramite un approccio più strutturato e formalizzato alla valutazione dell'ammissibilità del sostegno al bilancio, conformemente all'accordo di Cotonou; di conseguenza sta attualmente perfezionando i propri orientamenti sul sostegno al bilancio al fine di rafforzare il proprio approccio.

⁽²⁸⁾ Articolo 61, paragrafo 2, lettera a).

⁽²⁹⁾ Cfr. paragrafi 28 e 29 della relazione speciale n. 2/2005 sugli aiuti al bilancio a titolo del FES a favore dei paesi ACP (GU C 249 del 7.10.2005).

⁽³⁰⁾ Risoluzione del Parlamento europeo del 22 aprile 2008 recante le osservazioni che costituiscono parte integrante della decisione sul discharge per l'esecuzione del bilancio del 6°, 7°, 8° e 9° Fondo europeo di sviluppo per l'esercizio 2006, paragrafo 32 (GU L 88 del 31.3.2009).

⁽³¹⁾ Paragrafo 55 (GU C 259 del 31.10.2007).

⁽³²⁾ Paragrafo 56, lettera a) (GU C 286 del 10.11.2008).

⁽³³⁾ Risoluzione del Parlamento europeo, del 23 aprile 2009, recante le osservazioni che costituiscono parte integrante della decisione sul discharge per l'esecuzione del bilancio del 7°, 8° e 9° Fondo europeo di sviluppo per l'esercizio 2007, paragrafi 46 e 47.

⁽³⁴⁾ Paragrafo 85.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

46. Come indicato nella relazione annuale della Corte sui FES per quanto concerne l'esercizio finanziario 2007 ⁽³⁵⁾, le convenzioni di finanziamento per i programmi di sostegno al bilancio finanziati dal nono FES sono spesso incomplete o poco chiare e, di conseguenza, non forniscono un quadro sufficientemente chiaro per effettuare una valutazione di questo tipo, strutturata e formalizzata. Nel 2008, la Corte ha constatato che le convenzioni di finanziamento per i programmi di sostegno al bilancio finanziati dal decimo FES sono sensibilmente migliorate. In alcuni casi sono possibili ulteriori miglioramenti per quanto riguarda sia l'identificazione delle misure prioritarie in materia di gestione delle finanze pubbliche che il paese beneficiario è tenuto ad attuare, sia le fonti di informazioni cui attingere per accertare il rispetto delle condizioni stabilite.

Audit interno

47. La struttura di audit interno (*Internal audit capability* - IAC) ha funzionato in maniera efficace rispettando il proprio obiettivo primario, ossia fornire al direttore generale la garanzia inerente all'efficacia e all'efficienza della gestione dei rischi, dei processi di controllo e di governance interna vigenti nell'ambito di EuropeAid. A parere della IAC, i risultati del lavoro svolto nel 2008 indicano che non vi sono debolezze sistemiche tali da incidere negativamente sul funzionamento del sistema di controllo interno considerato nel suo insieme. La Corte attira l'attenzione sul fatto che l'audit IAC non ha permesso di ottenere la piena garanzia circa la capacità del sistema CRIS-FES di produrre, a partire dal gennaio 2009, dati informativi operativi che siano precisi e affidabili.

48. Il servizio di audit interno (IAS) della Commissione ha svolto un audit congiunto con la struttura di audit interno (IAC) sulle procedure di gestione finanziaria della direzione competente per i paesi ACP, avente per oggetto le delegazioni della direzione che operano in regime di gestione «deconcentrata», e un altro audit sui recuperi ⁽³⁶⁾. Le constatazioni di audit sono in linea con quelle della Corte per quanto concerne la gestione delle garanzie bancarie (cfr. paragrafo 24), l'uso di CRIS Audit (cfr. paragrafo 39) e il monitoraggio centralizzato degli audit commissionati dalle delegazioni (cfr. paragrafo 40).

49. Lo IAS ha effettuato un audit di follow-up sull'attuazione del FAFA ⁽³⁷⁾, giungendo alla conclusione che l'ambiente di controllo dovrebbe essere rafforzato, a livello di partner e di progetti, in particolare migliorando il coordinamento e l'intesa con gli organismi delle Nazioni unite riguardo a diversi aspetti della verifica e della garanzia.

⁽³⁵⁾ Paragrafo 27.

⁽³⁶⁾ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio: relazione annuale all'autorità competente per il discarico riguardante gli audit interni effettuati nel 2008 [COM(2009) 419 def. del 5.8.2009].

⁽³⁷⁾ Accordo quadro finanziario e amministrativo.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

46. La Commissione accoglie con favore il fatto che la Corte riconosca la maggiore chiarezza delle recenti convenzioni di finanziamento e ammette al contempo che sono possibili ulteriori miglioramenti. Di conseguenza sta attualmente perfezionando i propri orientamenti al fine di affrontare le questioni sollevate dalla Corte riguardo alla fissazione di chiare aspettative di riforma nel settore della gestione delle finanze pubbliche e del monitoraggio dei progressi in quest'ambito.

47. Al momento della realizzazione dell'audit IAC, il nuovo sistema CRIS si trovava ancora in fase di elaborazione. Erano tuttavia già stati adottati tutti i provvedimenti necessari per consentire l'avvio del sistema all'inizio del 2009. La migrazione verso il nuovo sistema CRIS/ABAC è stata effettuata conformemente al calendario e le operazioni sono iniziate normalmente all'inizio del 2009.

49. La relazione ha riconosciuto i progressi compiuti nell'attuazione della maggior parte delle raccomandazioni. Il tema della verifica è stato discusso durante la 6^a riunione sul FAFA tenutasi a Bruxelles nell'aprile 2009. La Commissione utilizza in modo coerente il capitolato durante le missioni di verifica presso i partner delle Nazioni Unite.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Conclusioni e raccomandazioni

50. Sulla base dell'audit svolto, la Corte conclude che i conti FES per l'esercizio finanziario chiuso al 31 dicembre 2008 presentano un'immagine fedele, sotto tutti gli aspetti rilevanti, della situazione finanziaria dei FES e dei risultati delle operazioni nonché dei flussi di cassa per l'esercizio concluso a tale data, conformemente alle disposizioni del regolamento finanziario e alle norme contabili adottate dal contabile. La Corte attira l'attenzione sull'osservazione formulata al paragrafo 15 concernente l'accantonamento per i costi sostenuti.

51. A causa delle circostanze descritte al paragrafo 21, la Corte non ha potuto svolgere un audit completo del campione di dieci pagamenti effettuati a favore di talune organizzazioni internazionali. La Corte, pertanto, non è in grado di esprimere un giudizio sulla regolarità della spesa che ammonta a 190 milioni di euro, ossia al 6,7 % della spesa annua.

52. Tenuto conto della limitazione menzionata al paragrafo precedente e sulla base del lavoro di audit espletato, la Corte conclude che per l'esercizio finanziario chiuso al 31 dicembre 2008:

a) le entrate e gli impegni dei FES non presentano errori rilevanti;

b) i pagamenti dei FES sono inficiati da errori rilevanti. Il tasso di errore più probabile si situa tra il 2 e il 5 %.

53. Fondandosi sull'audit svolto, la Corte conclude che i sistemi di supervisione e di controllo di EuropeAid sono parzialmente efficaci nel garantire la regolarità dei pagamenti. L'**Allegato 1, Parte 2** traccia un quadro globale della valutazione dei sistemi di supervisione e di controllo di EuropeAid da parte della Corte ⁽³⁸⁾.

52.

b) *La Commissione desidera sottolineare che il tasso di errore complessivo è stato fortemente influenzato dal fatto che una delegazione ha operato in un contesto postbellico.*

⁽³⁸⁾ Cfr. la valutazione dei sistemi di supervisione e controllo della direzione generale ECHO contenuta nel capitolo 8 «Aiuti esterni, sviluppo e allargamento» della relazione annuale della Corte dei conti sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio finanziario 2008.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

54. Nel 2008 EuropeAid ha continuato ad apportare miglioramenti significativi ai propri sistemi di supervisione e controllo. Ha iniziato ad utilizzare il nuovo capitolato per gli audit e ha posto in atto un sistema d'informazione gestionale, CRIS Audit, che dovrebbe migliorare la capacità di EuropeAid di pianificare e monitorare gli audit, nonché di analizzare e monitorare le constatazioni e le raccomandazioni di audit. La relazione annuale di attività è strutturata meglio, è più chiara e ricca di informazioni, specie grazie a un maggior utilizzo di indicatori quantitativi. Rimane tuttavia un margine di miglioramento possibile per quanto riguarda le conclusioni, che dovrebbero indicare più chiaramente come i risultati dei vari controlli contribuiscano alla garanzia fornita dal direttore generale, e la definizione di un indicatore chiave sull'impatto finanziario stimato degli errori residui una volta attuati tutti i controlli ex ante ed ex post.

55. EuropeAid ha instaurato una strategia di controllo globale e prosegue gli sforzi intrapresi per garantire un'esecuzione più efficiente ed efficace dei controlli. È in quest'ottica che vanno considerate le raccomandazioni che seguono:

- a) le verifiche ex ante dovrebbero essere migliorate focalizzando l'attenzione sui rischi chiave;
- b) i piani di audit annuali dovrebbero essere preparati sulla base di un'analisi dei rischi più strutturata e di una valutazione più realistica delle risorse disponibili per conseguire gli obiettivi;
- c) l'attuazione dei piani di audit annuali dovrebbe essere rigorosamente monitorata nell'intero corso dell'anno, al fine di individuare deviazioni significative e prendere per tempo misure correttive;
- d) le funzioni di CRIS Audit dovrebbero essere sviluppate per consentire un monitoraggio più efficiente ed efficace delle attività di audit, nonché l'analisi e il monitoraggio del seguito dato alle constatazioni di audit e alle raccomandazioni;

54. La Commissione riconosce che nell'ambito del suo costante impegno volto a migliorare il sistema di controllo interno nel suo complesso, è necessario continuare a lavorare all'architettura dei sistemi di controllo per gli aiuti esterni e al loro contributo alla dichiarazione di affidabilità del direttore generale. Tenendo conto di quest'aspetto e anche in rapporto al lavoro della Commissione sul rischio tollerabile, EuropeAid avvierà la revisione della propria strategia di controllo nel 2010.

55.

- a) Le verifiche ex ante di ogni singola operazione prima che essa venga autorizzata costituiscono il principale meccanismo di garanzia della regolarità; esse sono importanti in quanto prevencono gli errori ed eliminano la necessità di avviare azioni correttive ex post. Nelle verifiche effettuate si tiene conto del livello di rischio. EuropeAid ha attuato una serie di provvedimenti riguardanti in particolare la formazione al fine di affrontare meglio i rischi ricorrenti.
- b) L'analisi dei rischi che deve essere effettuata in preparazione al piano di audit annuale prevede un certo grado di flessibilità, che risulta necessario nel contesto degli aiuti esterni complesso e in costante mutamento. I principi di base illustrati approfonditamente nella metodologia dovranno tuttavia essere rispettati.

Nell'ambito della preparazione del piano di audit annuale del 2009, le delegazioni sono state invitate a prestare particolare attenzione alla disponibilità delle risorse.

- c) A partire dal giugno 2008, l'esecuzione dei piani di audit annuali viene regolarmente monitorata e quindi presentata durante le riunioni di direzione. L'analisi dell'attuazione per area geografica e sede centrale/delegazioni consente di avviare azioni correttive adeguate.
- d) Il sistema CRIS Audit viene migliorato con regolarità.

Dall'inizio del 2009, per esempio, a ogni audit inserito nel sistema CRIS è automaticamente assegnato un numero di CRIS Audit che completa il processo di registrazione in tale sistema.

Altri miglioramenti sono previsti per i prossimi mesi, tra essi una registrazione più precisa delle constatazioni di audit e delle spese non ammissibili.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- e) EuropeAid dovrebbe fare in modo che le delegazioni registrino in maniera completa e tempestiva i dati nel sistema CRIS Audit;
- f) alla luce dei risultati dell'approccio adottato dalla direzione competente per i paesi ACP, EuropeAid dovrebbe procedere all'esame del sistema di controllo transazionale ex post al fine di valutare la necessità e la possibilità di ampliare l'estensione di tali controlli.

56. Per quanto riguarda il sostegno al bilancio, la Corte raccomanda a EuropeAid di:

- a) Proseguire gli sforzi intrapresi per sostenere le proprie decisioni sull'ammissibilità dell'aiuto al bilancio dimostrando, in modo strutturato e formale, che il paese beneficiario possiede un programma di riforme pertinente per far fronte a tutte le debolezze significative entro i termini stabiliti e che si impegna ad attuarlo;
- b) fare in modo che tutte le convenzioni di finanziamento future forniscano una base chiara e completa per valutare il rispetto delle condizioni di pagamento.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- e) *All'inizio del 2008 una nota di istruzioni che imponeva ai servizi interessati (sede centrale e delegazioni) di inserire tutti gli audit nel sistema CRIS Audit è stata inviata dal direttore generale; a essa è seguita nel 2009 la relativa azione di monitoraggio e le unità competenti hanno regolarmente ricordato tale obbligo ai responsabili dei compiti di audit.*
- f) *Per quanto concerne i controlli transazionali ex post, EuropeAid sta valutando attualmente se le verifiche condotte dalla direzione competente per i paesi ACP possano essere estese ad altre direzioni. Questa possibilità dipenderà tuttavia dagli stanziamenti prioritari e dalle limitazioni in termini di risorse.*

56.

- a) *La Commissione è d'accordo su questo punto e sta attualmente continuando il processo di revisione dei propri orientamenti per occuparsi della questione. Si prevede che tale processo sarà concluso entro la fine del 2009. La Commissione intende inoltre aumentare ulteriormente la trasparenza del proprio sostegno al bilancio migliorando la rendicontazione.*
- b) *La Commissione sta attualmente continuando il processo di revisione dei propri orientamenti per occuparsi della questione. Si prevede che tale processo sarà concluso entro la fine del 2009.*

ALLEGATO 1

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

1.1 — Dimensioni del campione

Esercizio	Numero di impegni verificati	Numero di operazioni di pagamento verificate
2008	45	170
2007	60	148

1.2 — Struttura del campione

Percentuale delle operazioni verificate per tipo	2008			2007
	Progetti	Sostegno al bilancio	TOTALE	
Impegni				
Impegni globali	33 %	22 %	56 %	50 %
Impegni giuridici specifici	44 %	0 %	44 %	50 %
Totale	78 %	22 %	100 %	100 %
Pagamenti				
Anticipi	24 %	0 %	24 %	0 %
Pagamenti finali/intermedi	65 %	12 %	76 %	100 %
Totale	88 %	12 %	100 %	100 %

1.3 — Frequenza e impatto stimato degli errori nel campione dei pagamenti intermedi/finali

Errori	2008			2007
	Progetti	Sostegno al bilancio	TOTALE	
Frequenza degli errori:	25 % {27}	40 % {8}	27 % {35}	37 % {55}
Errori quantificabili:	38 % {15}	9 % {1}	31 % {16}	53 % {31}
Impatto degli errori quantificabili: Il tasso di errore più probabile rientra nell'intervallo (*)	Fra il 2 % e il 5 %	Inferiore 2 %	Fra il 2 % e il 5 %	Fra il 2 % e il 5 %

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

1.4 — Tipologie di errori nel campione dei pagamenti intermedi/finali

Percentuale degli errori nelle operazioni verificate che riguardano	2008			2007
	Progetti	Sostegno al bilancio	TOTALE	
Errori quantificabili				
Ammissibilità	47 %	0 %	44 %	68 %
Realtà	47 %	0 %	44 %	23 %
Precisione	7 %	100 %	13 %	10 %
Totale	100 %	100 %	100 %	100 %
Errori non quantificabili				
Errori non quantificabili che possono avere un impatto finanziario	20 %	60 %	31 %	79 %
Errori non quantificabili il cui impatto finanziario non può essere quantificato	32 %	40 %	34 %	0 %
Errori non quantificabili privi di impatto finanziario	48 %	0 %	34 %	21 %
Totale	100 %	100 %	100 %	100 %

PARTE 2: VALUTAZIONE DEI SISTEMI DI SUPERVISIONE E CONTROLLO SELEZIONATI

Sistema interessato	Verifiche ex ante	Audit esterno		Monitoraggio					Audit interno	Valutazione globale
		Qualità	Quantità/attuazione del piano di audit	Missioni di monitoraggio		Controlli ex-post	Audit			
				Qualità	Quantità		Seguito dato alle singole constatazioni di audit/Procedure di recupero efficaci	Monitoraggio globale, da parte dei servizi centrali, degli audit commissionati dalle delegazioni		
Servizi centrali EuropeAid										
Delegazioni				N.A.	N.A.	N.A.		N.A.		

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	Analisi della Corte	Raccomandazioni della Corte	Risposte della Commissione
1.	<p>La strategia di controllo di EuropeAid dovrebbe comprendere gli indicatori chiave che corroborano il livello di garanzia che deve essere fornita dal direttore generale, la portata di alcuni controlli e il coordinamento tra i controlli ex ante ed ex post, nonché le risorse umane necessarie. [Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2007, paragrafo 55, lettera a)]</p>	<p>Nel 2008 EuropeAid ha continuato ad apportare miglioramenti significativi ai propri sistemi di supervisione e controllo. Ha iniziato ad utilizzare il nuovo capitolato per gli audit e ha posto in atto un sistema d'informazione gestionale, CRIS Audit, che dovrebbe migliorare la capacità di EuropeAid di pianificare e monitorare gli audit, nonché di analizzare e monitorare le constatazioni e le raccomandazioni di audit. La relazione annuale di attività è strutturata meglio, è più chiara e più ricca di informazioni, specie grazie a un maggior utilizzo di indicatori quantitativi. (Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2008, paragrafo 54)</p> <p>EuropeAid ha instaurato una strategia di controllo globale e prosegue gli sforzi intrapresi per garantire un'esecuzione più efficiente ed efficace dei controlli. (Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2008, paragrafo 55)</p>	<p>Rimane tuttavia un margine di miglioramento possibile per quanto riguarda le conclusioni, che dovrebbero indicare più chiaramente come i risultati dei vari controlli contribuiscono alla garanzia fornita dal direttore generale, e la definizione di un indicatore chiave sull'impatto finanziario stimato degli errori residui una volta attuati tutti i controlli ex ante ed ex post. (Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2008, paragrafo 54)</p>	<p><i>La Commissione riconosce che nell'ambito del suo costante impegno volto a migliorare il sistema di controllo interno nel suo complesso, è necessario continuare a lavorare all'architettura dei sistemi di controllo per gli aiuti esterni e al loro contributo alla dichiarazione di affidabilità del direttore generale. Tenendo conto di quest'aspetto e anche in rapporto al lavoro della Commissione sul rischio tollerabile, EuropeAid avvierà un riesame della propria strategia di controllo nel 2010.</i></p>
2.	<p>Sarebbe opportuno procedere a un esame per determinare se i servizi centrali di EuropeAid e le delegazioni dispongano del livello e del tipo di risorse umane necessarie per garantire la qualità dei controlli. [Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2007, paragrafo 55, lettera b)]</p>	<p>La relazione annuale di attività menziona limitazioni significative sul piano delle risorse umane. Nella relazione si legge che la percentuale elevata di personale con contratti a breve termine nei servizi centrali di EuropeAid e il relativo avvicendamento dello stesso comportano una perdita di memoria istituzionale a scapito della continuità e della visibilità della gestione operativa e di un impiego efficiente delle risorse. Nelle delegazioni, la percentuale di posti vacanti è presentata come pericolosamente elevata e tendente all'aumento. (Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2008, paragrafo 30)</p> <p>Nel contesto della crescita zero dei posti all'interno della Commissione fino al 2013, EuropeAid affronta i temi concernenti il personale mediante tre strumenti:</p>	<p>Sono state intraprese azioni soddisfacenti in un contesto di crescita zero.</p>	

	Osservazioni della Corte	Analisi della Corte	Raccomandazioni della Corte	Risposte della Commissione
		<p>valutazioni dettagliate delle esigenze basate sulle stime del carico di lavoro su base annuale sia per la sezione operativa che per la sezione finanze, contratti e audit delle delegazioni; selezione e assunzione di personale con qualifiche e competenze atte a soddisfare le esigenze (nelle commissioni di selezione sono rappresentati tutti i servizi geografici e tematici interessati); un ampio programma di formazione che risponde alle attuali esigenze di gestione degli aiuti esterni nella delegazione o presso la sede centrale.</p> <p>(Risposta della Commissione al paragrafo 31 della relazione annuale sull'esercizio finanziario 2008).</p>		
3.	<p>La gestione degli organismi attuatori dovrebbe essere sostenuta in modo più efficace. A tal fine, è necessario disporre di una maggiore presenza sul campo di personale delle delegazioni, di sistemi contabili di supporto e di attività di formazione, in particolare per i progetti attuati mediante programmi a preventivo.</p> <p>[Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2007, paragrafo 55, lettera c)]</p>	<p>In generale, le delegazioni erano consapevoli di tali debolezze e facevano scarso affidamento sui controlli in questione. Inoltre, avevano preso misure appropriate per ovviare alle debolezze riscontrate, imponendo, in particolare, l'esecuzione di audit e di verifiche delle spese prima della chiusura finanziaria dei progetti, commissionando audit di carattere tecnico sugli appalti di lavori in corso e prestando assistenza tecnica per rafforzare la capacità dei servizi ordinatori nazionali. Nel 2008, inoltre, EuropeAid ha avviato i lavori intesi a produrre migliori strumenti di orientamento e di comunicazione per rispondere alle debolezze ricorrenti identificate a livello dei beneficiari finali e delle organizzazioni responsabili dell'esecuzione.</p> <p>(Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2008, paragrafo 35)</p>	<p>Le misure adottate sono soddisfacenti.</p>	
4.	<p>I controlli effettuati dalle delegazioni prima dell'autorizzazione dei pagamenti dovrebbero esaminare in modo più approfondito le domande di pagamento e concentrarsi maggiormente sulla realtà, l'ammissibilità e l'esattezza delle spese. La qualità del lavoro svolto dai supervisori e dagli auditor dovrebbe essere monitorata più rigorosamente.</p> <p>[Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2007, paragrafo 55, lettera d)]</p>	<p>Secondo la valutazione espressa dalla Corte, i controlli ex ante sono parzialmente efficaci nel rilevare e correggere gli errori, segnatamente riguardo al calcolo degli importi dichiarati, alla disponibilità della documentazione di sostegno richiesta e al rispetto delle norme in materia di appalto. Come indicato al paragrafo 25, gli errori riscontrati in Angola sono imputabili a circostanze eccezionali e non rimettono in discussione il sistema delle verifiche ex-ante da parte della delegazione.</p> <p>(Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2008, paragrafo 33)</p>	<p>Le verifiche ex ante dovrebbero essere migliorate focalizzando maggiormente l'attenzione sui rischi chiave.</p> <p>[Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2008, paragrafo 55, lettera a)]</p>	<p><i>Le verifiche ex ante di ogni singola operazione prima che essa venga autorizzata costituiscono il principale meccanismo di garanzia di legittimità e regolarità; esse sono importanti in quanto prevengono gli errori ed eliminano la necessità di avviare azioni correttive ex post. Nei controlli effettuati si tiene conto del livello di rischio.</i></p> <p><i>La Commissione ha definito un capitolato specifico per l'audit tecnico delle infrastrutture che dal 2009 è disponibile per le delegazioni.</i></p> <p><i>I servizi centrali di EuropeAid stanno inoltre effettuando controlli di qualità sulle relazioni di audit.</i></p>

	Osservazioni della Corte	Analisi della Corte	Raccomandazioni della Corte	Risposte della Commissione
5.	<p>L'attuazione del sistema Cris Audit dovrebbe permettere il monitoraggio della copertura e dei risultati di audit. Informazioni qualitative concernenti le raccomandazioni formulate e i miglioramenti da apportare a fronte dei rilievi espressi sono essenziali per garantire il raggiungimento degli obiettivi perseguiti mediante gli audit commissionati.</p> <p>[Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2007, paragrafo 55, lettera e)]</p>	<p>Benché nel 2008 non fossero ancora pienamente operativi, dato che si trattava del primo anno di attuazione, l'uso del nuovo capitolato standard per circa due terzi degli audit commissionati e l'introduzione di un sistema informativo gestionale per l'audit (CRIS Audit) rappresentano importanti passi avanti verso una maggiore armonizzazione delle relazioni di audit e un monitoraggio delle attività di audit e un'analisi dei risultati appropriati.</p> <p>(Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2008, paragrafo 36)</p>	<p>Le funzioni di CRIS Audit dovrebbero essere sviluppate per consentire un monitoraggio più efficiente ed efficace delle attività di audit, nonché l'analisi e il monitoraggio del seguito dato alle constatazioni di audit e alle raccomandazioni.</p> <p>[Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2008, paragrafo 55, lettera d)]</p>	<p><i>Il sistema CRIS Audit viene migliorato con regolarità e dal 2009 sono operative nuove funzioni (assegnazione di un numero di CRIS Audit a un contratto inserito nel sistema stesso). Nuovi miglioramenti sono previsti per i prossimi mesi, tra essi una registrazione più precisa delle constatazioni di audit e delle spese non ammissibili.</i></p>
6.	<p>I controlli transazionali ex post dovrebbero comprendere un esame più attento della documentazione giustificativa, al fine di garantire che le operazioni non siano inficiate da errori concernenti l'ammissibilità e la realtà delle stesse, e verificare l'adeguatezza dei controlli effettuati prima dell'autorizzazione dei pagamenti.</p> <p>[Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2007, paragrafo 55, lettera f)]</p>	<p>Come indicato nella relazione annuale della Corte sui FES per l'esercizio finanziario 2007, il sistema di controllo transazionale ex post istituito da EuropeAid costituisce un meccanismo efficace per individuare gli errori di conformità nelle operazioni, ma non altrettanto nel rilevare errori che incidono sull'importo dei pagamenti. La Corte ha constatato che, riguardo alle operazioni FES, la direzione competente aveva ampliato l'estensione di tali controlli nel corso del 2008: essa ha espletato controlli sistematici su un campione di documenti a sostegno della spesa dichiarata e sull'esattezza dei calcoli concernenti le revisioni dei prezzi. Inoltre, ha introdotto un monitoraggio semestrale delle azioni intraprese dalle delegazioni in risposta alle risultanze dei controlli suddetti. Questo tipo di approccio può migliorare la pertinenza e l'efficacia dei controlli transazionali ex post per quanto riguarda sia l'esame della regolarità delle operazioni, sia la valutazione della qualità delle verifiche ex ante effettuate dagli ordinatori.</p> <p>(Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2008, paragrafo 43)</p>	<p>Alla luce dei risultati dell'approccio adottato dalla direzione competente per i paesi ACP, EuropeAid dovrebbe procedere all'esame del sistema di controllo transazionale ex post al fine di valutare la necessità e la possibilità di ampliare l'estensione di tali controlli.</p> <p>[Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2008, paragrafo 55, lettera f)]</p>	<p><i>Per quanto concerne i controlli transazionali ex post, EuropeAid sta valutando attualmente se le verifiche condotte dalla direzione competente per i paesi ACP possano essere estese ad altre regioni. Questa possibilità dipenderà tuttavia dagli stanziamenti prioritari e dalle limitazioni in termini di risorse.</i></p>

	Osservazioni della Corte	Analisi della Corte	Raccomandazioni della Corte	Risposte della Commissione
7.	<p>La metodologia standardizzata per le missioni di monitoraggio dovrebbe essere finalizzata e il numero di tali missioni aumentato. La nuova metodologia dovrebbe continuare ad essere imperniata sull'esame dell'organizzazione e del funzionamento dei sistemi di supervisione e controllo.</p> <p>[Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2007, paragrafo 55, lettera g)]</p>	<p>Nel 2008, i servizi centrali di EuropeAid hanno svolto otto missioni di monitoraggio. Da queste missioni, ben strutturate, sono scaturite raccomandazioni pertinenti per migliorare il controllo interno presso le delegazioni esaminate.</p> <p>(Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2008, paragrafo 42)</p>	<p>Le misure adottate sono soddisfacenti.</p>	
8.	<p>Il rispetto dell'accordo di Cotonou dovrebbe essere valutato prendendo come riferimento dei requisiti minimi, come la disponibilità di conti pubblicati e controllati tempestivamente, che devono essere rispettati prima della concessione del sostegno al bilancio.</p> <p>[Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2007, paragrafo 56, lettera a)]</p> <p>Prima dell'avvio di un programma di sostegno al bilancio, EuropeAid dovrebbe accertarsi che sia stata effettuata una valutazione chiara e completa della gestione delle finanze pubbliche e che il paese beneficiario disponga di un programma di riforma credibile e pertinente per far fronte a tutte le carenze significative entro termini prevedibili.</p> <p>[Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2007, paragrafo 56, lettera d)]</p>	<p>Nelle sue relazioni annuali sui FES relative agli esercizi finanziari 2006 e 2007, la Corte raccomandava che il rispetto dell'accordo di Cotonou fosse valutato prendendo come riferimento dei requisiti minimi. La Commissione non ha accettato tale raccomandazione in quanto ritiene inopportuna la definizione di standard minimi comuni da applicarsi uniformemente a tutti i paesi. Come evidenziato dal Parlamento europeo nella sua relazione sul discharge per l'esercizio finanziario 2007, questo approccio lascia alla Commissione un ampio margine di discrezione che deve essere compensato da un grado di trasparenza ugualmente elevato. Nella sua relazione speciale n. 2/2005 sugli aiuti al bilancio a titolo del FES a favore dei paesi ACP, la Corte precisa che, a tal fine, è necessario che la valutazione del rispetto dell'accordo di Cotonou sia espressa in modo più formale e strutturato.</p> <p>(Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2008, paragrafo 45)</p>	<p>EuropeAid dovrebbe proseguire gli sforzi intrapresi per sostenere le proprie decisioni sull'ammissibilità dell'aiuto al bilancio dimostrando, in modo strutturato e formale, che il paese beneficiario possiede un programma di riforme pertinente per far fronte a tutte le debolezze significative entro i termini stabiliti e che s'impegna ad attuarlo.</p> <p>[Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2007, paragrafo 56, lettera a)]</p>	<p><i>La Commissione è d'accordo su questo punto e sta attualmente continuando il processo di revisione dei propri orientamenti per occuparsi della questione. Si prevede che tale processo sarà concluso entro la fine del 2009.</i></p>
9.	<p>Gli indicatori di performance dovrebbero permettere un riscontro evidente degli eventuali progressi compiuti nella gestione delle finanze pubbliche. A tal fine, sarebbe opportuno consolidare gli indicatori che permettono di misurare l'evoluzione dei risultati nel tempo, insieme ad indicatori di processo riguardanti eventi unici.</p> <p>[Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2007, paragrafo 56, lettera b)]</p>	<p>La Corte verificherà il seguito dato a queste osservazioni nell'ambito di audit non finalizzati alla dichiarazione di affidabilità (DAS)</p>		

	Osservazioni della Corte	Analisi della Corte	Raccomandazioni della Corte	Risposte della Commissione
10.	<p>Per enunciare le sue conclusioni circa i progressi compiuti nella gestione delle finanze pubbliche in modo strutturato, la Commissione dovrebbe garantire che i dati usati come base per le decisioni di esborso siano affidabili; essa dovrebbe inoltre basarsi più sulla misurazione degli eventi già prodottisi, che non sulla previsione di eventi futuri.</p> <p>[Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2007, paragrafo 56, lettera c)]</p>	<p>La Corte verificherà il seguito dato a queste osservazioni nell'ambito di audit non finalizzati alla dichiarazione di affidabilità (DAS)</p>		
11.	<p>La qualità delle convenzioni di finanziamento dovrebbe essere migliorata includendovi, regolarmente, condizioni generali, disposizioni prive di ambiguità e requisiti chiari per quanto riguarda i progressi nella gestione delle finanze pubbliche.</p> <p>[Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2007, paragrafo 56, lettera e)]</p>	<p>Come indicato nella relazione annuale della Corte sui FES per quanto concerne l'esercizio finanziario 2007, le convenzioni di finanziamento per i programmi di sostegno al bilancio finanziati dal nono FES sono spesso incomplete o poco chiare e, di conseguenza, non forniscono un quadro sufficientemente chiaro per effettuare una valutazione di questo tipo, strutturata e formalizzata. Nel 2008, la Corte ha constatato che le convenzioni di finanziamento per i programmi di sostegno al bilancio finanziati dal decimo FES sono sensibilmente migliorate. In alcuni casi sono possibili ulteriori miglioramenti per quanto riguarda sia l'identificazione delle misure prioritarie in materia di gestione delle finanze pubbliche che il paese beneficiario è tenuto ad attuare, sia le fonti di informazioni cui attingere per accertare il rispetto delle condizioni stabilite.</p> <p>(Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2008, paragrafo 46)</p>	<p>EuropeAid dovrebbe fare in modo che tutte le convenzioni di finanziamento future forniscano una base chiara e completa per valutare il rispetto delle condizioni di pagamento.</p> <p>[Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2007, paragrafo 56, lettera b)]</p>	<p><i>La Commissione accoglie con favore il riconoscimento da parte della Corte che i suoi continui sforzi volti a migliorare la chiarezza e la struttura delle valutazioni aventi oggetto l'ammissibilità stanno producendo risultati significativi. Siamo impegnati a proseguire il processo di miglioramento con l'obiettivo di eliminare qualsiasi caso di ambiguità nelle nostre valutazioni, risultato raggiungibile tramite l'ulteriore perfezionamento degli orientamenti sul sostegno al bilancio, la formazione e la sensibilizzazione sull'importanza di dimostrare l'ammissibilità in modo formale e strutturato.</i></p>
12.	<p>Dovrebbe essere elaborata una politica delle risorse umane sulla base di un'analisi delle competenze e delle conoscenze necessarie alla gestione del sostegno al bilancio, data l'importanza crescente di quest'ultimo.</p> <p>[Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2007, paragrafo 56, lettera f)]</p>	<p>I candidati ai posti che riguardano il sostegno al bilancio sono esaminati e selezionati in base a comprovate conoscenze e competenze in tema di sostegno al bilancio. La formazione sul sostegno al bilancio fornita in loco è aumentata dai 7 corsi disponibili nel 2006, ai 14 del 2007, ai 24 del 2008 e si aggiunge alla preparazione impartita a livello di sede centrale, in cui la partecipazione media da parte delle delegazioni è del 40 %. Sono altresì organizzati seminari regionali annuali per chi opera nel settore del sostegno al bilancio.</p> <p>(Risposta della Commissione al paragrafo 31 della relazione annuale sull'esercizio finanziario 2008)</p>	<p>Le azioni intraprese sono soddisfacenti.</p>	