

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

(2012/C 344/02)

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

INDICE

	<i>Paragrafi</i>
Introduzione	1-11
Caratteristiche specifiche dei Fondi europei di sviluppo	2-11
Capitolo I — Attuazione dell'ottavo, nono e decimo FES	12-16
Esecuzione finanziaria	12-15
Relazione annuale della Commissione sulla gestione finanziaria dell'ottavo, nono e decimo FES	16
Capitolo II — Dichiarazione di affidabilità della Corte relativa ai FES	17-59
Dichiarazione di affidabilità della Corte in relazione all'ottavo, nono e decimo FES presentata al Parlamento europeo e al Consiglio — Relazione dell'organo di controllo indipendente	1-X
Informazioni a sostegno della dichiarazione di affidabilità	17-53
Estensione e approccio dell'audit	17-18
Affidabilità dei conti	19-20
Regolarità delle operazioni	21-30
Efficacia dei sistemi	31-53
Conclusioni e raccomandazioni	54-59
Conclusioni	54-57
Raccomandazioni	58-59

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

INTRODUZIONE

1. La presente relazione annuale espone la valutazione della Corte sui Fondi europei di sviluppo (FES). Le informazioni fondamentali sulle attività coperte e sulla spesa erogata nel 2011 sono fornite nella **tabella 1**.

Tabella 1 — Fondi europei di sviluppo — informazioni fondamentali

(milioni di euro)

Titolo di bilancio	Settore	Descrizione	Pagamenti 2011	Modalità di gestione
Fondi europei di sviluppo	Ottavo FES	Spese amministrative	0	
		Spese operative		
		Progetti	8	Centralizzata diretta
		Sostegno al bilancio	0	Centralizzata diretta
		Progetti	19	Centralizzata indiretta
		Progetti	59	Decentrata
		Progetti	3	Congiunta
			89	
	Nono FES	Spese amministrative	3	
		Spese operative		
		Progetti	112	Centralizzata diretta
		Sostegno al bilancio	77	Centralizzata diretta
		Progetti	- 4	Centralizzata indiretta
		Progetti	591	Decentrata
		Progetti	127	Congiunta
			906	
	Decimo FES	Spese amministrative	90	
		Spese operative		
		Progetti	210	Centralizzata diretta
		Sostegno al bilancio	660	Centralizzata diretta
Progetti		29	Centralizzata indiretta	
Progetti		407	Decentrata	
Progetti		483	Congiunta	
		1 879		
Totale spese amministrative			93	
Totale spese operative (progetti)			2 044	
Totale spese operative (sostegno al bilancio)			737	
Totale pagamenti ⁽¹⁾			2 874	
Totale impegni specifici ⁽¹⁾ ⁽²⁾			2 509	
Totale impegni globali ⁽¹⁾ ⁽²⁾			3 049	

⁽¹⁾ Importi netti relativi all'esercizio finanziario 2011.

⁽²⁾ Gli impegni globali si riferiscono alle decisioni di finanziamento. Gli impegni specifici riguardano i singoli contratti.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di dati forniti dalla DG DEVCO.

Caratteristiche specifiche dei Fondi europei di sviluppo

2. Il Fondo europeo di sviluppo (FES) rappresenta lo strumento principale per fornire gli aiuti dell'Unione europea per la cooperazione allo sviluppo agli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP), nonché ai paesi e territori d'oltremare (PTOM). L'accordo di partenariato, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000 per un periodo di venti anni («accordo di Cotonou»), è il quadro entro cui si svolgono attualmente le relazioni tra l'Unione europea, gli Stati ACP e i PTOM. Il partenariato si propone come fine principale la riduzione e infine l'eliminazione della povertà, in linea con gli obiettivi di uno sviluppo sostenibile e della progressiva integrazione dei paesi ACP e PTOM nell'economia mondiale. Esso è basato su tre pilastri complementari:

- la cooperazione allo sviluppo,
- la cooperazione economica e commerciale, e
- la dimensione politica.

3. I FES sono finanziati dagli Stati membri, dispongono di regolamenti finanziari propri e sono gestiti al di fuori del quadro del bilancio generale dell'UE. La Commissione europea è responsabile dell'esecuzione finanziaria delle operazioni finanziate con risorse dei FES. La Banca europea per gli investimenti (BEI) gestisce il Fondo investimenti, che non forma oggetto della dichiarazione di affidabilità della Corte o della procedura di scarico del Parlamento europeo ⁽¹⁾ ⁽²⁾.

4. Le operazioni finanziate da ciascun FES sono programmate all'inizio del periodo di riferimento. Un documento di strategia nazionale, redatto dalla Commissione e dallo Stato ACP o dal PTOM interessato, previa consultazione di un gran numero di attori del processo di sviluppo, definisce gli obiettivi e le strategie di sviluppo a medio termine del paese. Indica inoltre la dotazione finanziaria programmabile dell'UE di cui il paese o l'organizzazione regionale può beneficiare.

3. La responsabilità e la trasparenza dell'attuazione del Fondo investimenti è assicurata dalla pubblicazione della relazione annuale del Fondo investimenti, dal suo audit finanziario annuale esterno nonché dalla supervisione delle sue operazioni da parte della Corte dei conti europea.

⁽¹⁾ Cfr. articoli 118, 125 e 134 del regolamento (CE) n. 215/2008 del Consiglio, del 18 febbraio 2008, recante il regolamento finanziario per il 10° Fondo europeo di sviluppo (GU L 78 del 19.3.2008, pag. 1) e parere della Corte n. 9/2007 sulla proposta di tale regolamento (GU C 23 del 28.1.2008, pag. 3).

⁽²⁾ L'accordo tripartito tra la BEI, la Commissione e la Corte [articolo 134 del regolamento (CE) n. 215/2008] stabilisce le norme relative all'audit di tali operazioni da parte della Corte.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

5. Il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) è stato istituito il 1° dicembre 2010. Il SEAE prepara le decisioni della Commissione sulle dotazioni per ogni paese, sui documenti di strategia nazionale e regionale e sui programmi indicativi nazionali e regionali assieme ai competenti servizi della Commissione, come parte del ciclo di programmazione per la maggior parte degli strumenti di azione esterna.

6. In seguito alla creazione del SEAE e alla riorganizzazione della Commissione nel 2011, la nuova direzione generale dello Sviluppo e della cooperazione — EuropeAid ha combinato le competenze in materia di politiche della precedente direzione generale dello Sviluppo e delle relazioni con gli Stati ACP con le risorse operative del precedente Ufficio di cooperazione EuropeAid. Nel giugno 2011, il nuovo assetto organizzativo di EuropeAid è entrato in vigore, e sono state elaborate nuove definizioni di compiti a livello di direzione generale, direzione e unità. EuropeAid attua una vasta gamma di strumenti di assistenza esterna della Commissione ⁽³⁾ finanziati dai FES e dal bilancio generale ⁽⁴⁾. Nel 2011, quasi tutti gli interventi dei FES erano gestiti da EuropeAid. Una piccola parte di questi ⁽⁵⁾ riguarda l'aiuto umanitario ed è gestita dalla direzione generale per gli Aiuti umanitari (DG ECHO).

7. Gli interventi del FES sono attuati tramite progetti e sostegno al bilancio ⁽⁶⁾ e gestiti secondo tre principali metodi di esecuzione ⁽⁷⁾ (cfr. **tabella 1**):

- a) nell'ambito della gestione centralizzata (42 % dei pagamenti del 2011), la Commissione attua direttamente le attività di aiuto;

⁽³⁾ Strumento europeo di vicinato e partenariato, strumento di cooperazione allo sviluppo, strumento finanziario per la promozione della democrazia e dei diritti umani, strumento per la stabilità, strumento per la cooperazione in materia di sicurezza nucleare, strumento di risposta rapida all'impennata dei prezzi alimentari nei paesi in via di sviluppo.

⁽⁴⁾ Capitolo 7 («Relazioni esterne, aiuti e allargamento») della relazione annuale della Corte sull'esecuzione del bilancio dell'UE relativo all'esercizio finanziario 2011.

⁽⁵⁾ Pari all'1,2 % dei pagamenti effettuati nel 2011.

⁽⁶⁾ Il sostegno al bilancio comporta il trasferimento di fondi dalla Commissione all'erario di un paese partner al fine di fornire risorse di bilancio supplementari a sostegno di una strategia di sviluppo nazionale.

⁽⁷⁾ Articoli 21-29 del regolamento (CE) n. 215/2008.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- b) nell'ambito della gestione congiunta (21 % dei pagamenti del 2011), talune organizzazioni internazionali sono responsabili dell'attuazione delle azioni finanziate dall'Unione europea, a condizione che le loro procedure in materia di contabilità, audit, controllo e aggiudicazione degli appalti offrano garanzie equivalenti alle norme internazionalmente riconosciute. I principali partner di EuropeAid sono le agenzie delle Nazioni Unite e la Banca mondiale;
- c) nell'ambito della gestione decentrata (37 % dei pagamenti del 2011), la Commissione può affidare alle autorità dei paesi beneficiari la gestione di alcuni compiti. Nella maggior parte dei casi, nell'ambito della gestione decentrata devono ancora essere usate le procedure della Commissione, ed EuropeAid resta responsabile dell'esecuzione dei controlli ex ante (ad esempio, sulle procedure di appalto e sulle fatture) e dei pagamenti ai contraenti.

8. Gli aiuti esterni finanziati dai FES e dal bilancio generale sono attuati in un ambiente ad alto rischio, in particolare per la dispersione geografica delle attività e della vasta gamma di strumenti di cooperazione, metodi di erogazione, norme e procedure finanziarie proprie e organismi attuatori. Per di più, molti paesi partner hanno una debole capacità istituzionale e amministrativa.

9. L'accordo di Cotonou prevede⁽⁸⁾ che l'aiuto diretto al bilancio debba essere concesso per sostenere riforme macroeconomiche o settoriali, in particolare quando la gestione delle finanze pubbliche (PFM) è sufficientemente trasparente, responsabile ed efficace.

8. *La Commissione riduce l'entità di tali rischi mediante tempestivi e decisi interventi di rilevazione e di rettifica. EuropeAid (sia in sede che presso le delegazioni) effettua controlli ex ante di alto livello in termini non soltanto di copertura ma anche di natura dei controlli stessi, ben oltre le salvaguardie finanziarie richieste dalla normativa. Nella strategia dei controlli una funzione molto importante hanno pure le misure preventive, compresa un'approfondita formazione destinata al personale della Commissione e anche specificamente al personale degli ordinatori nazionali (NAO). Inoltre, in vari Stati è stata introdotta una struttura di sostegno dei NAO.*

⁽⁸⁾ Articolo 61, paragrafo 2.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

10. Queste disposizioni si prestano a un ampio margine di interpretazione⁽⁹⁾, e ciò che viene considerato «sufficiente» in termini di trasparenza, responsabilità ed efficacia nella gestione delle finanze pubbliche può variare in grande misura, in base alla specifica situazione del paese ma anche alla direzione presa dal suo governo. In tali circostanze, è opportuno ricordare che:

- a) il sostegno al bilancio è spesso concesso a paesi con deboli sistemi di gestione delle finanze pubbliche; un rischio notevole è che il bilancio del paese beneficiario possa essere inficiato da frode e corruzione; poiché i fondi trasferiti tramite operazioni di sostegno al bilancio si mescolano ad altre risorse di bilancio all'interno del bilancio del paese (la cosiddetta fungibilità), sono anch'essi esposti alle stesse debolezze di gestione delle finanze pubbliche;
- b) dato che le operazioni di sostegno al bilancio sono attuate tramite i sistemi di gestione delle finanze pubbliche, i processi e le istituzioni dei paesi partner, l'audit espletato dalla Corte sulla legittimità e regolarità non può andare oltre la fase in cui gli aiuti sono versati ai bilanci dei paesi partner;
- c) la Commissione gode di ampia flessibilità nel decidere se un paese partner sia ammissibile al sostegno al bilancio; a causa di tale ampio margine di interpretazione, le operazioni di sostegno al bilancio effettuate dalla Commissione sono meno soggette a errori di legittimità e regolarità.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

10. a-c) *La Commissione non condivide pienamente l'analisi della Corte circa il funzionamento del sostegno al bilancio.*

Il sostegno al bilancio viene applicato in un contesto di sviluppo in cui i sistemi pubblici di base, come la gestione della finanza pubblica, possono presentare notevoli carenze. Tuttavia, le condizioni di ammissibilità sono rigorose. Un paese partner è ammissibile al sostegno al bilancio solo quando il governo ha posto in essere una strategia pertinente e credibile per far fronte a tali carenze. La Commissione può inoltre richiedere specifiche misure a breve termine per attenuare i rischi. I nuovi orientamenti in materia di sostegno al bilancio⁽¹⁾ [rivisti nel 2012 a seguito delle proposte della Commissione⁽²⁾ e delle conclusioni del Consiglio del 14 maggio 2012 relative a un nuovo approccio per il sostegno al bilancio] includono ora nuove disposizioni finalizzate a chiarire ulteriormente le norme. Sono incluse nuove norme di ammissibilità in materia di trasparenza e di vigilanza, un processo formale di valutazione dei rischi e un quadro di governance per l'alta dirigenza.

Il sostegno al bilancio non mirato è concepito per premiare i risultati anziché finanziare le attività. È chiaro quindi che l'audit non può andare oltre la fase in cui i fondi vengono trasferiti in seguito al raggiungimento delle condizioni concordate. Tuttavia, l'audit delle attività finanziabili mediante i pagamenti per il sostegno al bilancio è di competenza delle autorità nazionali di audit, alle quali i programmi di accompagnamento offrono un sostegno concreto.

Questo meccanismo di erogazione degli aiuti rappresenta una delle modalità in cui la Commissione ha risposto agli appelli della comunità internazionale per lo sviluppo e dei soggetti interessati dell'UE per ottenere interventi più efficaci focalizzati su risultati e titolarità e meno complessi a livello amministrativo, riducendo in tal modo i costi delle operazioni per i paesi partner.

⁽⁹⁾ Paragrafo 46 della relazione annuale della Corte sulle attività finanziate dall'ottavo, nono e decimo Fondo europeo di sviluppo (FES) per l'esercizio 2003 (GU C 293 del 30.11.2004, pag. 315)

⁽¹⁾ Cfr. http://ec.europa.eu/europeaid/what/economic-support/documents/guidelines_budget_support_en.pdf

⁽²⁾ Cfr. la comunicazione della Commissione «Il futuro approccio al sostegno dell'Unione europea al bilancio dei paesi terzi» [COM(2011) 638 definitivo].

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

11. I pagamenti alle organizzazioni internazionali per azioni multidonatore sono anch'essi soggetti a rischi specifici, in parte a causa dell'approccio nozionale seguito dalla Commissione ⁽¹⁰⁾.

11. La Commissione non è a conoscenza di problemi specifici riguardanti l'«approccio teorico», che è stato elaborato negli ultimi anni per consentire alla Commissione di partecipare ad azioni multidonatore, ivi compresi i fondi fiduciari. Questo approccio garantisce che siano rispettati i requisiti giuridici applicabili ai finanziamenti dell'UE a favore di azioni esterne (assicurando che l'importo versato da altri donatori sia sufficiente per il pagamento di qualsiasi attività inammissibile in base alle norme dell'UE) e che al contempo i fondi dell'UE siano spesi nel modo più efficiente (mediante il coordinamento dei donatori), nel rispetto del principio di una sana gestione finanziaria.

La Commissione limita tale rischio valutando le procedure contabili, di audit, di controllo interno e di appalto delle organizzazioni internazionali partner prima di qualsiasi attività congiunta, la presenza di personale competente nel settore (e la partecipazione a gruppi direttivi) nonché la necessaria e rigorosa rendicontazione finanziaria generale dell'organizzazione internazionale. Durante l'attuazione di azioni esterne, i sistemi vengono inoltre regolarmente verificati mediante l'esecuzione di missioni di verifica effettuate da revisori esterni.

I revisori di EuropeAid ed ECHO fino a oggi non hanno riportato alcuna constatazione o «rischi specifici» di questo tipo.

La Commissione ritiene che suddette misure di controllo interno poste in essere unitamente a quelle dell'organizzazione internazionale interessata limitino questo rischio teorico a un livello effettivamente trascurabile.

CAPITOLO I — ATTUAZIONE DELL'OTTAVO, NONO E DECIMO FES

Esecuzione finanziaria

12. Nel 2011, l'ottavo, nono e decimo FES sono stati attuati contemporaneamente. Di norma, ogni accordo FES è concluso per un periodo d'impegno di circa cinque anni, tuttavia i pagamenti possono essere effettuati su un periodo più lungo. La dotazione finanziaria dell'ottavo FES (1995-2000) ammontava a 14 625 milioni di euro e quella del nono FES (2000-2007) a 15 200 milioni di euro.

⁽¹⁰⁾ Per una spiegazione di questo approccio nozionale, cfr. paragrafo 7.11 della relazione annuale della Corte sull'esecuzione del bilancio dell'UE relativo all'esercizio finanziario 2011.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

13. La dotazione del decimo FES (2008-2013) ammonta a 22 682 milioni di euro. Di questo importo, 21 967 milioni di euro sono destinati ai paesi ACP e 285 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, 430 milioni di euro sono destinati alle spese a carico della Commissione per programmare e attuare il FES.

14. Nel 2011, i contributi totali degli Stati membri alla Commissione sono ammontati a 3 100 milioni di euro, inclusi gli ultimi contributi richiesti nell'ambito del nono FES, pari a 660 milioni di euro, e i primi contributi richiesti nell'ambito del decimo FES, pari a 2 440 milioni di euro.

15. La **tabella 2** illustra l'utilizzo cumulativo delle risorse FES gestite dalla Commissione e la loro esecuzione finanziaria. Per il 2011, gli impegni specifici erano del 13 % al di sotto del valore-obiettivo, in particolare a causa di ritardi nell'appalto di importanti programmi infrastrutturali e di significativi impegni globali contratti nel corso degli ultimi mesi del 2011. I pagamenti sono risultati inferiori del 16 % a quanto previsto, principalmente a motivo dei minori esborsi per il sostegno al bilancio, poiché in alcuni casi le condizioni di ammissibilità non erano state soddisfatte, e di ritardi in progetti infrastrutturali. I pagamenti ancora da liquidare e gli impegni non spesi di vecchia data o dormienti ⁽¹¹⁾ sono rimasti stabili rispetto al 2010.

Relazione annuale della Commissione sulla gestione finanziaria dell'ottavo, nono e decimo FES

16. Il regolamento finanziario applicabile al decimo FES prevede che la Commissione presenti ogni anno una relazione sulla gestione finanziaria dei FES ⁽¹²⁾. A parere della Corte, la presente relazione descrive in modo accurato il conseguimento degli obiettivi operativi della Commissione per l'esercizio finanziario (specie riguardo all'esecuzione finanziaria e alle attività di controllo), nonché la situazione finanziaria e gli eventi che hanno influito in modo significativo sulle attività svolte nel 2011.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

15. EuropeAid ha raggiunto il 101 % (3 279 milioni di euro) del suo obiettivo in termini di impegni globali per il 2011 fissato a 3 250 milioni di euro. Contratti e pagamenti si sono tuttavia rivelati di poco inferiori al traguardo fissato, in particolare a causa della decisione di EuropeAid di sospendere i pagamenti destinati ai programmi di sostegno al bilancio in relazione al mancato conseguimento delle condizioni di erogazione (ad esempio nella Repubblica centrafricana, a causa di un importante scostamento di bilancio e dell'assenza di un programma FMI, e in Benin a causa di risultati negativi nell'attuazione della strategia di sviluppo nazionale e della lentezza delle riforme in materia di gestione delle finanze pubbliche).

⁽¹¹⁾ Gli impegni non spesi di vecchia data sono fondi impegnati da oltre un quinquennio e ancora non spesi. Per impegni non spesi dormienti si intendono i fondi impegnati ma che non hanno formato oggetto di contratti o di spesa per oltre due anni.

⁽¹²⁾ Articoli 118 e 124 del regolamento (CE) n. 215/2008.

Tabella 2 — Utilizzo cumulato delle risorse FES al 31 dicembre 2011

(milioni di euro)

	Situazione a fine 2010		Esecuzione del bilancio nel corso dell'esercizio 2011 (importi netti) ⁽⁶⁾				Situazione a fine 2011				
	Importo consolidato	Tasso di esecuzione ⁽²⁾	Ottavo FES ⁽³⁾	Nono FES ⁽³⁾	Decimo FES	Importo consolidato	Ottavo FES	Nono FES	Decimo FES	Importo consolidato	Tasso di esecuzione ⁽²⁾
A — RISORSE ⁽¹⁾	48 797		- 38	70	25	57	10 663	16 552	21 639	48 854	
B — UTILIZZO											
1. Impegni globali ⁽⁴⁾	37 778	77,4 %	- 60	- 9	3 118	3 049	10 640	16 454	13 735	40 827	83,6 %
2. Impegni specifici ⁽⁵⁾	32 324	66,2 %	- 13	8	2 514	2 509	10 494	15 691	8 648	34 833	71,3 %
3. Pagamenti	26 334	54,0 %	90	905	1 879	2 874	10 330	14 026	4 852	29 208	59,8 %
C — Pagamenti ancora da eseguire (B1-B3)	11 444	23,5 %	- 150	- 914	1 239	175	310	2 428	8 883	11 619	23,8 %
D — Saldo disponibile (A-B1)	11 019	22,6 %	22	79	- 3 093	- 2 992	23	98	7 904	8 027	16,4 %

⁽¹⁾ Include dotazioni iniziali dell'ottavo, nono e decimo FES, cofinanziamenti, interessi, risorse varie e trasferimenti da precedenti FES.

⁽²⁾ Come percentuale delle risorse.

⁽³⁾ Gli importi negativi corrispondono a disimpegni.

⁽⁴⁾ Gli impegni globali si riferiscono alle decisioni di finanziamento.

⁽⁵⁾ Gli impegni specifici riguardano i singoli contratti.

⁽⁶⁾ Impegni netti dopo i disimpegni. Pagamenti netti dopo recuperi.

Fonte: Corte dei conti, sulla base delle relazioni sull'esecuzione finanziaria e dei rendiconti finanziari del FES al 31 dicembre 2011.

CAPITOLO II — DICHIARAZIONE DI AFFIDABILITÀ DELLA CORTE RELATIVA AI FES**Dichiarazione di affidabilità della Corte in relazione all'ottavo, nono e decimo FES presentata al Parlamento europeo e al Consiglio — Relazione dell'organo di controllo indipendente**

I — In virtù delle disposizioni dell'articolo 287 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e dell'articolo 141 del regolamento finanziario applicabile al decimo FES, che si applica altresì ai precedenti, la Corte ha controllato:

- a) i conti annuali dell'ottavo, nono e decimo Fondo europeo di sviluppo, che comprendono i rendiconti finanziari ⁽¹³⁾ e la relazione sull'esecuzione finanziaria per l'esercizio chiuso in data 31 dicembre 2011; e
- b) la legittimità e regolarità delle operazioni su cui tali conti sono basati, nell'ambito del quadro giuridico dei FES in relazione alla parte di risorse FES per la cui gestione finanziaria è responsabile la Commissione ⁽¹⁴⁾.

La responsabilità della direzione

II — In base agli articoli 310-325 TFUE e ai regolamenti finanziari applicabili all'ottavo, nono e decimo FES, la direzione è responsabile della compilazione e della presentazione fedele dei conti annuali dei FES, nonché della legittimità e della regolarità delle operazioni sottostanti:

- a) la responsabilità della direzione circa i conti annuali dei FES include: 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 ⁽¹⁵⁾ e l'elaborazione di stime contabili ragionevoli rispetto alle circostanze. La Commissione approva i conti annuali 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 previste nei regolamenti finanziari degli stessi. 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 (articolo 317 TFUE).

⁽¹³⁾ I rendiconti finanziari comprendono il bilancio finanziario, il risultato economico, la tabella dei flussi di cassa, il prospetto delle variazioni dell'attivo netto e la tabella dei crediti dovuti ai FES.

⁽¹⁴⁾ In base agli articoli 2, 3, 4, 125, paragrafo 4, e 134 del regolamento finanziario applicabile al decimo FES, la presente dichiarazione di affidabilità non si estende alla parte di risorse FES che è gestita dalla BEI e della quale quest'ultima è responsabile.

⁽¹⁵⁾ Le norme contabili adottate dal contabile del FES sono derivate dagli *International Public Sector Accounting Standards* (IPSAS) emanati dalla Federazione internazionale dei revisori contabili (*International Federation of Accountants* — IFAC) o, in mancanza di questi, dai principi contabili internazionali [*International Accounting Standards* (IAS)/*International Financial Reporting Standards* (IFRS)] emanati dall'*International Accounting Standards Board* (IASB). In conformità al regolamento finanziario, i rendiconti finanziari per l'esercizio finanziario 2011 sono stati preparati sulla base di tali norme contabili adottate dal contabile del FES, che adattano la contabilità per competenza allo specifico ambiente dell'Unione europea, mentre la relazione sull'attuazione dei FES continua ad essere primariamente basata su movimenti di tesoreria.

La responsabilità dell'auditor

III — La Corte ha il compito di fornire, sulla base del proprio audit, al Parlamento europeo e al Consiglio, una dichiarazione relativa all'affidabilità dei conti e alla legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti. La Corte ha espletato l'audit conformemente ai principi internazionali di audit e ai codici deontologici dell'IFAC nonché ai principi internazionali delle Istituzioni superiori di controllo dell'INTOSAI. In base a tali principi, la Corte è tenuta a pianificare e svolgere i propri audit in modo da ottenere una garanzia ragionevole riguardo all'assenza di inesattezze rilevanti nei conti annuali dei FES, nonché alla legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti.

IV — Un audit comporta l'esecuzione di procedure volte ad ottenere elementi probatori relativi agli importi e alle informazioni riportate nei conti, nonché alla legittimità e alla regolarità delle operazioni sottostanti. La scelta delle procedure avviene in base del giudizio dell'auditor, che include una valutazione dei rischi di inesattezze rilevanti nei conti e di significative inosservanze del quadro giuridico dei FES, dovute a frode o errore, nelle operazioni sottostanti. Nel valutare tali rischi, l'auditor esamina i controlli interni applicati alla compilazione e alla presentazione fedele dei conti definitivi, nonché i sistemi di supervisione e controllo posti in essere per garantire la legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti, allo scopo di definire procedure di audit adeguate alle circostanze. Un audit include altresì una valutazione dell'adeguatezza delle politiche contabili adottate e della ragionevolezza delle stime contabili elaborate, nonché la valutazione della presentazione complessiva dei conti e della relazione annuale di attività.

V — La Corte ritiene che gli elementi probatori ottenuti siano sufficienti ed adeguati a fornire una base per la propria dichiarazione di affidabilità.

Affidabilità dei conti

Giudizio sull'affidabilità dei conti

VI — A giudizio della Corte, i conti annuali dell'ottavo, nono e decimo FES presentano fedelmente, sotto tutti gli aspetti rilevanti, la posizione finanziaria degli stessi al 31 dicembre 2011, nonché i risultati delle loro operazioni e flussi di cassa per l'esercizio chiuso in tale data, conformemente alle disposizioni del regolamento finanziario dei FES e alle norme contabili adottate dal contabile.

Legittimità e regolarità delle operazioni su cui sono basati i conti

Entrate

Giudizio sulla legittimità e regolarità delle entrate su cui sono basati i conti

VII — A giudizio della Corte, le entrate su cui sono basati i conti per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2011 sono, sotto tutti gli aspetti rilevanti, legittime e regolari.

Impegni

Giudizio sulla legittimità e regolarità degli impegni su cui sono basati i conti

VIII — A giudizio della Corte, gli impegni su cui sono basati i conti per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2011 sono, sotto tutti gli aspetti rilevanti, legittimi e regolari.

Pagamenti

Elementi su cui si basa il giudizio negativo sulla legittimità e regolarità dei pagamenti che sono alla base dei conti

IX — L'audit della Corte ha rivelato che i sistemi di supervisione e di controllo sono parzialmente efficaci. Il tasso di errore più probabile stimato dalla Corte per i pagamenti dell'ottavo, nono e decimo FES è pari al 5,1 %.

Giudizio negativo sulla legittimità e regolarità dei pagamenti che sono alla base dei conti

X — A giudizio della Corte, vista l'importanza dei rilievi espressi nel paragrafo precedente a sostegno del giudizio negativo sulla legittimità e regolarità dei pagamenti che sono alla base dei conti, i pagamenti alla base dei conti per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2011 sono inficiati da errori in misura rilevante.

26 luglio 2012

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Presidente

Corte dei conti europea

12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Lussemburgo, LUSSEMBURGO

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Informazioni a sostegno della dichiarazione di affidabilità*Estensione e approccio dell'audit*

17. Le osservazioni relative all'affidabilità dei conti dei FES, formulate al paragrafo VI della dichiarazione di affidabilità, sono basate sull'audit dei rendiconti finanziari⁽¹⁶⁾ e della relazione sull'esecuzione finanziaria dell'ottavo, nono e decimo FES⁽¹⁷⁾. L'audit ha esaminato, sulla base di verifiche a campione, gli elementi probatori relativi agli importi e alle informazioni fornite. Esso ha incluso una valutazione dei principi contabili applicati, delle stime significative elaborate dai responsabili della gestione e della presentazione globale dei conti.

18. L'approccio e la metodologia di audit generali della Corte riguardo alla regolarità delle operazioni che sono alla base dei conti sono descritti nell'allegato 1.1, parte 2, del capitolo 1 della relazione annuale della Corte dei conti sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio 2011. Le osservazioni relative alla regolarità delle operazioni dei FES, esposte ai paragrafi VII-X della dichiarazione di affidabilità, sono fondate sui seguenti elementi:

- a) un audit effettuato su tutti i contributi degli Stati membri e su un campione di altri tipi di operazioni inerenti alle entrate;
- b) un audit effettuato su un campione di 193 operazioni, corrispondenti a 30 impegni globali e a 163 pagamenti intermedi e finali eseguiti dalle delegazioni o dai servizi centrali della Commissione⁽¹⁸⁾. Ove necessario, sono state effettuate visite presso gli organismi attuatori e i beneficiari finali, al fine di verificare i pagamenti sottostanti dichiarati nelle relazioni finanziarie o nelle dichiarazioni di spesa;
- c) una valutazione dell'efficacia dei sistemi di supervisione e controllo presso i servizi centrali di EuropeAid e le delegazioni, che ha riguardato i seguenti elementi:
 - i) ambiente di controllo e norme di controllo interno;
 - ii) controlli ex ante dei contratti e dei pagamenti da parte degli ordinatori, compresi gli ordinatori nazionali;

⁽¹⁶⁾ In base all'articolo 122 del regolamento (CE) n. 215/2008, gli stati finanziari comprendono il bilancio finanziario, il risultato economico, la tabella dei flussi di cassa e la tabella dei crediti dovuti al FES.

⁽¹⁷⁾ In base all'articolo 123 del regolamento (CE) n. 215/2008, le relazioni sull'esecuzione finanziaria comprendono tabelle che descrivono gli stanziamenti, gli impegni e i pagamenti.

⁽¹⁸⁾ EuropeAid: 125 progetti e 30 operazioni concernenti il sostegno al bilancio; DG ECHO: otto pagamenti relativi a progetti di aiuto umanitario.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- iii) monitoraggio e supervisione;
 - iv) audit esterni;
 - v) audit interno;
- d) un esame dell'attestazione dei responsabili della gestione presso la Commissione, comprendente la valutazione della relazione annuale di attività di EuropeAid.

Affidabilità dei conti

19. La Corte ha rilevato che i conti dei FES per l'esercizio finanziario chiuso al 31 dicembre 2011 presentano un'immagine fedele, sotto tutti gli aspetti rilevanti, della situazione finanziaria dei FES e dei risultati delle operazioni nonché dei flussi di cassa, conformemente alle disposizioni del rispettivo regolamento finanziario e alle norme contabili pertinenti adottate dal contabile.

20. Come per gli esercizi precedenti, i controlli effettuati dalla Corte e quelli effettuati dallo stesso EuropeAid (cfr. paragrafo 40) hanno riscontrato una frequenza elevata di errori di codifica⁽¹⁹⁾. Anche se l'audit svolto dalla Corte ha riscontrato che i rendiconti finanziari sono esenti da errori rilevanti, gli errori di codifica continuano a destare preoccupazione, in quanto possono incidere sull'esattezza dei dati usati per redigere i conti annuali, in particolare per quel che riguarda la procedura di separazione degli esercizi a fine anno⁽²⁰⁾.

Regolarità delle operazioni

21. L'**allegato 1** contiene una sintesi dei risultati delle verifiche delle operazioni.

Entrate

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

19. La Commissione accoglie favorevolmente la dichiarazione di affidabilità positiva della Corte in merito ai conti dei FES.

20. La Commissione condivide la preoccupazione della Corte e continuerà a migliorare la qualità dei dati contenuti nel sistema informativo di gestione degli aiuti esterni (CRIS). Tuttavia, come afferma la Corte, gli errori di codifica rilevati non hanno avuto alcun impatto significativo sui conti annuali.

Cfr. altresì risposta al paragrafo 58, lettera b).

⁽¹⁹⁾ Per esempio: tipo di contratto, date d'inizio e di fine del contratto, modalità di gestione.

⁽²⁰⁾ La procedura di separazione degli esercizi mira a garantire che le entrate e le spese siano state registrate in maniera esaustiva ed esatta nel periodo contabile corretto.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Impegni

23. L'audit espletato dalla Corte sugli impegni ha riscontrato che questi ultimi sono esenti da errori rilevanti.

Pagamenti

24. L'audit espletato dalla Corte ha riscontrato che i pagamenti erano inficiati da errori rilevanti. Le verifiche effettuate dalla Corte su un campione di 163 operazioni ne hanno rilevato 54 (il 33 %) inficiate da errori. Il tasso di errore più probabile stimato dalla Corte è del 5,1 % ⁽²¹⁾.

25. Dei 133 pagamenti per progetti inclusi nel campione, 47 (il 35 %) erano inficiati da errori, e 29 di questi ultimi (il 62 %) erano errori quantificabili. Dei 30 pagamenti di sostegno al bilancio controllati, 7 (il 23 %) erano inficiati da errori; questi ultimi erano tutti errori non quantificabili.

Pagamenti relativi ai progetti

26. Per le operazioni relative ai progetti, la maggioranza degli errori è stata rilevata in convenzioni di sovvenzione e di finanziamento stipulate con organizzazioni internazionali; delle 45 operazioni controllate, 26 (il 58 %) erano inficiate da errore. Anche i programmi a preventivo ⁽²²⁾ si sono rivelati soggetti ad errore, con errori riscontrati in 10 delle 27 operazioni verificate.

24-26. La Commissione intensificherà i propri sforzi per prevenire, individuare e correggere tali errori nel 2012.

La Commissione sottolinea, tuttavia, il carattere pluriennale dell'architettura di controllo di EuropeAid, il che significa che alcuni errori evidenziati dalla Corte sarebbero stati corretti successivamente nell'ambito del normale ciclo di controlli degli aiuti esterni. Quasi due terzi dei pagamenti nel campione riguardano transazioni, quali pagamenti intermedi o liquidazioni, per le quali è possibile effettuare controlli e correzioni anche al momento del pagamento finale.

Inoltre il monitoraggio della spesa per gli aiuti esterni effettuato dalla Commissione non si conclude con i pagamenti finali. EuropeAid e ECHO gestiscono un vasto programma di audit ex post su base annuale, secondo un processo formale di valutazione dei rischi.

Tuttavia, considerato l'ambiente ad alto rischio in cui operano lo sviluppo e l'aiuto umanitario, il rischio di errore finanziario non può essere realisticamente ridotto a zero.

⁽²¹⁾ La Corte calcola il tasso di errore basandosi su un campione statisticamente rappresentativo. La cifra menzionata corrisponde alla migliore stima possibile (detta anche «l'errore più probabile»). La Corte è certa al 95 % che il tasso di errore nella popolazione sia compreso tra il 2,0 % (LIE) e l'8,1 % (LSE) (ossia, rispettivamente i limiti inferiore e superiore di errore).

⁽²²⁾ Un programma a preventivo viene preparato, di solito annualmente, per stabilire un programma di lavoro e le risorse necessarie per attuarlo. Esso viene attuato dall'istituzione o dal beneficiario interessati, previa approvazione del rappresentante del paese partner e della Commissione.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

27. Delle 47 operazioni relative a progetti inficiate da errore, 26 erano già state oggetto di audit esterni commissionati dalla Commissione o dal beneficiario. Delle 29 operazioni inficiate da errori quantificabili, 11 rappresentavano pagamenti finali già soggetti ai controlli della Commissione ⁽²³⁾.

28. I tipi di errori quantificabili riscontrati nei pagamenti relativi a progetti riguardavano:

- a) la realtà delle spese: assenza di fatture o di altra documentazione di sostegno che giustificasse le spese (cinque operazioni), prefinanziamenti liquidati per spese non sostenute dai beneficiari (tre operazioni), sovradichiarazione di lavori rispetto a quelli effettivamente svolti (tre operazioni);
- b) l'ammissibilità: spese sostenute al di fuori del periodo di attuazione o relative ad attività e servizi non inclusi nel contratto (cinque operazioni), pagamenti IVA non ammissibili (quattro operazioni), mancato rispetto delle procedure di appalto da parte del beneficiario (quattro operazioni), mancato rispetto delle norme in materia di origine o di nazionalità (tre operazioni) e mancato rispetto dei limiti delle indennità giornaliera (una operazione);
- c) la precisione: errori di calcolo (una operazione) e utilizzo di tassi di cambio erronei (tre operazioni).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

27. I controlli *ex ante* devono essere considerati nel contesto del sistema di controllo generale, in quanto è comunque possibile svolgere audit *ex post* e altri controlli dopo il pagamento finale.

28. a-c) Le osservazioni della Corte illustrano globalmente le principali sfide poste dalla collaborazione con organismi attuatori e paesi partner nel contesto dello sviluppo e dell'aiuto umanitario.

Per quanto concerne la conservazione di documenti giustificativi, EuropeAid ha attuato nel 2012 un piano d'azione volto a migliorare la conservazione e l'archiviazione dei documenti presso le delegazioni.

Per quanto concerne la liquidazione, EuropeAid ha avviato una riflessione interna finalizzata a chiarire l'interpretazione del concetto di «spese sostenute» ai fini della liquidazione, che ha portato ai suddetti errori. La Commissione ritiene che si tratti di errori che si correggeranno automaticamente, in quanto la liquidazione eccedente il costo dovrà essere coperta da una spesa successiva.

Per quanto concerne la violazione delle norme in materia di origine, la Commissione sottolinea che la normativa in vigore prevede deroghe alle norme ACP/UE in materia di origine delle merci, ove debitamente giustificato. EuropeAid accetta che in alcuni casi i contraenti avrebbero dovuto presentare una richiesta di deroga, ma ritiene che alcuni di questi errori, nei casi in cui esistevano le condizioni che consentono una deroga alla norma, non abbiano avuto alcun impatto finanziario.

L'IVA rimane un impegnativo problema di ammissibilità ed è oggetto di nuove proposte nel contesto della revisione del regolamento finanziario. La Commissione opera in paesi in cui è difficile se non impossibile per i contraenti (spesso ONG) ottenere il rimborso, da parte dello Stato, dei pagamenti dell'IVA obbligatori.

⁽²³⁾ Cfr. anche paragrafo 7.17 del capitolo 7 («Relazioni esterne, aiuti e allargamento») della relazione annuale della Corte dei conti sull'esecuzione del bilancio dell'UE relativo all'esercizio finanziario 2011.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Esempi di errori sono forniti qui di seguito.

Esempi di errori

Violazione delle norme in materia di appalti e assenza di documenti giustificativi

La Corte ha esaminato un pagamento finale effettuato a titolo di una convenzione di sovvenzione per l'approvvigionamento idrico, la promozione delle misure igienico-sanitarie ed il sostegno ad una migliore gestione delle risorse naturali in Etiopia. I contratti erano stati aggiudicati sulla base del fatto che i fornitori garantivano l'accesso a parti di ricambio e locali per la manutenzione, sebbene questo non fosse uno dei criteri stabiliti nel bando di gara. Inoltre, parte della spesa non ha potuto essere confermata da documenti giustificativi, data l'insoddisfacente qualità dei registri contabili del beneficiario. Gli auditor incaricati dal beneficiario di effettuare la verifica della spesa non avevano individuato tali problemi.

Violazione della norma in materia di origine

Le spese nell'ambito di una sovvenzione per l'elettrificazione rurale in Mozambico si riferivano a forniture che non rispettavano la norma in materia di origine: le forniture erano originarie della Cina, e non di un paese dell'Unione europea o di un paese ACP. Gli auditor incaricati dal beneficiario di verificare la spesa non avevano individuato tale problema.

29. I tipi di errori non quantificabili più frequenti riguardavano documenti giustificativi insufficienti (14 operazioni) e il mancato adeguamento delle garanzie di buon fine in seguito a modifiche del contratto (tre operazioni).

Pagamenti concernenti il sostegno al bilancio

30. Per quanto riguarda i pagamenti relativi al sostegno al bilancio, gli errori non quantificabili risultavano dalla mancanza di una dimostrazione strutturata del rispetto dei criteri di ammissibilità, poiché le realizzazioni in materia di gestione delle finanze pubbliche non venivano raffrontate agli obiettivi fissati per il periodo in esame.

Esempi di errori

Violazione delle norme in materia di appalti e assenza di documenti giustificativi

L'accesso a parti di ricambio e impianti di manutenzione costituisce un importante fattore nell'aggiudicazione di un contratto relativo all'acquisto di veicoli, in particolare nei paesi in cui tale accesso è difficile. Al momento del bando di gara, il beneficiario ha commesso un errore, omettendo di comunicare tale criterio ai potenziali fornitori. Tuttavia, la selezione del fornitore che si è aggiudicato l'appalto ha poi preso in considerazione la presunta disponibilità di parti di ricambio e impianti di manutenzione. L'audit di questo contratto era stato inoltre previsto nella pianificazione dell'audit per il 2010 a seguito della valutazione dei rischi effettuata dalle delegazioni.

Violazione della norma in materia di origine

La legislazione in vigore consente nello specifico deroghe alle norme ACP/UE in materia di origine delle merci, ove debitamente giustificate. Al momento è quasi impossibile evitare forniture elettriche non UE/ACP nell'attuazione di questi tipi di progetto in Africa. Il beneficiario avrebbe dovuto chiedere alla Commissione una deroga, che sarebbe stata concessa ove debitamente giustificata.

29. Cfr. risposta al paragrafo 28, lettere da a) a c).

30. Nei casi specifici in questione, la Commissione sta cercando di allineare le proprie valutazioni con la sua prassi costante applicata in altri paesi. Questa si basa su una valutazione annuale dei progressi rispetto a punti di riferimento e obiettivi chiaramente identificati che si traducono in una manifestazione strutturata di conformità con il criterio di ammissibilità. In un certo numero di casi verificatisi nel 2011, la Commissione ha rifiutato i pagamenti quando non era convinta che fossero stati compiuti sufficienti progressi in questo settore.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Efficacia dei sistemi

31. L'**allegato 2** espone in sintesi i risultati dell'esame svolto dalla Corte sui sistemi di supervisione e controllo. A giudizio della Corte, i sistemi sono parzialmente efficaci.

32. Come indicato al paragrafo 6, EuropeAid attua la maggior parte degli strumenti di assistenza esterna finanziati dal bilancio generale e dai FES. Pertanto, salvo indicazione contraria, le osservazioni della Corte concernenti l'efficacia dei sistemi di supervisione e controllo, nonché l'affidabilità della relazione annuale di attività del direttore generale («la relazione annuale di attività») e della dichiarazione dello stesso per il 2011, riguardano l'intera sfera di competenza di EuropeAid.

Ambiente di controllo

33. EuropeAid ha una chiara strategia di controllo per impedire o per individuare e correggere gli errori; le norme di controllo interno della Commissione sono ampiamente attuate. Dispone di un piano di azione per potenziare i propri sistemi di gestione e controllo ⁽²⁴⁾, piano che affronta la maggior parte delle osservazioni e delle raccomandazioni formulate dalla Corte in precedenti relazioni annuali. Nel 2011, EuropeAid ha in particolare introdotto la nuova versione della relazione sulla gestione dell'aiuto esterno (*External Assistance Management Report* — EAMR, cfr. paragrafo 39) e ha pubblicato il «Manuale per la gestione finanziaria per i destinatari dei fondi UE per le azioni esterne» (cfr. paragrafo 41).

Il neonato Comitato direttivo per il sostegno al bilancio composto da direttori e direttori generali di EuropeAid esaminerà, tra le altre questioni, tutti i casi sensibili. Ciò migliorerà la governance e la valutazione dei criteri di ammissibilità.

Cfr. anche risposte ai paragrafi 10 e 15.

31. Cfr. risposta al paragrafo 56.

33. *Altri orientamenti sono stati inoltre notevolmente ampliati, inclusa la pubblicazione nel 2011 di una Guida pratica alle procedure contrattuali on line, nonché di un modulo di e-learning sullo stesso argomento disponibile su Internet, che mette gli orientamenti in materia di aggiudicazione e gestione dei contratti accessibili a disposizione del pubblico su richiesta, in particolare a beneficio degli organismi attuatori.*

⁽²⁴⁾ Piano d'azione per il rafforzamento del sistema piramidale di gestione e controllo di EuropeAid del 19.11.2010.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

34. La relazione annuale di attività indica che la politica delle risorse umane ha continuato ad essere motivo di continua preoccupazione ⁽²⁵⁾, a causa di un elevato avvicendamento del personale e della riorganizzazione che ha avuto luogo a metà 2011 (cfr. paragrafo 6). Un motivo di preoccupazione consisteva nel fatto che il personale di EuropeAid veniva usato per compiti diversi dalla gestione degli aiuti, e al di là dei limiti di flessibilità concordati con il SEAE. EuropeAid ritiene che, se non verrà effettuato un ribilanciamento delle risorse, ciò inciderà negativamente sul grado di garanzia che può essere fornito per il 2012.

Controlli ex ante

35. La Corte ritiene che le verifiche ex ante svolte dagli ordinatori presso i servizi centrali di EuropeAid e le delegazioni siano parzialmente efficaci.

36. Dato l'ambiente ad alto rischio (cfr. paragrafo 8), l'architettura di controllo di EuropeAid si affida in gran parte ai controlli ex ante effettuati da personale della Commissione, supervisor esterni (per i contratti d'opera) o revisori esterni (per programmi a preventivo, le sovvenzioni e i contratti di servizi a prezzo unitario) prima di procedere ai pagamenti finali relativi ai progetti. Sebbene detti controlli ex ante individuino e correggano significativi importi di spesa inammissibile, la frequenza degli errori riscontrati dalla Corte, anche nelle domande di pagamento finale che erano state oggetto di audit esterni e di verifiche della spesa, indica la presenza di debolezze in questi controlli ex ante.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

34. *L'elevato avvicendamento del personale contrattuale nei servizi centrali dovrebbe ridursi con l'entrata in vigore del nuovo statuto. Il nuovo statuto dovrebbe introdurre una proroga alla durata massima dei contratti CA di 2 o 3 anni (ossia dall'attuale durata di 3 anni a 5 o 6 anni). Inoltre EuropeAid è stata autorizzata a convertire un certo numero di crediti CA in quote lavoro per funzionari AD per il 2011, 2012 e 2013, rafforzando di fatto il suo personale permanente.*

I rischi potenziali connessi al mancato utilizzo delle risorse umane per gli scopi a cui erano destinate sono stati attenuati da una serie di azioni tra cui orientamenti formali congiunti SEAE/Commissione per i capi delegazione, specifiche relazioni in materia di risorse umane dal settore (nelle relazioni sulla gestione dell'assistenza esterna) e pianificazione dell'audit interno per il 2012.

L'esercizio di riequilibrio del personale nelle delegazioni è il presupposto per attuare la nuova politica di sviluppo, per poter incrementare il monitoraggio nel settore, accrescere il know-how tematico ed ottenere un'efficiente erogazione degli aiuti. Le risorse umane saranno probabilmente rafforzate in Africa e nella regione del «vicinato».

36. *L'architettura di controllo interno posta in essere da EuropeAid per verificare la legittimità e regolarità della spesa si basa sul lavoro di revisori esterni, supervisor tecnici e personale addetto alla gestione dei progetti oltre che sui controlli interni della Commissione, nell'ambito di un quadro pluriennale. La Commissione riconosce che, anche dopo il completamento di tutti questi controlli, possa sussistere ancora un certo rischio residuo di errore. Tuttavia, tenuto conto delle sfide connesse allo svolgimento di ulteriori controlli ex ante a causa dei relativi costi e dei ritardi nell'attuazione dei progetti, la Commissione proseguirà gli sforzi volti a migliorare i suoi sistemi attuali al fine di fornire una ragionevole certezza sulla base di una valutazione del rapporto costi-efficacia.*

Cfr. altresì risposta al paragrafo 24.

⁽²⁵⁾ Pagg. 21, 37, 38 e 45.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

37. La Corte osserva che i controlli ex post sulle operazioni svolti da EuropeAid hanno altresì rilevato errori procedurali nei controlli ex ante, quali liste di controllo erronee o mancanti, per circa il 20 % delle operazioni controllate ⁽²⁶⁾. Il servizio di audit interno (IAS) ha inoltre riscontrato debolezze in parecchi fondamentali livelli di controllo riguardanti i programmi a preventivo e gli inviti a presentare proposte per le sovvenzioni FES ⁽²⁷⁾.

Monitoraggio e supervisione

38. A giudizio della Corte, il monitoraggio e la supervisione sono efficaci per quanto riguarda i servizi centrali di EuropeAid e parzialmente efficaci nel caso delle delegazioni.

Servizi centrali di EuropeAid

39. Nel luglio 2011, nel quadro del proprio Piano di azione, EuropeAid ha utilizzato, per la prima volta, la nuova versione della relazione semestrale sulla gestione dell'aiuto esterno (EAMR), basata sugli indicatori chiave di performance (KPI) e sulle dichiarazioni di affidabilità firmate dai capi delegazione. Ciò rafforza il ruolo dell'EAMR come principale strumento di rendicontazione tra le delegazioni e i servizi centrali di EuropeAid. Tuttavia, l'attendibilità dei KPI relativi ai controlli finanziari è inficiata da dati del CRIS ⁽²⁸⁾ non accurati. Per di più, molti indicatori sono difficili da interpretare.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

37. I controlli ex post sono sempre sottoposti al seguito formale dell'ordinatore delegato. Gli errori procedurali citati (come le liste di controllo non corrette o mancanti) non hanno tuttavia avuto alcun impatto finanziario quantificabile.

A seguito del completamento delle relazioni di audit ad opera del servizio di audit interno (IAS), nel 2012 è in corso l'attuazione di piani d'azione volti a rispondere alle raccomandazioni dello IAS e attenuare i rischi individuati.

39. La Commissione ritiene che uno dei modi più efficaci per garantire un miglioramento dei dati del CRIS nel medio e lungo termine sia quello di chiarire meglio ai capi delegazione le conseguenze dell'inserimento di dati errati nel sistema informativo di gestione (CRIS). Il nuovo sistema EAMR utilizza a tale scopo i dati del CRIS per «alimentare» le relazioni periodiche delle delegazioni. Il sistema EAMR è stato tuttavia progettato per consentire alle delegazioni di correggere e commentare i dati comunicati, in modo che quelli errati non «inquinino» l'accuratezza delle relazioni, ma serve a evidenziare e correggere i dati nonché a migliorare le registrazioni nel corso del tempo. Anche durante l'elaborazione di una relazione sulla gestione dell'aiuto esterno è possibile aggiornare i dati qualora una delegazione individui un errore di facile correzione. La relazione EAMR rappresenta quindi un passo in avanti strutturale in risposta alle constatazioni della Corte in merito alle carenze rilevate nella qualità dei dati del CRIS (pur pagando il prezzo di una maggiore «visibilità» degli errori nel breve termine).

La Commissione non condivide il parere della Corte in merito all'utilità degli indicatori ai fini del monitoraggio. Gli indicatori chiave di performance (KPI) sono stati recentemente introdotti da un gruppo direttivo che rappresenta una vasta gamma di interessi e soggetti interessati per la relazione annuale sul 2011 (nel 2012). I KPI sono una serie di indicatori in un formato standardizzato che sono significativi ai fini del monitoraggio delle prestazioni a livello di delegazione, regione, strumento o portafoglio e, considerata la complessità dell'ambiente di sviluppo, possono essere aperti a molteplici interpretazioni in molti contesti diversi. Alcuni hanno obiettivi quantificati, basati su dati storici ben conosciuti, altri no.

Cfr. altresì risposta al paragrafo 59, lettera d).

⁽²⁶⁾ Relazione annuale di attività, pag. 33.

⁽²⁷⁾ Relazione annuale di attività, pag. 40.

⁽²⁸⁾ Common RELEX Information System (Sistema informativo comune RELEX).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

40. Nel 2011, EuropeAid ha condotto 15 visite di verifica per controllare l'adeguatezza dell'organizzazione interna, dei sistemi e dei processi delle delegazioni. Tali visite sono state utili per individuare le aree che richiedevano miglioramenti, ad esempio le insufficienti competenze a disposizione, i fabbisogni formativi ostacolati dalla ristrettezza delle risorse umane e finanziarie, i dati CRIS non accurati e l'inadeguato monitoraggio dei progetti. Tuttavia, un audit espletato dallo IAS ha osservato che non vi sono elementi che comprovino l'esistenza di un programma annuale formale di visite di verifica basato su una valutazione dei rischi documentata. Inoltre, EuropeAid non ha sviluppato procedure per monitorare l'attuazione delle raccomandazioni formulate a seguito di tali visite di verifica, e la relazione annuale di attività non fornisce alcuna informazione a riguardo ⁽²⁹⁾.

41. Società di revisione che hanno firmato contratti quadro con EuropeAid redigono relazioni annuali di sintesi sulle loro constatazioni di audit e raccomandazioni. Dette relazioni forniscono preziose informazioni sulle debolezze sistemiche e sulle misure necessarie per impedire o ridurre le spese inammissibili. Su questa base, nel gennaio 2011, EuropeAid ha elaborato il «Manuale per la gestione finanziaria per i destinatari dei fondi UE per le azioni esterne», al fine di migliorare la conoscenza che questi ultimi hanno delle norme in materia di gestione finanziaria e di ammissibilità.

42. La qualità degli audit e delle verifiche esterni commissionati dalla Commissione è oggetto di un esame svolto da EuropeAid, i cui risultati sono presentati in una relazione annuale. La relazione annuale di attività non contiene informazioni sui risultati di questo esame ⁽³⁰⁾.

43. Nel 2011, i moduli «Audit» e «Recuperi» del sistema informativo CRIS erano collegati l'uno con l'altro ⁽³¹⁾. Ciò rappresenta un miglioramento significativo ma non fornisce ancora informazioni complete ed accurate sui risultati di tutti i controlli ex ante e sul seguito dato loro:

a) il modulo «Audit» del CRIS non fornisce informazioni sugli importi ritenuti infine inammissibili da EuropeAid;

40. *In relazione all'audit dello IAS citato, sono state intraprese azioni volte a garantire un processo di pianificazione più formalizzato per le missioni di verifica delle delegazioni.*

Per il futuro, la Commissione valuterà se lo scopo e gli obiettivi specifici delle missioni di verifica delle delegazioni condotte da EuropeAid debbano essere riesaminati e se l'attuale approccio alla selezione delle delegazioni basato sul rischio possa essere integrato da criteri di selezione supplementari.

Cfr. altresì risposta al paragrafo 59, lettera b).

42. *Nel 2011 la Commissione non ha ultimato alcuna revisione della qualità dell'audit di EuropeAid come era stato fatto per il 2010, quindi quest'ultima, evidentemente, non ha potuto figurare nella relazione annuale di attività. In ogni caso, neanche la relazione sulla qualità dell'audit del 2010 è stata oggetto di alcun testo nella RAA del 2010, tanto più considerando che le istruzioni permanenti della RAA non ne richiedono l'inclusione.*

43. *La Commissione non è attualmente in grado di fornire e mantenere le risorse supplementari necessarie per una significativa ulteriore elaborazione dei dati in materia di gestione finanziaria. Inoltre è attualmente impegnata in un processo di razionalizzazione delle applicazioni informatiche locali all'interno della Commissione.*

a) *Il modulo «audit» del sistema informativo di gestione degli aiuti esterni (CRIS) è stato concepito per pianificare e registrare i risultati degli audit esterni piuttosto che per monitorare il seguito dato dalla Commissione all'audit. La Commissione auspicherebbe tuttavia di poter sviluppare suddetta funzionalità nel medio termine, risorse permettendo.*

⁽²⁹⁾ Pag. 38.

⁽³⁰⁾ Pag. 30.

⁽³¹⁾ Come indicato nella risposta della Commissione ai paragrafi 42 e 63, lettera c), della relazione annuale della Corte relativa all'esercizio 2010.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- b) il CRIS non fornisce informazioni complete sugli importi identificati come inammissibili e rettificati dai controlli ex ante della stessa Commissione ⁽³²⁾;
- c) l'esattezza dei dati del CRIS rimane problematica, come rilevato dai controlli ex post dello stesso EuropeAid.

Delegazioni

44. Come negli esercizi precedenti, la Corte ha constatato controlli scarsamente documentati e inefficaci presso la maggior parte degli ordinatori nazionali nei paesi beneficiari dei FES. I servizi centrali di EuropeAid e le delegazioni spesso hanno fornito assistenza tecnica per migliorare detti controlli, ma ciò non può compensare le debolezze sottostanti.

45. La maggior parte delle delegazioni visitate dalla Corte nel 2011 non eseguiva una selezione e una pianificazione delle visite di monitoraggio in loco basate sul rischio. Le missioni di verifica condotte dai servizi centrali di EuropeAid (cfr. paragrafo 40) hanno rilevato che le delegazioni dovevano spesso far fronte a risorse limitate per quanto riguarda le dotazioni finanziarie per il personale e per le missioni, il che limitava la loro capacità di svolgere attività di monitoraggio, quali il monitoraggio in loco dei progetti, in particolare per ciò che concerne gli aspetti finanziari. L'importante riorganizzazione che ha avuto luogo nel 2011 e l'utilizzo di risorse per compiti diversi dalla gestione degli aiuti non ha migliorato la situazione (cfr. paragrafi 6 e 34).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- b) Il CRIS fornisce informazioni attendibili e pertinenti sugli importi considerati non ammissibili nel trattamento dei crediti, ivi inclusa la categorizzazione di base degli importi non ammissibili. Tuttavia, spesso i contraenti inviano una fattura sostitutiva (anziché una nota di credito e una nuova fattura) una volta che la Commissione notifica loro l'individuazione di errori e, pertanto, il sistema contabile non registra interamente la totalità degli interventi efficaci effettuati dal personale della Commissione per individuare gli errori. Informazioni esaurienti su risultati e seguito dato a tutti i controlli ex ante assorbirebbero ingenti risorse a fronte di un vantaggio limitato e pertanto non sono ritenute economicamente vantaggiose.
- c) Anche se gli errori di codifica rilevati non hanno avuto alcun impatto significativo sui conti annuali, la Commissione condivide la preoccupazione della Corte di continuare a migliorare la qualità dei dati contenuti nel sistema informativo di gestione degli aiuti esterni (CRIS). EuropeAid intensificherà i suoi sforzi per migliorare la qualità dei dati del CRIS nel 2012.

44. La Commissione è consapevole che le amministrazioni nazionali non si attengono sistematicamente agli standard di gestione finanziaria necessari e pertanto rende effettivo gran parte del suo sostegno ai progetti mediante una gestione parzialmente decentrata, con controlli ex ante effettuati dalle sue delegazioni su gran parte del portafoglio. La Commissione continua a rafforzare le capacità degli ordinatori nazionali mediante importanti attività di formazione.

45. L'utilizzo ottimale di risorse limitate è chiaramente un fattore chiave nel processo decisionale riguardante la pianificazione e l'attuazione delle attività di monitoraggio in loco presso le delegazioni. Infatti, dato che la maggior parte delle visite di monitoraggio in loco è realizzata da personale operativo e non principalmente ai fini dei controlli finanziari, raramente il rischio rappresenta il fattore più importante nella pianificazione di tali visite in loco. Le visite in loco costituiscono uno degli elementi che contribuiscono al monitoraggio delle attività congiuntamente, tra l'altro, a relazioni di attuazione, contatti con i beneficiari, relazioni sul monitoraggio orientato ai risultati, valutazioni e audit.

Per quanto concerne l'uso delle risorse per attività diverse dalla gestione degli aiuti, nel mese di dicembre 2011 sono state inviate alle delegazioni, in una comunicazione congiunta della Commissione e del SEAE, istruzioni volte a chiarire le possibilità e le limitazioni relative alla «flessibilità» nell'utilizzo del personale.

Cfr. altresì risposta al paragrafo 59, lettera b).

⁽³²⁾ Ad esempio, casi di fatture mandate indietro ai beneficiari o ai contraenti perché fossero corrette, o di fatture pagate che includono spese identificate come inammissibili, per le quali verrà operata una rettifica in una successiva fattura.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Audit esterni

46. La Corte ritiene che la funzione di audit esterno sia efficace per quel che riguarda i servizi centrali di EuropeAid e parzialmente efficace per quel che riguarda le delegazioni.

47. I servizi centrali di EuropeAid hanno sviluppato una metodologia per l'elaborazione, l'attuazione ed il seguito dei programmi annuali di audit. Essi monitorano attentamente le funzioni di audit esterno delle delegazioni e la qualità degli audit esterni svolti nell'ambito del contratto quadro di audit della Commissione.

48. Sostanzialmente, le delegazioni hanno gestito i propri audit esterni in conformità alla metodologia applicabile. I programmi di audit sono stati elaborati rispettando le linee direttrici ed attuati in modo tempestivo; alle constatazioni di audit è stato dato seguito, in particolare tramite recuperi e deduzioni da pagamenti successivi. Tuttavia, la Corte ha riscontrato che è ancora necessario apportare miglioramenti in alcuni campi. Come indicato in anni precedenti⁽³³⁾, gli audit basati sul rischio non sempre sono stati selezionati sulla base di una valutazione del rischio documentata, e sono stati in numero minore rispetto a quanto necessario, in ragione di limitazioni di personale e delle priorità da assegnare agli audit obbligatori. In alcuni casi, vi sono stati ritardi nella procedura di convalida delle constatazioni di audit, con il rischio che le spese non ammissibili divengano non recuperabili.

Audit interno

49. La Corte ritiene che l'audit interno sia parzialmente efficace.

50. La riorganizzazione della Commissione che ha avuto luogo nel 2011 (cfr. paragrafi 6 e 34) ha avuto una forte incidenza sull'attività della struttura di audit interno (*Internal audit capability* — IAC)⁽³⁴⁾. Vi è stato un importante cambiamento nel personale dell'unità e la maggior parte dei nuovi agenti non aveva esperienza di audit. La IAC è stata in grado di attuare solamente circa metà del proprio programma annuale di lavoro iniziale. Di ciò non si fa menzione nella relazione annuale di attività⁽³⁵⁾.

48. *Se è vero che la penuria di personale può avere un impatto negativo sulla durata della procedura di convalida delle constatazioni di audit, tutte le relazioni di audit obbligatorie devono pervenire prima che la Commissione effettui il pagamento finale, e pertanto il rischio che i fondi diventino irrecuperabili è molto limitato.*

50. *Il programma annuale di lavoro iniziale per il 2011 è stato attuato solo in parte per ovvie ragioni in quanto, a seguito della riorganizzazione di EuropeAid avvenuta nel mese di giugno, all'inizio di luglio 2011 è stato necessario elaborare un programma di lavoro annuale completamente rinnovato per la nuova unità di audit interno. Questo nuovo programma di lavoro ha dovuto tener conto delle modifiche apportate alla direzione generale e della nuova situazione del personale nella IAC, che necessitava di una vasta azione di formazione in materia di audit.*

Cfr. altresì risposta al paragrafo 59, lettera e).

⁽³³⁾ Paragrafo 45 della relazione annuale sull'esercizio 2009 e paragrafo 48 della relazione annuale sull'esercizio 2010.

⁽³⁴⁾ La IAC è una unità di una direzione generale della Commissione. È gestita da un capo unità che riferisce direttamente al direttore generale. Il suo compito è di fornire una garanzia indipendente sull'efficacia del sistema di controllo interno, in modo da migliorare le attività della direzione generale.

⁽³⁵⁾ Pagg. 39 e 40.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

51. Nel 2011, il servizio di audit interno (IAS) ⁽³⁶⁾ ha finalizzato due audit sulla gestione finanziaria dei programmi a preventivo e sulle sovvenzioni dei FES. Le risultanze concordano con le constatazioni della Corte relative alle debolezze nei controlli ex ante (cfr. paragrafo 36).

Affidabilità dell'attestazione dei responsabili della gestione presso la Commissione

52. Il direttore generale ha dichiarato ⁽³⁷⁾ di aver ottenuto la ragionevole certezza che le procedure di controllo poste in essere forniscono le garanzie necessarie circa la regolarità delle operazioni sottostanti. La relazione annuale di attività non contiene riserve. Al contrario, in essa si afferma ⁽³⁸⁾ che, tenendo conto di come è concepita la propria architettura di controllo pluriennale e dei risultati da questa ottenuti, EuropeAid non ritiene che il tasso di errore residuo — una volta applicati tutti i controlli — sia rilevante. Tale affermazione è in contrasto con il rilevante tasso di errore, l'alta frequenza di errore ed i sistemi parzialmente efficaci riscontrati dalla Corte per il 2011.

53. L'analisi, svolta dalla Corte, della relazione annuale di attività indica che:

- a) non viene presentato alcun elemento probatorio a supporto della tesi che il tasso di errore residuo sia inferiore al 2 %;
- b) vengono espresse forti preoccupazioni circa l'adeguatezza delle risorse umane addette alla gestione degli aiuti (cfr. paragrafo 34);

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

51. Cfr. risposta al paragrafo 36.

52. La metodologia della Corte per il tasso di errore annuo più probabile e la frequenza di errore per i FES non può essere direttamente confrontata con i criteri per l'importo residuo a rischio (una volta completati tutti i controlli pluriennali), un fattore chiave nella dichiarazione di affidabilità del direttore generale relativa all'intero portafoglio EuropeAid finanziato dai FES e dal bilancio dell'UE. La Commissione osserva che il tasso di errore annuo più probabile stimato dalla Corte per gli aiuti esterni nell'ambito del bilancio dell'UE — la quota maggiore del portafoglio — è stato al di sotto della soglia di rilevanza per il 2010 e 2011 allo stesso modo dei FES nel 2009.

Cfr. anche risposte ai paragrafi 57 e 58, lettera a).

53.

a) Cfr. risposta al paragrafo 58, lettera a).

b) Sono ormai trascorsi più di 10 anni dall'avvio del processo di devoluzione. La Commissione ha preso nota dei suoi risultati molto positivi, ma si è anche resa conto degli squilibri che sono sorti nel tempo e che devono essere corretti. Conformemente alla comunicazione «Un programma di cambiamento» e in seguito alla valutazione del carico di lavoro del personale di EuropeAid nelle delegazioni dell'UE svolta nel 2011, il 12 marzo 2012 è stata sottoposta all'attenzione del segretario generale nonché presentata al gruppo dei commissari sulle relazioni esterne una relazione sull'utilizzo delle risorse della Commissione presso le delegazioni dell'Unione. Essa contiene conclusioni sul riequilibrio del personale tra le delegazioni allo scopo di adattare al meglio le esigenze e priorità di EuropeAid con le risorse esistenti. Le conclusioni saranno/sono state presentate per approvazione alla Commissione nel mese di luglio 2012.

Cfr. altresì risposta al paragrafo 34.

⁽³⁶⁾ Lo IAS è una direzione generale della Commissione. È diretto dal revisore interno della Commissione e riferisce al Comitato di controllo degli audit. Il suo compito è di fornire una garanzia indipendente sull'efficacia dei sistemi di controllo interno e di assistere la Commissione formulando pareri, consigli e raccomandazioni.

⁽³⁷⁾ Cfr. pag. 47.

⁽³⁸⁾ Cfr. pag. 46.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- c) le debolezze nei controlli sono individuate sia dai controlli sulle operazioni ex post svolti dallo IAS sia da quelli svolti dallo stesso EuropeAid (cfr. paragrafi 37 e 51).

Conclusioni e raccomandazioni*Conclusioni*

54. Sulla base dell'audit svolto, la Corte conclude che i conti FES per l'esercizio finanziario chiuso al 31 dicembre 2011 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.

55. Sulla base del lavoro di audit espletato, la Corte conclude che per l'esercizio finanziario chiuso al 31 dicembre 2011:

- a) le entrate dei FES non presentano errori rilevanti;
- b) gli impegni globali assunti dai FES non presentano errori rilevanti;
- c) i pagamenti effettuati dai FES sono inficiati da errori rilevanti (cfr. paragrafi 24-30).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- c) Sia il processo di audit interno che i controlli ex post sulle operazioni sono concepiti per individuare carenze nei controlli e sono oggetto di un vasto monitoraggio che include piani d'azione formali.

54. La Commissione accoglie favorevolmente la dichiarazione di affidabilità positiva della Corte sui conti del FES.

55.

- c) La Commissione intensificherà i suoi sforzi volti a prevenire, individuare e correggere tali errori nel 2012.

La Commissione sottolinea, tuttavia, il carattere pluriennale dell'architettura di controllo di EuropeAid, il che significa che alcuni errori evidenziati dalla Corte sarebbero stati corretti successivamente nell'ambito del normale ciclo di controlli degli aiuti esterni. Quasi due terzi dei pagamenti nel campione riguardano transazioni, quali pagamenti intermedi o liquidazioni, per le quali è possibile effettuare controlli e correzioni anche al momento del pagamento finale. Inoltre il monitoraggio della spesa per gli aiuti esterni effettuato dalla Commissione non si conclude con i pagamenti finali. EuropeAid e ECHO gestiscono un vasto programma di audit ex post su base annuale, secondo un processo formale di valutazione dei rischi.

Tuttavia, considerato l'ambiente ad alto rischio in cui operano lo sviluppo e l'aiuto umanitario, il rischio di errore finanziario non può essere realisticamente ridotto a zero.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

56. Sulla base dell'audit svolto, la Corte ha riscontrato che i sistemi di supervisione e controllo di EuropeAid da essa esaminati sono parzialmente efficaci (cfr. paragrafi 31-53).

57. La Corte conclude che la qualità dei dati del CRIS rimane fonte di preoccupazione e incide in modo negativo sia sull'esattezza dei dati utilizzati per la preparazione dei conti annuali (cfr. paragrafo 20), sia sull'efficacia dei sistemi di supervisione e controllo (cfr. paragrafi 39, 40 e 43) ⁽³⁹⁾.

Raccomandazioni

58. *L'allegato 3* illustra i risultati dell'esame, effettuato dalla Corte, dei progressi compiuti in risposta alle raccomandazioni formulate nella relazione annuale sull'esercizio 2009. Va osservato quanto segue:

- a) EuropeAid ha compiuto notevoli progressi nell'attuazione di molte delle raccomandazioni della Corte, specie per quanto riguarda l'elaborazione della metodologia per la stima del tasso di errore residuo, la divulgazione del manuale di gestione finanziaria per migliorare la conoscenza che i beneficiari hanno delle norme in materia di ammissibilità, la pianificazione e il monitoraggio degli audit e la valutazione dell'ammissibilità per il sostegno al bilancio;
- b) sono necessari ulteriori sforzi per attuare appieno le raccomandazioni della Corte relative alla qualità dei dati del CRIS, al seguito dato alle constatazioni di audit e alle raccomandazioni e alla valutazione del rapporto costo/efficacia del sistema di controlli ex post sulle operazioni.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

56. *La Commissione ha concepito la propria attività di controllo in modo da coprire l'intero ciclo di vita dei progetti pluriennali. Essa ritiene che tali sistemi di supervisione e controllo siano efficaci e siano migliorati sostanzialmente di anno in anno, riguardando sia il funzionamento dei FES sia le attività finanziate dal bilancio dell'UE. Malgrado le sfide poste dall'elevato grado di rischio del contesto degli aiuti esterni, il tasso di errore annuo più probabile stimato dalla Corte per gli aiuti esterni nell'ambito del bilancio dell'UE è stato al di sotto della soglia di rilevanza per il 2010 e il 2011 e al di sotto della soglia di rilevanza per i FES nel 2009.*

57. *La Commissione condivide la preoccupazione della Corte di continuare a migliorare la qualità dei dati contenuti nel sistema informativo di gestione degli aiuti esterni (CRIS). Tuttavia, come affermato dalla Corte al paragrafo 20, gli errori di codifica rilevati non hanno avuto alcun impatto significativo sui conti annuali.*

58. *Con particolare riferimento alle disposizioni del regolamento finanziario per il 10° Fondo europeo di sviluppo ⁽³⁾ e in vista della proposta di riduzione delle sue risorse disponibili, la Commissione prenderà in considerazione costi e benefici delle raccomandazioni della Corte prima di adottare e/o proporre misure adeguate.*

- a) *I risultati della Commissione per la stima del tasso di errore residuo di EuropeAid (ossia l'impatto finanziario degli errori rimanenti dopo il completamento di tutti i controlli previsti) saranno disponibili nei primi mesi del 2013 per il periodo di riferimento 2012.*
- b) *EuropeAid intensificherà i suoi sforzi per migliorare la qualità dei dati del CRIS nel 2012 e coordinare più strettamente i risultati finanziari degli audit e il recupero dei fondi. Il sistema di controllo ex post sulle operazioni è stato sospeso nel 2012.*

⁽³⁹⁾ Cfr. anche la relazione speciale della Corte n. 5/2012, intitolata «Il sistema integrato di gestione dell'informazione (CRIS) usato per le relazioni esterne» (<http://eca.europa.eu>).

⁽³⁾ Articoli 11-13.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

59. Alla luce di tale esame e delle constatazioni e conclusioni formulate per l'esercizio 2011, la Corte raccomanda a EuropeAid di:

- a) migliorare la gestione delle procedure di aggiudicazione dei contratti, stabilendo chiari criteri di selezione e documentando meglio il processo di valutazione [cfr. paragrafo 28, lettera b)];
- b) introdurre una pianificazione documentata basata sul rischio e un seguito sistematico per le visite di verifica (cfr. paragrafo 40) e le visite di monitoraggio in loco (cfr. paragrafo 45);
- c) rendere obbligatorio il rispetto, da parte delle delegazioni e dei servizi centrali di EuropeAid, delle linee direttrici sull'analisi del rischio per la preparazione dei programmi annuali di audit (cfr. paragrafo 48);
- d) riesaminare la concezione degli indicatori chiave di performance per far sì che siano chiari e facili da interpretare (cfr. paragrafo 39);
- e) valutare la capacità della struttura di audit interno di svolgere i propri compiti in maniera efficace (cfr. paragrafo 50).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

59.

- a) La Commissione avvierà un processo inteso ad imparare dagli errori rilevati dalla Corte nelle procedure di aggiudicazione dei contratti e nel 2013 verrà pubblicata una revisione della Guida pratica alle procedure contrattuali.
- b) La Commissione valuterà la necessità di riesaminare scopo e obiettivi specifici delle missioni di verifica delle delegazioni condotte da EuropeAid.

EuropeAid introdurrà un processo di valutazione e pianificazione annuale più formale sia per le missioni di verifica delle delegazioni che per il monitoraggio dei progetti in loco. La Commissione ritiene, tuttavia, che l'attuale processo di selezione basato sul rischio possa essere utilmente integrato da criteri di selezione supplementari.

Cfr. altresì risposta al paragrafo 40.

- c) La Commissione intende considerare la possibilità di rendere obbligatoria la metodologia di analisi dei rischi utilizzata da EuropeAid nella pianificazione dell'audit a partire dal periodo 2013.
- d) La Commissione non è in grado di impegnarsi nella revisione degli indicatori chiave di performance di EuropeAid nel breve-medio termine. Tali indicatori sono stati recentemente introdotti (da un gruppo direttivo che rappresenta una vasta gamma di interessi e di soggetti interessati) per la relazione annuale sul 2011 (nel 2012) e la Commissione non dispone ancora di sufficienti informazioni o analisi della serie di dati. Essi potrebbero tuttavia richiedere un adeguamento nel corso del tempo una volta incorporato il nuovo sistema di comunicazione.
- e) La Commissione valuterà la capacità dell'unità di audit interno (IAC) di EuropeAid e prenderà in considerazione un eventuale rafforzamento, se ritenuto necessario.

Considerato l'impegno a ridurre il suo organico complessivo, EuropeAid cercherà in primo luogo le possibilità di migliorare le competenze disponibili.

ALLEGATO 1

RISULTATI DELLE VERIFICHE DELLE OPERAZIONI PER I FONDI EUROPEI DI SVILUPPO

	2011			2010	2009	2008
	Progetti	Sostegno al bilancio	Totale			
DIMENSIONE E STRUTTURA DEL CAMPIONE						
Totale impegni	27	3	30	30	50	45
Totale operazioni (di cui):	133	30	163	165	170	170
anticipi	0	0	0	0	0	40
pagamenti intermedi/finali	133	30	163	165	170	130
RISULTATI DELLE VERIFICHE ⁽¹⁾ ⁽²⁾						
Percentuale (numero) di operazioni verificate che sono risultate essere:						
non inficiate da errori	65 % (86)	77 % (23)	67 % (109)	73 %	78 %	76 %
inficiate da uno o più errori	35 % (47)	23 % (7)	33 % (54)	27 %	22 %	24 %
Analisi delle operazioni inficiate da errori						
Analisi per tipo di errore						
Errori non quantificabili:	38 % (18)	100 % (7)	46 % (25)	49 %	65 %	61 %
Errori quantificabili:	62 % (29)	0 % (0)	54 % (29)	51 %	35 %	39 %
ammissibilità	52 % (15)	0 % (0)	52 % (15)	70 %	23 %	44 %
realità delle operazioni	38 % (11)	0 % (0)	38 % (11)	17 %	23 %	38 %
precisione	10 % (3)	0 % (0)	10 % (3)	13 %	54 %	19 %
IMPATTO STIMATO DEGLI ERRORI QUANTIFICABILI						
Tasso di errore più probabile				5,1 %		
Limite superiore dell'errore (LSE)				8,1 %		
Limite inferiore dell'errore (LIE)				2,0 %		
⁽¹⁾ Per visualizzare meglio i diversi profili di rischio che presentano i vari settori del gruppo di politiche, il campione è stato suddiviso in segmenti. ⁽²⁾ Le cifre tra parentesi indicano il numero effettivo di operazioni.						

ALLEGATO 2

RISULTATI DELL'ESAME DEI SISTEMI PER I FONDI EUROPEI DI SVILUPPO E PER GLI AIUTI ALLO SVILUPPO
FINANZIATI DAL BILANCIO GENERALE

Valutazione dei sistemi esaminati

Sistema interessato	Verifiche ex ante	Monitoraggio e supervisione	Audit esterni	Audit interni	Valutazione globale
Sistemi centrali EuropeAid	Parzialmente efficaci	Efficaci	Efficaci	Parzialmente efficaci	Parzialmente efficaci
Delegazioni	Parzialmente efficaci	Parzialmente efficaci	Parzialmente efficaci	N.A.	Parzialmente efficaci

ALLEGATO 3

SEGUITO DATO ALLE PRECEDENTI RACCOMANDAZIONI FORMULATE DALLA CORTE RIGUARDO AI FONDI EUROPEI DI SVILUPPO

Anno	Raccomandazioni della Corte	Analisi della Corte sui progressi compiuti	Risposte della Commissione
2009	Nel quadro dell'esame programmato della propria strategia globale di controllo, EuropeAid dovrebbe sviluppare un indicatore chiave per stimare l'impatto finanziario degli errori residui, successivamente all'esecuzione di tutti i controlli ex ante ed ex post, basato ad esempio sull'esame di un campione statisticamente rappresentativo di progetti chiusi [cfr. paragrafo 54, lettera a), della relazione annuale sull'esercizio 2009].	EuropeAid ha adottato una metodologia per la stima del tasso di errore residuo e ha affidato l'esecuzione di tale compito ad una società di revisione esterna. I primi risultati dovrebbero essere disponibili per essere presi in considerazione nella RAA di EuropeAid del 2012.	<i>L'attuazione di tale raccomandazione è in corso. Il lavoro della Commissione è sulla buona strada per quanto riguarda la determinazione del tasso di errore residuo relativo al portafoglio EuropeAid.</i>
	EuropeAid dovrebbe, nel contesto di tale esame, valutare il rapporto costo/efficacia dei vari controlli, in particolare del sistema di controllo transazionale ex post [cfr. paragrafo 54, lettera b), della relazione annuale sull'esercizio 2009].	Nelle sue risposte alla relazione annuale della Corte sull'esercizio 2010, la Commissione ha affermato che aveva iniziato a lavorare sul rapporto costo/efficacia dei controlli nel 2010. Il lavoro svolto doveva essere riesaminato e riavviato nel 2011/2012, nel contesto dell'esito finale dell'attuale revisione del regolamento finanziario. Sono stati fatti progressi limitati nel 2011.	<i>L'attuazione di tale raccomandazione è in corso. Nel 2011 si sono in effetti compiuti passi avanti in relazione a costi e benefici dei controlli, come indicato nella relazione annuale di attività 2011, che specifica i costi di molti controlli interni (ad esempio audit, formazione, controlli ex post) e riferisce sulle nuove e innovative modalità di misurazione dei benefici, come gli indicatori chiave di performance estrapolati dai dati del CRIS e dalle verifiche pre e post formazione. Ad esempio l'analisi costi-benefici ha portato alla sospensione dei controlli ex post sulle operazioni nel 2012.</i>
	EuropeAid dovrebbe finalizzare e diffondere gli strumenti di gestione finanziaria intesi a contrastare il rischio intrinseco di errori, che è elevato a livello degli organismi attuatori, dei contraenti e dei beneficiari, in maniera da garantire un'adeguata conoscenza della gestione finanziaria e delle norme di ammissibilità [cfr. paragrafo 54, lettera c), della relazione annuale sull'esercizio 2009].	Il Manuale per la gestione finanziaria è stato finalizzato e diffuso all'inizio del 2011.	<i>La Commissione ritiene che tale raccomandazione sia stata pienamente attuata.</i>
	EuropeAid dovrebbe continuare ad adoperarsi affinché le delegazioni registrino in maniera completa e tempestiva i dati nel sistema CRIS Audit [cfr. paragrafo 54, lettera d), della relazione annuale sull'esercizio 2009].	La qualità dei dati del CRIS rimane un problema. EuropeAid si è impegnata a rinnovare i propri sforzi nel 2012.	<i>L'attuazione di tale raccomandazione è in corso. La Commissione condivide la preoccupazione della Corte di continuare a migliorare la qualità dei dati contenuti nel sistema informativo di gestione degli aiuti esterni (CRIS). EuropeAid intensificherà i suoi sforzi per migliorare la qualità dei dati del CRIS nel 2012.</i>

Anno	Raccomandazioni della Corte	Analisi della Corte sui progressi compiuti	Risposte della Commissione
2009	La concezione di CRIS Audit dovrebbe essere modificata al fine di fornire informazioni sugli importi delle spese finali non ammissibili e sulle rettifiche finanziarie effettuate una volta completato il processo di convalida delle constatazioni di audit con l'entità controllata [cfr. paragrafo 54, lettera e), della relazione annuale sull'esercizio 2009].	<p>Come indicato nelle risposte della Commissione alla relazione annuale della Corte sull'esercizio 2010, nel 2011 i moduli «Audit» e «Recuperi» del sistema informativo CRIS erano collegati l'uno con l'altro. Ciò rappresenta un significativo miglioramento ma non fornisce ancora informazioni complete sui risultati degli audit e sul seguito dato a questi ultimi.</p> <p>Il modulo «Audit» del CRIS non fornisce informazioni sugli importi alla fine ritenuti inammissibili da EuropeAid dopo il contraddittorio con i beneficiari, e nemmeno sugli importi che a parere degli auditor necessitavano di ulteriore considerazione da parte di EuropeAid;</p>	<i>Il modulo «audit» del sistema informativo di gestione degli aiuti esterni (CRIS) è stato concepito per pianificare e registrare i risultati degli audit esterni piuttosto che per monitorare il seguito dato dalla Commissione all'audit. La Commissione auspicherebbe tuttavia di poter sviluppare suddetta funzionalità nel medio termine, risorse permettendo.</i>
	Europe Aid dovrebbe fare in modo che le condizioni specifiche relative al versamento di quote variabili in base ai risultati specifichino chiaramente gli indicatori, gli obiettivi, i metodi di calcolo e le fonti che permettono di effettuare verifiche [cfr. paragrafo 55, lettera a), della relazione annuale sull'esercizio 2009].	Questa raccomandazione è stata pienamente attuata.	
	EuropeAid dovrebbe provvedere affinché le relazioni delle delegazioni forniscano una dimostrazione strutturata e formale dei progressi compiuti in materia di gestione delle finanze pubbliche illustrando chiaramente i criteri in base ai quali tali progressi devono essere valutati (ovvero, i risultati che i governi beneficiari dovrebbero conseguire nel corso del periodo in questione), i progressi realizzati, e le ragioni per cui il programma di riforma non ha potuto essere attuato secondo i piani [cfr. paragrafo 55, lettera b), della relazione annuale sull'esercizio 2009].	La qualità della valutazione del criterio generale di ammissibilità della gestione delle finanze pubbliche (GFP) è migliorata a partire dall'introduzione di un nuovo formato per le relazioni annuali di monitoraggio della gestione delle finanze pubbliche delle delegazioni nel 2010. Tuttavia, la Corte nel 2011 ha ancora riscontrato casi in cui tale valutazione non era sufficientemente strutturata e formalizzata, dato che le realizzazioni in materia di gestione delle finanze pubbliche non venivano raffrontate con gli obiettivi / con i valori-obiettivo fissati per il periodo di riferimento.	<i>La Commissione ritiene che tale raccomandazione sia stata pienamente attuata. Ciò nonostante, proseguiranno gli sforzi per migliorare il quadro delle prestazioni di sostegno al bilancio, in particolare nella revisione degli orientamenti in materia di sostegno al bilancio la cui pubblicazione è prevista nel 2012.</i>